



Inês Maria da Cunha Roncha

# **O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA TOMADA DE DECISÃO SUSTENTÁVEL**

Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas, Menção  
em Direito Internacional Público e Europeu

Orientada por: Professora Doutora Maria Alexandra de Sousa Aragão

Coimbra, Junho de 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Inês Maria da Cunha Roncha

# **O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA TOMADA DE DECISÃO SUSTENTÁVEL**

*Da caracterização e evolução à operacionalização em sede de  
Ordenamento Sustentável do Espaço Marítimo*

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º. Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Internacional Público e Europeu

Orientadora: Professora Doutora Maria Alexandra de Sousa Aragão

Coimbra,  
2015

*Aos meus Pais,  
por me ensinaram  
a pensar por mim,  
e pelo resto*

*Indeed, this is what it is to be a person,  
to have a mind of one's own.*  
- J.R. LUCAS

## Agradecimentos

Dirijo o meu agradecimento à minha orientadora, a Senhora Professora Doutora Maria Alexandra de Sousa Aragão, por ter aceitado orientar esta dissertação, estando disposta a fazê-lo à distância e pelos seus comentários construtivos, mas essencialmente por ter feito despertar em mim, o interesse pelo Direito do Ambiente e a sensibilidade, em particular, pela matéria que aqui, melhor ou pior, apresento.

Ao Mr. Stephen James Turner, meu co-orientador, agradeço, o incansável apoio, na recolha de bibliografia relevante na matéria. Mais agradeço, o inestimável ensinamento sobre o *ser jurista*, que vai tão além de saber de leis.

Estendo o meu agradecimento a toda a Universidade de Lincoln, Lincoln, Reino Unido, que me acolheu com toda a delicadeza e à Divisão de Relações Internacionais da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal por tornarem possível o projecto de Intercâmbio que realizei ao longo de oito meses, e que em muito beneficiou a presente investigação.

Por fim, agradeço à minha prima e madrinha, Ana Roncha, pelas longas conversas sobre o presente e futuro e pelos longos passeios pela cidade de Londres.

Lincoln, RU, 10 de Maio de 2015

## **Abreviaturas**

**AAE** - Avaliação Ambiental Estratégica

**ACAEurope** - Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union

**AGNU** - Assembleia Geral das Nações Unidas

**AIA** - Avaliação de Impacte Ambiental

**AMP** - Áreas Marinhas Protegidas

**APMBC** - Autoridade para o Parque Marinho da Barreira de Corais

**ASEAN** - Associação das Nações do Sudeste Asiático

**CADH** - Convenção Americana dos Direitos Humanos

**CADHP** - Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos

**CDB** - Convenção da Diversidade Biológica

**CEDH** - Convenção Europeia dos Direitos Humanos

**CEDOUA** - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

**CEE/ONU** - Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas

**CEJ** - Centro de Estudos Judiciários

**CNADS** - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

**CNUDH** - Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos

**CNUDH** - Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos

**CNUDM** - Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar

**CPIT** - Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais

**DEFRA** - Departamento para o Ambiente, Alimentação e assuntos Rurais

**DIDH** - Direito Internacional dos Direitos Humanos

**DIP** - Direito Internacional Público

**DIP** - Direito Internacional Público

**DOALOS** - Divisão de assuntos do Oceano e Direito do Mar das Nações Unidas

**DUDH** - Declaração Universal dos Direitos Humanos

**EIEOMP** - Plano Marinho relativo à Área Costeira e Alto-Mar Este

**EMEPEC** - Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental

**EMODNET** - Rede Europeia de Observação e de Dados do Meio Marinho

**ENM** - Estratégia Nacional para o Mar

**EU/UE** - União Europeia

**EUA** - Estados Unidos da América

**GIZC** - Gestão Intergrada das Zonas Costeiras

**HELCOM** - Comissão para a Protecção do Ambiente Marinho do Báltico

**IASPPP** - Estratégia para a Participação Pública da Organização dos Estados Americanos

**ICZM** - Integrated Coastal Zone Management

**LBOGEM** - Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional

**LBPOTU** - Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

**MCS** - Associação para a Conservação Marinha

**MMO** - Organização de Gestão Marinha

**MSFD** - Directiva-Quadro Estratégia Marinha

**MSP** - Marine Spatial Planning

**OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OEM** - Ordenamento do Espaço Marítimo

**OET** - Ordenamento do Espaço Terrestre

**OIT** - Organização Internacional do Trabalho

**ONGA** - Organização Não-Governamental Ambiental

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**OSPAR** - Organização para a Protecção do Ambiente Marinho do Atlântico Norte

**PCP** - Política Comum de Pescas

**PIDCP** - Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

**PMI** - Política Marinha Integrada

**POEM** - Plano Ordenamento do Espaço Marítimo

**POGEMN** - Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional

**RFDUP** - Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto

**RIDB** - Revista do Instituto de Direito Brasileiro

**RJIGT** - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**RU/UK** - Reino Unido

**SISOMP** - Plano Marinho relativo à Área Costeira e de Alto-Mar Sul

**SPP** - Declaração de Participação Pública

**TEDH** - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

**TEDH** - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

**TFUE** - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**TIJ** - Tribunal Internacional de Justiça

**TJUE** - Tribunal de Justiça da União Europeia

**TUE** - Tratado da União Europeia

**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## Índice:

Introdução .....	11
Parte Geral - Sobre a Participação Pública .....	13
1. Da Origem da Participação Pública: Do Sistema Democrático ao regresso à <i>Polis</i> .....	13
2. Sobre o Direito à Participação Pública .....	19
2.1 O Instituto que se pulveriza: .....	19
2.2 Para um conceito de Direito à Participação pública na Tomada de <i>Decisão Sustentável</i> .....	22
2.3 As Características .....	24
2.4 A Participação Pública e a Actividade Planificatória .....	26
3. Vantagens e Desvantagens da Participação Pública na <i>Decisão e Deliberação Sustentável</i> .....	28
3.1 Os Inconvenientes: .....	29
3.2 As Vantagens:.....	30
3.3 Conclusão.....	34
4. A Evolução da Participação Pública .....	34
4.1 A Participação Política .....	35
4.2 Dos Primórdios da Participação Ambiental.....	38
4.3 ...À Convenção de Aarhus .....	42
4.3.1 A Convenção e a Ecocidadania .....	43
4.3.2 Sobre o Segundo Pilar da Convenção .....	47
4.3.3 O Labor do <i>Compliance Committee</i> .....	51
5. A Abordagem do Direito Internacional dos Direitos Humanos à Participação Pública na Tomada de Decisão. ....	53
6. A Implementação da Convenção de Aarhus e as novas tendências da normatividade relativa à Participação Pública, na Tomada de Decisão da União Europeia .....	58
7. Conclusão relativa à Parte Geral.....	62
Parte Especial - A Participação Pública no Ordenamento do Espaço Marítimo .....	64
1. Introdução.....	64
2. O Ordenamento do Espaço Marítimo e o Paradigma Holístico .....	66
2.1 O porquê do Ordenamento do Espaço Marítimo .....	66
2.2 O Ordenamento do Espaço Marítimo e os seus princípios .....	68
3. O Ordenamento do Espaço Marítimo como processo participado .....	71
3.2 Participar no Ordenamento do Espaço Marítimo: <i>Quem, Quando e Como</i> ....	73
3.3 A Efectividade da Participação .....	79
4. O Ordenamento do Espaço Marítimo da União Europeia e a Base para um Ordenamento Nacional Participado: Comentário à Participação Pública Prevista	

<b>na Directiva 2014/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2014, que estabelece um quadro para o Ordenamento do Espaço Marítimo.....</b>	<b>80</b>
<b>4.1 A União Europeia e o Ordenamento do Espaço Marítimo .....</b>	<b>81</b>
<b>4.2 A Participação Pública na Directiva 2014/89/UE .....</b>	<b>86</b>
<b>5. Experiências e Tendências Comparadas: o Caso Inglês e o Caso Português .....</b>	<b>88</b>
<b>5.1 O caso do Reino Unido .....</b>	<b>89</b>
<b>5.2 O caso Português.....</b>	<b>94</b>
<b>6. Conclusão relativa à Parte Especial .....</b>	<b>100</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>102</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>103</b>
<b>Jurisprudência .....</b>	<b>111</b>

A PRESENTE DISSERTAÇÃO ESTÁ REDIGIDA EM CONSONÂNCIA COM O ANTIGO ACORDO ORTOGRÁFICO.

## Introdução

A Comunidade Internacional foi sedimentando as preocupações ambientais ao longo do passado século. Com efeito, vários marcos serão de assinalar, em especial no pós-1945<sup>1</sup>, mas a degradação dos ecossistemas e, bem assim, a restrição ao acesso a recursos naturais como água, terra e florestas mantêm-se, hoje, preocupações à escala global. O insustentável modelo tradicional de crescimento económico comporta custos sociais, ambientais e, por que não, económicos, elevados, pelo que urgem: investimento sustentável nos recursos-chave, condições regulatórias de mercado favoráveis e melhoria da *governança*<sup>2</sup>. Este último, implica o envolvimento da comunidade na tomada de decisão que envolve esses mesmos recursos, na medida em que a gestão sustentável dos recursos, não poderá dispensar o envolvimento de todos os potenciais afectados<sup>3</sup>.

O direito à participação *lato sensu*, relaciona-se com os processos de deliberação que conduz à criação de leis, de atingir uma *decisão* administrativa ou judicial, e com outros aspectos de envolvimento na *res publica* (e.g. o voto em eleições periódicas). A matéria tem vindo a ser objecto de interesse por parte do Direito Internacional<sup>4</sup>, não escapando às escalas regionais (e.g. União Europeia) e Estaduais. As suas vantagens são inúmeras, destacando-se o aumento da legitimidade e efectividade das decisões; todavia, dificuldades avultam, em especial no que respeita à operacionalização do instituto. Eis porque um estudo relativo à temática, se impõe!

Pela natureza limitada deste estudo focar-nos-emos em apenas um aspecto, a saber, o direito à participação pública na tomada de decisão administrativa, ou *decisão sustentável*, expressão que preferimos, pela indissociabilidade que existe entre as matérias administrativa e ambiental<sup>5</sup>. Por outro lado, e por entendermos essencial um estudo de caso

---

<sup>1</sup> Veja-se, *exempli gratia*, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (DRMAD), 1992, UN Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1.

<sup>2</sup> Neste sentido, RAZZAQUE, Jona, *Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, in Routledge Handbook of International Environmental Law, Editado por ALAM, Shawkat, *et al*, Routledge, 2013, pp. 137 a 154, p. 137

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> Eclipsante, na matéria é a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, aprovada pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU), em Aarhus, Dinamarca a 25 de Junho de 1998, sobre que nos deteremos.

<sup>5</sup> Sobre a autonomia entre Direito do Ambiente e Direito Administrativo, *vide infra*, nota de rodapé 61. Não obstante o tal *corpus* suficientemente denso do Direito do Ambiente para que o estudemos autonomamente, parece que hoje, não um regresso à submissão, mas uma concatenação entre os ramos. Com efeito, as

para compreender melhor da aplicação prática da matéria, entendemos por bem a separação do trabalho em duas partes.

Assim, a primeira parte trata-se de uma incursão *geral* sobre o direito à participação pública na tomada de decisão tentando, por um lado, delinear os contornos e requisitos do instituto, percebendo de que realidade tratamos e, por outro, analisar a evolução da previsão tanto no Direito Internacional, desde o pós-segunda Guerra Mundial, como no Direito da União Europeia. Aqui faremos ainda um contraponto relativo às vantagens e desvantagens da participação pública e, por fim, concluiremos relativamente àquelas que são as tendências principais, nesta matéria.

Já a segunda parte, *especial*, indaga da hipótese de operacionalização do conceito, em sede de Ordenamento do Espaço Marítimo. Trata-se, esta última, de uma matéria meritória de um estudo aprofundando<sup>6</sup>, pela sua importância na gestão sustentável dos recursos a que apelávamos *supra*, bem como pela sua actualidade, não apenas no que às preocupações do Direito Internacional e Direito da União Europeia respeita<sup>7</sup>, mas também dos Estados. Mas tal teremos que deixar para uma outra oportunidade pois, o tema do Ordenamento do Espaço Marítimo, será por nós utilizado apenas como caso de estudo, para perceber como pode a participação pública na tomada de decisão sustentável ser, afinal, operacionalizada. Assim, em primeiro lugar na parte especial abordaremos, sumariamente, a estrutura do Ordenamento do Espaço Marítimo, com auxílio da literatura mais recente a respeito e focaremos o desenvolvimento da participação pública nesta sede e, em segundo, ilustraremos as opções e tendências do Direito da União Europeia e de dois Estado-Membros, almejando aferir do empenho do legislador europeu e nacional, na efectividade da participação pública e na concretização da *ocean citizenship*<sup>8-9</sup>.

---

decisões administrativas não se tratam de simples actos distantes, mas resultado de um procedimento, composto por fases abertas e inconcebíveis sem um *cerne ambientalmente consciente*.

<sup>6</sup> Sobre a importância do tema, *vide* NORONHA, Francisco, O Ordenamento do Espaço Marítimo, Almedina, 2014, pp. 27 a 33

<sup>7</sup> Veja-se, entre outros, a Directiva n.º 2014/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2014, que estabelece um quadro para o Ordenamento do Espaço Marítimo.

<sup>8</sup> Sobre a questão da *Ocean Citizenship*, *vide* FLETCHER, Stephen e POTTS, Jonathan, *Ocean Citizenship: An Emergent Geographical Concept*, in Coastal Management, n.º 35, 2007, pp. 511 a 524

<sup>9</sup> Reparará o leitor que ao longo da exposição usaremos expressões e transcrições na língua em que lemos primeiramente a matéria. Esses serão os casos em que optamos por não traduzir a literatura que serviu de base a este trabalho (que é, quase na totalidade, estrangeira pelas circunstâncias em que a obra foi escrita) por entendermos que o significado original se perderia ou se mancharia. Não porque nos consideramos incapazes de tradução simples. Também não é nossa intenção dar aso ao tal *novoriquismo literário*. Parece-nos, isso sim, que o *forçar* de alterações linguísticas só deverá ser feito se contribuir para melhores interpretações do escrito. Sobre a matéria do multilinguismo, por todos, OST, François, Traduire. Défense et illustration du multilinguisme, Fayard Ouvertures, 2009, p. 234

## Parte Geral - Sobre a Participação Pública

*People are Paramount,*  
Memorial Bench, George W. Selsby

### 1. Da Origem da Participação Pública: Do Sistema Democrático ao regresso à *Polis*

Basilar ao tema que aqui nos propomos tratar é o conceito de Democracia<sup>10</sup>. Começando pois por ensaiar uma definição minimamente satisfatória deste último, recorreremos à origem da palavra. Como é sabido, o termo *demokratia* foi-nos legado pela civilização Grega<sup>11</sup>, e como é também conhecido, não existe pureza e rigor terminológicos comparáveis aos helénicos<sup>12</sup> pelo que, definiríamos, dividindo a palavra nas duas de que provém, por *poder pelo povo*. Abraham Lincoln, mais tarde, disse-nos tratar-se de "*government of the people, by the people, for the people*"<sup>13</sup> (*i.e.* uma forma de Governo do povo, pelo povo e para o povo). Coloca-se pois a questão de saber como definir este poder pelo povo. Tentativas são várias, mas optemos por sumariar, utilizando a ideia (muito embora, como nos lembra TOURAINE, a democracia é, "*un travail plus qu'une idée*"<sup>14</sup>) de que todos devem governar, no sentido de que todos devem estar envolvidos no acto legislativo *lato sensu*, *i.e.* na decisão política, na feitura de leis e na condução da administração<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Para uma reflexão sobre o tema, nomeadamente a sustentabilidade do modelo que vivemos, vide FERREIRA DA CUNHA, Paulo, *Sustentabilidade, Democracia e Direito.*, Selected Works, Julho 2014, disponível em <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1320&context=pf>. Acesso em 23 de Setembro 2014.

<sup>11</sup> Para uma detalhada descrição do modelo democrático Ateniense, bem como dos que se seguiram nos séculos posteriores, por todos HELD, David, *Models of Democracy*, Polity Press, 2ª Edição, 1997

<sup>12</sup> Assim, FERREIRA DA CUNHA, Paulo, *Reler o Direito Clássico: Um Desafio Jurídico do Séc. XXI. Grécia e Roma, Fontes e Exemplos de Juridicidade*, Revista Campo Jurídico, número 1, Março 2013, pp. 151 a 162

<sup>13</sup> *The Gettysburg Address*, 1863

<sup>14</sup> Vide TOURAINE, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Tradução por Westview Press, 1997, p. 107

<sup>15</sup> É o *homo politicus* de que nos fala HELD, David, *Models of Democracy...Op. Cit.*, pp. 37 e ss

Sobre os elementos da definição, BIRCH nota que não existe uma definição axiologicamente neutra de povo<sup>16</sup> e, no que a poder diz respeito, definiríamos muito simplesmente, e na esteira do mesmo autor, como o processo de atingir de decisões com força obrigatória (que via de regra resultam em leis).

A Democracia é, antes de mais, uma forma de governo, uma ideia que se encontra na base da organização sociopolítica e jurídica de um Estado, mas é pensável como uma ideologia, surgida a propósito de modelos diversos. Uma característica essencial é a sua ligação visceral com o princípio da Dignidade (da Pessoa) Humana, pois que sem a garantia do total respeito por este último, não poderá funcionar. Relaciona-se com os conceitos de participação, representação, inclusão (que se prende com o direito a ser inteiramente incluído na vida cívica da comunidade) e pluralismo (que assegura o respeito e convivência harmónica entre pessoas com diferentes tipos de experiência humana). A Democracia trata-se, indiscutivelmente, do sistema mais propício à garantia da protecção dos Direitos Humanos e da segurança humana<sup>17</sup>. Por outro lado, depende do interesse e activa participação dos seus beneficiários. No entanto, apenas se o cidadão for detentor de um conhecimento básico sobre o funcionamento do sistema, poderá participar<sup>18</sup>. Hoje acrescentamos o conceito de *democracia online*, sob o moto *on the streets and online*, num mundo tão perto, como nunca antes visto, dos ideias gregos de democracia.

Não obstante a clássica oposição entre democracia directa e representativa<sup>19</sup>, são de distinguir fundamentalmente, as *teorias de identidade* das *teorias de competição*. Se as primeiras almejam uma identidade entre governo e governados, numa concretização do que JEAN JACQUES ROUSSEAU chamou de "*volonté générale*", negando as diferenças políticas legítimas, já as segundas permitem opiniões diversas, legítimas.

---

<sup>16</sup> Auxiliados pela definição oferecida pela Convenção de Aarhus, no seu artigo 2º, 4, temos um entendimento de público que se prenderá com "(...) uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas e, como definido na legislação ou prática nacionais, as suas associações, organizações ou grupos".

<sup>17</sup> Este conceito trata-se de um novo paradigma e parte da noção de que o respeito pelos Direitos humanos e liberdades democráticas, bem como o alcance do empoderamento para o desenvolvimento humanos são indispensáveis para a salvaguarda e promoção da segurança humana. A sua agenda centra - se no alcance que a liberdade poderá ter, em relação às ameaças invasivas à vida e à subsistência das pessoas, sejam estas políticas, sociais ou económicas. Só a governança participada, a garantia do primado do Direito, do desenvolvimento sustentável e do igual acesso aos recursos pode transformá-la numa nova base para tomada de decisão. Assim, MOREIRA, Vital, GOMES, Carla de Marcelino, *Compreender os Direitos Humanos, Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 2013, pp. 444

<sup>18</sup> BRYER, Thomas A., *Public Participation in Regulatory Decision-Making*, in *Public Performance & Management Review*, Vol. 37, número 2, 2013, pp. 263 a 279, pp. 277 e 278

<sup>19</sup> A este último associamos os modelos parlamentarista e presidencialista, contando-se variações, como o modelo semipresidencialista, francês.

No que à justificação de Democracia enquanto sistema respeita (que directamente auxilia na conceptualização e posterior justificação da participação pública), invocáramos, além dos princípios básicos<sup>20</sup>, a tese dos interesses, propugnada por WEALE. Esta tese instrumentalista aponta-nos o papel desempenhado pela democracia, ao serviço do interesse público<sup>21</sup>. Não obstante este último se tratar de um conceito ilíquido<sup>22</sup>, com alguma certeza afirmamos que há sempre um reduto de interesses comuns entre os Homens uma vez que, na esteira do mesmo autor, os consideramos *equals in conditions of fallibility*, pelo que aqui se encontrará o fundo comum, o *minimax* que serve, pois, de base ao exercício, e recriação constantes, da Democracia.

Instrumental à Democracia é o conceito de *Polis*<sup>23</sup>. O esbatimento de fronteiras físicas, a crise de Estado-Nação<sup>24</sup> e a afirmação de estratos de ordenação cada vez mais complexos, apesar de impensáveis até há poucas dezenas de anos, que abandonam a posição de simples emissores de *standards*, remetem-nos para o regresso, necessário, embora, à primeira vista, paradoxal, a uma política de proximidade. Neste sentido, a *Polis* surge como o único ambiente verdadeiramente fundamental para a participação pública, não fosse a sua *essência*, o cidadão<sup>25</sup>. Com efeito, GALLIGAN nota que a participação é frequentemente associada à ideia de cidadania *i.e.* no empenho activo das pessoas no

---

<sup>20</sup> Como liberdade, igualdade, desenvolvimento moral e pessoal, utilidade social, eficiência das decisões e rejeição da tirania, entre outros. *Vide*, a propósito, WEALE, Albert, *Democracy, Issues in Political Theory*, Peter Jones and Albert Weale, Palgrave, 1999, p. 41.

<sup>21</sup> Sobre o princípio do Interesse Público por todos, FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Direito Administrativo*, vol. II, Lisboa, 1988, p. 37.

<sup>22</sup> Também se debatendo com esta perplexidade KIDD, Sue e ELLIS, Geraint, *From the Land to the Sea and Back Again? Using Terrestrial Planning to Understand the Process of Marine Spatial Planning*, in *Journal of Environmental Policy & Planning* 2012, pp. 46 a 66, p. 54.

<sup>23</sup> Definiríamos hoje, recorrendo de novo ao ensinamento Grego, como um derivado do que eles próprios consideravam tratar – se *polis*, a *koinônia politôn politeias* formada, na sua essência, pelos conceitos complementares de cidade e estado. Sobre a matéria DECAROLI, Steven, *Political Life: Giorgio Agamben and the Idea of Authority*, *Research in Phenomenology* 43, 2013, pp. 220 a 242 e FIALHO, Maria do Céu, *Do Oikos à Pólis de Agamémnon: sob o signo da distorção*, in *Ágora. Estudos Clássicos em Debate* 14, 2012, pp. 47 a 61.

<sup>24</sup> Ou pelo menos da noção de Estado soberano, como introduzido por Jean Bodin. LEE, Daniel, “*Office Is a Thing Borrowed*”: *Jean Bodin on Offices and Seigneurial Government*, *Political Theory*, 41, SAGE, 2013, PP. 409 a 440 Sobre a matéria do Estado, por todos, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 43. Sobre o fim da pessoa colectiva Estado Neste sentido, *vide* ROMÃO, Filipe Luís de Vasconcelos, *Do Estado-nação à autonomia-nação: desafios ao conceito de soberania*, in *Boletim Meridiano* 47 vol. 14, n. 136, Mar. a Abr. 2013 pp. 3 a 9 e MACKENZIE, Debora, *Imagine there's no countries...*, in *New Scientist*, Vol. 223, Edição 2985, 2014, pp. 31 a 37.

<sup>25</sup> "A essência da polis encontra-se nas suas instituições e na sua cidadania. A cidadania forma a polis através das suas instituições e a participação nas instituições define a cidadania. Por estas razões, prefiro a caracterização da polis como ‘*citizens-state*’ (*Bürgerstaat*) ao invés de ‘*city-state*’ (*Stadtstaat*), que conduz a interpretações erróneas. A essência da polis e da polis cidadã é a participação" VAN DER VLIET, Edward Ch. L., *Reflections on the polis and poleis* in *De novis libris iudicia*, 60, 2007, pp. 302 a 316.

*design* das comunidades<sup>26</sup> e, outrossim, desde ROUSSEAU, que se entende que uma *forma de governo desejável*, para com propriedade como tal designar, é aquela que promove oportunidades várias de participação política para o cidadão comum<sup>27</sup>.

A *Polis* iniciou o seu processo de desprendimento da figura do Estado, na segunda metade do século XX. Se até 1945 reinava o Estatismo, o fim da II Guerra Mundial, o nascimento do Direito Internacional Moderno<sup>28</sup> e a proliferação do movimento de autodeterminação dos povos<sup>29</sup>, que supera a ideia Estado inatingível e insubstituível, constitui uma Comunidade Internacional *de facto* e, hoje, a ideia de isolacionismo do Estado deixou de ser uma realidade pensável, sendo suplantado pela certeza da profunda interdependência entre os diferentes actores internacionais<sup>30</sup> que levou, em primeiro plano, ao declínio do princípio da integridade territorial, mas, essencialmente, à densificação e complexificação das relações entre os vários Estados, ao envolvimento de actores não estaduais e à emergência do cidadão, enquanto actor de Direito Internacional<sup>31</sup>. Na verdade, neste "pós-moderno neo-tribalismo"<sup>32</sup>, é o cidadão o último e "verdadeiro repositório de soberania"<sup>33</sup>. Assim, e em paralelo com o que sucede a nível da legislação nacional, a normatividade internacional invoca a fundamentalidade de estruturas de participação pluralistas, como meio de introdução de legitimidade nas decisões. Com

---

<sup>26</sup> GALLIGAN, D. J., *Due Process and Fair Procedures*, Oxford, 1996, p. 129

<sup>27</sup> Como indica BIRCH, Anthony H., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, 3ª Edição, 2007, pp 110 a 158, p. 144.

<sup>28</sup> Por oposição a um DIP de pendor nacionalista, criado no século XIX, com o objectivo único de proteger as instituições nacionais, vistas como uma componente essencial de uma cultura nacional una. FOX, Gregory H., *The Right to Political Participation in International Law*, in *Yale Journal of International Law*, Vol. 17, 1992, pp. 539 a 607.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 573. Ainda sobre a matéria da autodeterminação conferir ANDERSON, Michael R., *An Overview*, in *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, editado por BOYLE, Alan e ANDERSON, Michael, Oxford, 1998, pp. 1 a 24, pp. 6 e 7

<sup>30</sup> Com efeito, "*increasingly, governments recognize that their legitimacy depends on meeting a normative expectation of the community of states*", FRANCK, Thomas M., *The Emerging Right to Democratic Governance*, *The American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1., 1992 pp. 46-91

<sup>31</sup> Até então, "excluindo alguns casos anómalos, em que se permitia aos indivíduos reivindicar os seus direitos directamente, com base em acordo internacional, estes não eram sujeitos de direitos e deveres de Direito Internacional. Ao invés limitavam-se a beneficiar indirectamente, da regra que prevê que o Estado veja, no ataque a um seu cidadão, um ataque a si próprio, podendo, como tal, obter reparação". Conferir SOHN, Louis B., *The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather Than States*, in *The American University Law Review*, Vol. 32:1, 1982, pp. 1 a 64, p. 9 Sobre o papel do indivíduo enquanto sujeito de Direito Internacional Público (DIP), vide FERREIRA DE ALMEIDA, Francisco, *Direito Internacional Público*, 2ª Edição, Coimbra 2003, pp. 328 a 337

<sup>32</sup> Sobre o conceito criado por FRANCK, Thomas M., conferir TIERNEY, Stephen, *The Search for a New Normativity: Thomas Franck, Post-modern Neo-tribalism and the Law of Self-determination*, *EJIL* 2002, Vol. 13 No. 4, pp. 941 a 960

<sup>33</sup> Vide FOX, Gregory H., *The Right to Political Participation in International Law...Op.Cit.* p. 544

efeito, existe uma tendência inequívoca de afirmação da participação pública no processo de tomada de decisão conducente à feitura de leis e planos ou decisões específicas.

Uma pequena nota referente aquele que é um caso de integração económica e política, que poderá vir a ilustrar este estágio final de referência à *Polis*, que defendemos, afigura-se-nos, no momento, imprescindível. Falamos, como não poderia deixar de ser, da União Europeia e do instituto da cidadania da União<sup>34</sup>. Esta referência é ainda importante uma vez que serve de sustentáculo às realidades que apresentaremos no caso prático, escolhido para aferir da sensibilidade do legislador interno, a propósito da participação na condução da *res publica*. Infelizmente, este não é o espaço para uma incursão pela evolução da União desde o surgimento do *homo economicus*<sup>35</sup> até à sua institucionalização e consagração do acervo da cidadania que hoje faz parte da identidade dos europeus<sup>36</sup>, apesar de se falar ainda de uma constituição sem *demos*<sup>37</sup>. Reservando tais considerações para outra oportunidade<sup>38</sup> limitando-nos, por ora, a encarar a *Polis Europeia* como uma realidade dinâmica e sensível, mas, essencialmente, universalista, com referência, tão-só a valores<sup>39</sup>. Não obstante a ambiguidade dos Tratados em sede de participação pública<sup>40</sup>, o

---

<sup>34</sup> Sobre a matéria, entre nós ARAGÃO, Alexandra, *Ensaio sobre a construção europeia e a reinvenção da democracia, a propósito dos diálogos com os cidadãos*, in "Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo", Vários, Almedina, 2013, pp. 17 a 34 e MOREIRA, Vital, *Cidadania para além do Estado (cidadania da União Europeia e Direitos de Cidadania depois do Tratado de Lisboa)*, pp. 887 a 966. Deste último autor destaca-se ainda *Constitucionalismo Supraestatal: A União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, in "Respublica" Europeia", Coimbra, 2014, pp. 13 a 50. Para uma reflexão sobre a obsolescência dos critérios para a atribuição da cidadania da União, por todos, ASZTALOS, Zsófia, *Union Citizenship based on Residence – Writing the Future or a nightmare?*, in *European Integration Studies*, Miskolc, Vol. 6., número 1, 2008, pp. 109 a 121

<sup>35</sup> MOURA RAMOS, Rui, *Les nouveaux aspects de la libre circulation des personnes. Vers une citoyenneté européenne*, in *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, 2ª edição, Coimbra, 1999, Coimbra Editora, pp. 256 a 276

<sup>36</sup> Não obstante perspectivas menos animadoras, relativas à matéria, como a análise SWOT realizada por SANDE, Pedro Almeida, *A percepção da Crise da União Europeia vista à luz de instrumentos de gestão corporativa*, Universidade Aberta, 2102. Disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2551/1/Tese%20Investiga%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Pedro%20Almeida%20Sande.pdf>. Acesso em 25 de Janeiro de 2015 e dados recentes do *Standard Eurobarometer*. Conferir *Standard Eurobarometer* 82, Outono 2014, Dezembro 2014, pp. 26 e 27

<sup>37</sup> MOREIRA, Vital, *Constitucionalismo Supraestatal: A União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, in "Respublica Europeia", Coimbra, 2014, pp. 13 a 50 e WEILER, J.H.H., *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, Vol. 1, 3ª Edição, 1995, pp. 219 a 258.

<sup>38</sup> Para uma incursão completa sobre a matéria da Cidadania da União, fazendo uso essencialmente do labor jurisprudencial a propósito, entre outros, FAIRHURST, John, *Law Of The European Union*, 10ª Edição, Pearson, 2014, pp. 318 a 355.

<sup>39</sup> Assim defende CARREIRA DA SILVA, Filipe, *Cidadãos da Europa? Algumas reflexões sobre o patriotismo constitucional*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, Dezembro 2004, pp. 127 a 145, p. 138

<sup>40</sup> Como indica LEE, Maria, *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, 2ª Edição, 2014, p. 182

instituto não se encontra, ainda assim, ausente<sup>41-42</sup>. No entanto, se defendemos uma interpretação dos mesmos, no sentido de preverem obrigação de fomento da participação pública, parece que linguagem branda e ausência de requisitos específicos, quanto a processos de envolvimento, dificulta a sistematização<sup>43</sup>, aspecto que se apresentaria fundamental, para independência face à boa vontade do intérprete aplicador. De todo em todo, o instituto é afirmado e promovido em legislação que o desenvolve e implementa<sup>44</sup>, bem como outros actos (de entre estes, destaca-se o *Livro Branco sobre Governança da União Europeia*<sup>45</sup>).

Por fim nesta secção introdutória arriscaríamos ainda uma posição particular, que parece, todavia, unânime entre a doutrina consultada, pelo que pouco acrescentará ao já sabido: sem pretender fazer um elogio cego<sup>46</sup> à *democracia directa* (termo que usamos aqui, note-se, livre de correspondência conceptual absoluta ao sistema criado pela democracia ateniense que referimos *supra*, mas apenas nele inspirado e que é passível de transposição parcial, para realidades políticas como a acima mencionada), e que contrapomos à *concepção liberal de democracia*, que, *lato sensu*, indica uma separação estanque entre a prossecução de interesses privados, relativamente aos quais os indivíduos

---

<sup>41</sup> Artigo 10º, 3 e 11º. O artigo 11º. 4 introduz a Iniciativa de Cidadania Europeia, que poderá vir a representar um compromisso com significado institucional. Não podemos considerar trata-se de uma forma genuína de democracia directa, nem tão-pouco aquilo que considerariamos uma "iniciativa", se pensada convencionalmente; apresenta-se pois, mais um direito de petição e, assim, relacionando-se com a alínea d) do artigo 20º. Consiste na hipótese de um milhão de cidadãos da União (*i.e.* Nacionais de um Estado – Membro), de pelo menos sete Estados – Membros (e assim provenientes de um quarto dos Estados – Membros), convidarem a Comissão a apresentar propostas legislativas, em domínios que são da competência legislativa da União. Note – se que aqui, está subjacente a ideia de o grupo ser expressão da vontade não de um Estado – Membro, mas da União. A matéria vem definida no Regulamento (UE) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2011, sobre a iniciativa de cidadania que estabelece os princípios e as etapas do procedimento deste instrumento de aprofundamento democrático e encontra – se operacional desde Abril 2012. Sobre a matéria, *vide* ARAGÃO, Alexandra, *Dimensões Europeias do Princípio da Precaução*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto 2010, especial, pp. 245 a 291, pp. 268 e ss. Ainda sobre a Iniciativa de Cidadania Europeia, *vide* o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e Conselho sobre a aplicação do Regulamento UE n.º 211/2011 sobre ICE, de 31 de Março de 2015.

<sup>42</sup> Sendo ainda exemplo de instrumentos que consagram a Participação pública a nível da União as Directivas 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, e 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014 que altera a Directiva 2011/92/UE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente. Mais desenvolvimentos a este propósito serão feitos *infra*.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 183 e ss

<sup>44</sup> Como a Decisão nº 1386/2013/UE, relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta», 8º objetivo prioritário (Aumentar a sustentabilidade das cidades da União), para. 95, ponto iv).

<sup>45</sup> COM(2001) 428.

<sup>46</sup> Para um apelo a uma “democracia discreta” conferir *Direct Democracy and its Critics: Support for Direct Democracy and ‘Stealth’ Democracy in Finland*, BENGTTSSON, Åsa e MATTILA, Mikko, *Western European Politics*, Vol. 32, Edição 5, 2009, pp. 1031 a 1048

podem, e devem, agir, e dos interesses públicos, que serão de deixar a um grupo de eleitos para o efeito<sup>47</sup>, parece ainda assim certo que o envolvimento social, político e económico dos cidadãos na *res publica*, estes que são afinal mais do que o sustentáculo, a *essência* da própria democracia<sup>48</sup> surge fundamental, para uma vivência mais consentânea com *(des)governança* global do século XXI<sup>49</sup>.

## 2. Sobre o Direito à Participação Pública

### 2.1 O Instituto que se pulveriza:

A temática da Participação Pública tem vindo a assumir um relevo incontornável no que ao estudo da *Scientia Iuridica* diz respeito, não obstante dificuldades em determinar com exactidão a relação que se estabelece entre ambos<sup>50</sup>. BARTON indica três causas essenciais, que justificam a afirmação crescente da participação pública: o declínio das instituições que mediarão a relação entre Administração e Administrados (Partidos Políticos, Igreja, *etc.*), o aumento da burocracia e ainda o impacte surgido da instalação dos *mass media*<sup>51</sup>. Usualmente associa-se o termo à ideia de *Governança*<sup>52</sup>, na medida em que

---

<sup>47</sup> Para uma crítica ao modelo, por oposição à democracia participativa *vide* DELLA PORTA, Donatella, *Can Democracy be Saved?*, Polity Press, 2013, pp. 37 e seguintes. Várias escolas se posicionam na matéria: desde a defesa do *elitismo racionalista*, baseado na participação de *experts* que incorpora o insatisfatório *corporativismo*, até à democracia deliberativa que pretenderá o tal *empowerment of citizens*, mas que se encontra dependente de variados factores para a sua concretização. Sobre a matéria conferir RICHARDSON, Benjamin J. e RAZZAQUE, Jona, *Public Participation in Environmental Decision-Making*, in *Environmental Law for Sustainability: a reader*, Oxford, 2006, pp. 165 a 194, pp. 170 a 173.

<sup>48</sup> Assim MOREIRA, Vital, *Cidadania para além do Estado...Op. Cit.* p. 948

<sup>49</sup> Sobre a matéria da governança, apelando às ligações estabelecidas entre os conceitos de dinamismo, diversidade e complexidade na criação de uma *co-governança*, *vide* KOOIMAN, Jan, *Gobernar en Gobernanza*, in *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 57 a 82 e FAUSTO QUADROS, "Portugal, Europe and Legal Globalization", in *Portugal, Europe and the Globalization of the Law*, Erasmus and International Relations Office Law Faculty of the University of Lisbon, Fevereiro 2015, pp. 78 a 83.

<sup>50</sup> *Vide* STEELE, Jenny, *Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring the Problem-Solving Approach*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, n. 3, 2001, pp. 415 a 442.

<sup>51</sup> *Vide* BARTON, Barry, *Underlying Concepts and Theoretical Issues in Public Participation in Resources Development*, in *Human Rights in Natural Resource Development (Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources)*, Editado por ZILLMAN, Donald M., LUCAS, Alastair Lucas, e PRING, George (Rock), Oxford University Press, 2002, pp. 77 a 122, p. 82.

<sup>52</sup> Conferir RAZZAQUE, Jona, *Human Rights to a Clean Environment: Procedural Rights*, *Research Handbook on International Environmental Law*, Vários, Edward Elgar, 2014, pp. 284 a 302, p. 293

é um dos elementos que sustentam aquilo que entenderíamos por uma *boa governança*<sup>53</sup> que, por sua vez potencia o respeito pelos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, a própria participação pública trata-se de um Direito Humano<sup>54</sup>. Tal questão não levanta dúvidas, na sua *dimensão política*. Já em sede de participação pública na tomada de decisão administrativa a liquidez da matéria não é igualmente certa, exigindo-se uma interpretação extensiva da noção de Democracia<sup>55</sup> e uma aceitação do carácter dinâmico do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)<sup>56</sup>, para incluir a segunda na primeira. No entanto, vários instrumentos de Direito Internacional apontam neste sentido, como veremos *infra*, destacando-se a Convenção de Aarhus<sup>57</sup>.

A participação pública trata-se de uma realidade altamente complexa, sendo que a noção surge em diversos, e aparentemente irrelacionáveis, contextos. BARTON sugere-nos uma construção tridimensional de participação pública, identificando uma realidade que convoca elementos políticos, legais e administrativos<sup>58</sup>. Se a participação em processos políticos se trata de algo variável, objecto de discussões e divergências de longa data, já participação em processos administrativos, comporta um significado bem estreito e técnico e, de algum modo, mais pacífico, divergindo essencialmente naquela que é a interpretação feita pelos diferentes sistemas, a propósito de *fases e formas* que poderá assumir.

Destarte, GALLIGAN debruça-se sobre a questão da falta de liquidez do conceito, por se reportar a realidades diversas, *e.g.* política e ambiental, notando o uso indiscriminado do conceito, como se fosse de reportar a uma realidade concreta e líquida. Apoiar-se no *método adjudicativo*, para se reportar a um tipo de participação que considera o envolvimento total da parte na questão, por esta deter um conhecimento profundo da discussão uma vez que está envolvida intimamente podendo, pois, contribuir e/ou

---

<sup>53</sup> Juntamente com as ideias de transparência, responsabilidade, *accountability* e capacidade de resposta às necessidades colectivas (como proposto pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>)

<sup>54</sup> Assim, STEINER, Henry J., *Political Participation as a Human Right*, em *Human Rights Yearbook*, Vol. I, 1988, pp. 77 a 134.

<sup>55</sup> EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, 1997, Oxford University Press, pp. 51 a 97, p. 70

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 95

<sup>57</sup> Como nota ETINSKI, Rodoljub, *Specific Features of the Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention*, *Proceedings of Novi Sad Faculty of Law*. 2013, Vol. 47 Issue 2, pp. 79 a 92.

<sup>58</sup> BARRY BARTON, apresenta ainda um admirável elenco que indica a evolução no pensamento e valores e presença do Estado, de construções teóricas sobre Democracia e participação pública, desde o Elitismo Racional, até aos modelos da Democracia Deliberativa, e Participativa, passando pela Democracia Liberal, Pluralismo e Neo-Liberalismo. BARTON, Barry, *Underlying Concepts and Theoretical Issues in Public Participation in Resources Development, ...Op. Cit.*, pp. 84 e ss

defender-se. Este método é característica dos processos legais de natureza civil e criminal, em que aplicação é casuística. Afastando-nos deste modelo é ainda assim possível encontrar processos de natureza diversa que mantêm, na generalidade, o modelo e, essencialmente, o princípio de consideração do indivíduo, cujos interesses estão em causa, porque e na medida em que se apresenta de inestimável valor para o processo. Num estádio seguinte, no espectro administrativo que nos interessa particularmente, surge o modelo consultivo, segundo o qual aqueles que poderão vir a ser afectados pela decisão ou têm interesse nela terão o direito de contribuir com informação relevante e argumentar em determinado sentido. A participação poderá assumir diversas formas, adequadas à matéria e decisão em questão, desde audiências públicas até simples emissão de opiniões escritas. No extremo do espectro administrativo encontra-se a participação política propriamente dita, inclusiva, cujo objectivo se estende muito para lá da aplicação concreta, pretendendo a criação de elites e políticas públicas, que se alarga desde a simples e rudimentar chance de votar em eleições periódicas até manifestação em fóruns, reuniões, numa palavra, na *ágora*, com motivações diversas que variam desde a vontade concreta de afectar resultados eleitorais, ter impacto nas decisões públicas, ou, simplesmente, exercer o seu direito a participar na condução da vida pública<sup>59</sup>.

Notemos ainda que, porque a participação pública surge particularmente significativa no contexto da matéria do desenvolvimento sustentável, uma vez que esta depende, em grande medida, da forma como as considerações económicas, sociais e ambientais são integradas na tomadas de decisão<sup>60</sup>, consideramos uma imposição o seu estudo no âmbito do Direito do Ambiente, que tomamos como *ramo referente*. Ademais, é nossa intenção, em fase posterior neste estudo, focarmo-nos num caso prático que ilustra a participação pública na condução das políticas públicas, em matéria de planeamento espacial marítimo e gestão costeira, integrados e sustentáveis, reflectindo uma abordagem holística e ecossistémica. Destarte, se tem vindo a ser defendida uma autonomia do Direito do Ambiente em face do Direito Administrativo, pela existência de elementos suficientes que ramificam este último, parece que nunca como hoje, os dois ramos serão de apresentar e considerar, unidos, porque o primeiro não é configurável sem o segundo<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Conferir GALLIGAN, D. J., *Due Process...Op. Cit.*, pp. 130 e 131

<sup>60</sup> RICHARDSON, Benjamin J. e RAZZAQUE, Jona, *Public Participation...Op. Cit.*, p. 166

<sup>61</sup> Sobre a matéria, nomeadamente sobre a capacidade de *independentização*, entre outros, AMADO GOMES, Carla, o texto *O Ambiente como Objecto e os Objectos do Direito do Ambiente*, correspondente à exposição oral em Curso de Pós-Graduação em Ciências Jurídico-Administrativas da Faculdade de Direito de

## 2.2 Para um conceito de Direito à Participação pública na Tomada de *Decisão Sustentável*

Uma primeira indagação prende-se com as dificuldades que surgem da própria diversidade terminológica, com que nos deparamos a propósito do tema. É que a literatura, em especial estrangeira, tende a utilizar a expressão *participação pública e consulta pública*, indiferenciadamente. Pretenderão os conceitos tratar a mesma realidade? Ou refere-se a participação pública a uma realidade em que o envolvimento dos interessados, em determinada tomada de decisão é mais intenso, *i.e.*, uma situação em que os interessados estão envolvidos no próprio acto que irá conduzir à decisão, por oposição a uma situação em que os interessados se limitam a ser ouvidos a propósito de determinado projecto delineado? Esta confusão conduz ao enfrentar de dificuldades não apenas pelo legislador, na sua tarefa de esclarecer como a participação pública pode desenvolver-se, mas do próprio intérprete aplicador, abrindo-se a margem deixada à discricionariedade (ou arbitrariedade?). A esta questão *dos graus de envolvimento*, que sugerem o uso de diferentes expressões, voltaremos imediatamente *infra*, com o auxílio de ARNSTEIN<sup>62</sup>.

Importará notar que se apresenta tarefa assaz custosa definir o instituto da participação pública, na medida em que, não obstante exemplificações de vestes e formas a assumir serem inúmeras, já avançar uma definição precisa do termo é empresa que poucos arriscam. Com efeito, PRING e NOÉ<sup>63</sup> apresentam-nos vários exemplos, como votação, petição, *lobbying*, escrita de cartas a editores de jornais e revistas, debate, campanha, comparência e tomada de posição em audições, requisição de informação, auxiliar em painéis de aconselhamento e, até, litigância em Tribunais, mas não propugnam uma definição. Já SPYKE<sup>64</sup>, notando que o conceito opera num universo vasto de governação assegura-nos, no entanto, que este não é passível de único significado. Ainda assim ventila,

---

Lisboa, na disciplina de Direito do Ambiente, no ano lectivo de 1999/2000, disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19332-19333-1-PB.pdf>. Acesso em 11 de Maio de 2015.

<sup>62</sup> ARNSTEIN, Sherry R., *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, Julho 1969, pp. 216-224

<sup>63</sup> Vide PRING, George (Rock) and NOÉ, Susan Y., *The Emerging International Law of Public Participation Affecting Global Mining, Energy, and Resources Development in Human Rights in Natural Resource Development...Op. Cit.*, pp. 11 a 76, p. 15

<sup>64</sup> Conferir SPYKE, Nancy Perkins, *Public Participation in Environmental Decisionmaking at the New Millennium: Structuring New Spheres of Public Influence*, in Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol 26, 2ª Edição, 1999, pp. 263 a 313, p. 266

na esteira de LANGTON<sup>65</sup>, e numa enunciação amplíssima, que se trata de um conjunto de "*purposeful activities in which citizens take part in relation to government*"<sup>66</sup>. Outros autores oferecem uma tentativa de afunilamento do conceito, excluindo, por exemplo, e no que à tomada de decisão em matéria administrativa diz respeito, as decisões em que a iniciativa parte de indivíduos exteriores à instituição responsável pela decisão<sup>67</sup>.

JOANA MENDES avança uma construção, segundo a qual o entendimento a ter por participação pública na tomada de decisão é o de que se trata de um conceito amplo, que abrange as posições vantajosas concedidas aos indivíduos, cujos direitos substantivos e, em segunda linha, interesses legalmente protegidos, serão afectados pela decisão em questão<sup>68</sup>, e à qual corresponde uma obrigação da Administração de, cuidadosa e imparcialmente, examinar a situação fáctica trazida perante si<sup>69</sup>. De notar que, naturalmente, a operacionalidade de um entendimento de tal maneira vasto de participação pública, sérios desafios enfrentará, como, por exemplo, as diferentes maturações que conceitos como interesses legalmente protegidos e direitos substantivos têm, consoante o espaço legal com que nos deparamos<sup>70</sup>.

Por todos, acompanhamos o entendimento de DOELLE e SINCLAIR, que nos oferecem uma *construção amplíssima* de participação pública na tomada de decisão. Segundo os autores, o único objectivo da definição está em eliminar partes que não poderiam, de qualquer modo, *contribuir construtivamente* para o processo público de tomada de decisão. Com efeito indicam-nos que deve ser permitida a participação de qualquer indivíduo que possa dar um contributo e que a questão de aferir do quão construtiva essa participação pode ser deverá ser deixada para o final do processo, quando os resultados da participação pública forem avaliados<sup>71</sup>.

Isto dito, nesta sede lidaremos apenas com aquilo que MENDES considera tratar-se de *procedural participation*, em que os participantes se mantêm à margem das estruturas governativas e já não com a chamada *organic participation*, segundo a qual as pessoas que

---

<sup>65</sup> LANGTON, Stuart, *What is Citizen Participation?*, in *Citizen Participation in America*, Lexington Books, 1978, pp. 13 a 24, p. 17

<sup>66</sup> Para outros ensaios de definição conferir BEIERLE, T.C. e CAYFORD, J., *Democracy in Paractice: Public Participation in Environmental Decisions*, Resources for the Future, 2002, p. 6

<sup>67</sup> ASSIM MENDES, Joana, *Participation in EU Rule-Making*, Oxford, 2011, p. 27

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 42

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 77

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 43

<sup>71</sup> DOELL, M. e SINCLAIR, A.J., *Time for a new approach to public participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability*, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 26, 2006, pp. 185 a 205 p. 196

serão afectadas pela tomada de decisão estão envolvidas no órgão decisor e têm, no seio deste, uma função consultiva (e.g. órgãos consultivos)<sup>72</sup>. Assim, de agora em diante e a menos que o contrário seja dito, pela utilização da expressão participação pública deverá entender-se a participação do público *sem* um interesse específico na tomada de decisão administrativa com impacte ambiental em geral, a tal *decisão sustentável* que referíamos *supra*.

### 2.3 As Características

Não obstante o carácter dinâmico a que já aludimos, há outros elementos nos quais não podemos deixar de atentar, como o carácter instrumental<sup>73</sup> e o conteúdo programático<sup>74</sup> do direito, que exige uma estrutura política acabada e capaz à sociedade, para a sua realização efectiva que é, na verdade, sempre progressiva, pois tratamos aqui de uma realidade instável, em consonância com a evolução societária<sup>75</sup>.

A estas ideias acrescem as considerações relativas às condições mínimas para a efectividade do direito à participação, sendo estas o acesso à informação<sup>76</sup>, a autonomia, a vontade política (por tal entendamos o interesse do Estado em ser de facto aberto à participação)<sup>77</sup> e uma identificação precisa de *stakeholders*<sup>78</sup>, que nem sempre se apresenta tarefa fácil, até porque, *stricto sensu*, qualquer indivíduo é um *stakeholder*, pelo que

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>73</sup> Não obstante poder ser encarado enquanto tratando-se de um *bem em si mesmo*. Sobre esta distinção, STEINER, Henry J., *Political Participation...Op. Cit.*, p. 100

<sup>74</sup> EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation...Op. Cit.*, p. 71

<sup>75</sup> Por oposição aos direitos negativos que beneficiam de consenso quanto ao seu significado e alcance e que, no extremo oposto influenciam, eles próprios, a estrutura social, conferir STEINER, Henry J., *Political Participation...Op. Cit.*, pp. 84 e 85

<sup>76</sup> E.g. a obrigação de aviso prévio (e por prévio pretendemos efectivamente atempado, dando hipótese a uma preparação capaz)

<sup>77</sup> É que se ainda é incerta a emergência de um cidadão *stakeholder*, não deixa de ser verdade que o aumento da confiança na participação pública, induz uma noção expansiva da democracia sendo claro, todavia, que mesmo quando implementada correctamente, a participação pública vai variar consoante elementos como o contexto social e político, a questão ambiental *in casu*, bem como o sistema legal (estrutura institucional e normativa) em causa.

<sup>78</sup> Com efeito, contar com uma informação exaustiva relativamente a todos os *stakeholders* que passa pela institucionalização do Estado (distinguindo-se figurais formais e informais) e pela identificação de líderes de cada sector, *entre outros*, apresenta-se fundamental para incorporação das opiniões de todas as partes interessadas, *i.e.* incluir todos os *stakeholders* que possam ser positiva ou negativamente influenciados, bem como os que possam ser afectados por eventual omissão. Assim PICOLOTTI, Romina, *Agenda 21 and Human Rights, The Right to Participate*, in *Linking Human Rights and the Environment*, Editado por PICOLOTTI ROMINA e TAILLANT, Jorge Daniel, The University of Arizona Press, 2003, pp. 47 a 56, p. 53

importará uma distinção que oponha "*key stakeholders*" a outros indivíduos, dependendo a classificação, naturalmente, da matéria em questão<sup>79</sup>. Mas a esta última questão voltaremos *infra*, em parte especial.

Acrescentemos ainda as ideias de POMEROY e DOUVERE, que escrevem a propósito do planeamento do Ordenamento do Espaço Marítimo (OEM), matéria que usaremos como base para o caso de estudo que analisaremos *infra*. Notam os autores a importância da participação pública ser dotada das características da *antecipação*<sup>80</sup> e *frequência*<sup>81</sup>.

A propósito do último aspecto diríamos que a característica da continuidade é absolutamente crucial, uma vez que a consideração da participação pública será de fazer tanto a nível da formulação, como a nível da implementação política não sendo, pois, necessário um projecto específico, uma ocasião ou evento, para ter lugar. Com efeito, desejável será um *escrutínio contínuo* pelo público dos projectos em curso. Nesta sede é essencial o exercício do direito à informação.

EBBESSON ensina-nos a propósito da importância da participação pública ser feita num estágio de incipiente desenvolvimento do procedimento<sup>82</sup>, *i.e.* a propósito da antecipação, ou participação *a montante*. Com efeito, é essencial prever que a participação pública seja feita no momento mais *inicial* possível do procedimento, para que se assegure que todas as hipóteses de solução final são consideradas. Para tal, apresenta-se fundamental por um lado, o garantir de que no início do processo o público *interessado* é informado e, por outro, o permitir de comentários feitos pelo público, sendo que formas variadas de expressão devem ser fomentadas.

EBBESSON menciona ainda a questão da tomada em conta da participação, *i.e.* proporcionar o *due account*. Note-se que não existindo poder de veto por parte do público, todavia a autoridade não deverá demitir-se da obrigação de informar adequadamente, quanto às razões e considerações subjacentes à decisão tomada. Tal como a questão da antecipação, também estes dois aspectos serão aprofundados *infra*, a propósito do tema da Convenção de Aarhus e da parte especial.

---

<sup>79</sup> Assim, POMEROY, Robert e DOUVERE, Fanny, *The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process*, in *Marine Policy* 32, 2008, pp 816 a 822

<sup>80</sup> À matéria da antecipação voltaremos *infra*, a propósito do labor do *Compliance Committee* da Convenção de Aarhus.

<sup>81</sup> POMEROY, Robert e DOUVERE, Fanny, *The engagement of stakeholders...Op. Cit.*, p. 817

<sup>82</sup> Sobre esta matéria de crucial importância debruça – se o Artigo 6º, 4 da Convenção de Aarhus, instrumento a que nos referiremos em secção *infra*.

## 2.4 A Participação Pública e a Actividade Planificatória

A propósito da matéria da actividade planificatória da Administração, e não obstante diferentes propostas quanto a partições das fases, na esteira dos autores que temos vindo a acompanhar identificamos quatro fases fundamentais em que a participação pública deverá estar presente, a saber, a *fase do planeamento*, a *fase de apreciação do plano*, a *fase de implementação do plano* e, ainda, a *fase de pós-implementação do plano*<sup>83</sup>. Nestes moldes desenvolvida e incentivada através de diferentes formas, mais ou menos convencionais, a participação pública conduz a um sentimento de confiança na decisão por parte da comunidade, pois induz aquilo que os autores consideram tratar-se de "*ownership*" do plano, fomentando a tal ideia de auto-realização que acima mencionamos.

Mas especifiquemos, que espécie de participação se pretende em cada fase. Na fase do planeamento é fundamental que os *stakeholders* estejam envolvidos no estabelecimento das prioridades, objectivos e propósitos do plano, no fundo na criação de uma *visão conjunta* a implementar. Deste modo, nesta fase poderá haver auxílio por parte da Autoridade Pública através da promoção de reuniões que envolvam a comunidade ou discussões de grupos. O objectivo encontrar-se-á em identificar e hierarquizar os problemas e necessidades, priorizando as oportunidades. Na verdade, poderíamos considerar esta uma fase de *pré-plano*, uma fase de *concepção*. Ainda na fase de planeamento, determinados *stakeholders*, e em especial, grupos de *stakeholders*, identificados devidamente, deverão ser convidados a participar na própria estruturação do plano, *elaboração*. Já na fase de apreciação do plano, é natural que se entenda que o máximo número possível de *stakeholders* esteja envolvidos, no momento de avaliação e escolha das opções do plano, a implementar. Desta feita, esta fase é absolutamente fundamental para garantir a legitimidade de exercício da Administração, pois aqui se optará por uma determinada via, justificada, e motivada pelo apoio por parte dos envolvidos. Já a participação na fase da implementação, prende-se com a ideia de *enforcement*, *i.e.* garantir que a comunidade está envolvida em fazer aplicar as disposições do plano e, promover *compliance*, no caso de verificação de desrespeito. Por fim, mas absolutamente crucial, surge a fase de pós-implementação do plano, que pretende aferir dos resultados no que aos objectivos propostos, respeita. Discussões públicas quanto à

---

<sup>83</sup> POMEROY, Robert e DOUVÈRE, Fanny, *The engagement of stakeholders...Op. Cit.*, p. 817 e 818

efectividade e concretização do plano apresentam-se aqui fundamentais, naquela que consubstancia a participação pública em sede de monitorização do plano. Este último aspecto é verdadeiramente crucial, numa expressão do método da *gestão adaptativa*<sup>84</sup>, que convocará os *stakeholders* o mais cedo possível, pelo que o densificaremos, *infra*, quando analisarmos os casos práticos que propomos ao debate.

Por outro lado, abundam as construções teóricas que diferenciam *os graus* de participação pública definindo-a, com essa mesma base. Para uma brilhante construção a propósito dos modelos de participação existentes e a efectividade, mais ou menos ilusória de cada um, *vide* ARNSTEIN que já em 1969 identificava os tais graus, que traduzimos por Manipulação, Terapia, Informação, Consulta, Conciliação, Parceria, Delegação de Poderes e Controlo por Cidadãos, e explicava que esta gradação permite "perceber as demandas crescentes de participação e bem assim as respostas dos detentores do poder"<sup>85</sup>. Pense - se, ainda, entre outros, o modelo apresentado por PICOLOTTI que, vincando as diferentes dinâmicas e conseqüente diversidade no que concerne as expectativas para participantes, distingue as participações *informativa, consultiva, decisória e na gestão (comanagment)*<sup>86</sup> ou a fórmula que distingue entre participação *dialógica* e *co-constitutiva*, segundo a qual, se na primeira estamos perante um comum particular que vela por interesse difuso, fazendo uso de um direito plurisubjectivo, na segunda, o particular apresenta-se já titular de um direito de propriedade ou outro direito menor, protegendo o seu interesse individual e concreto<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Sobre a matéria, nomeadamente a participação pública a este propósito, conferir CARNEIRO, Gonçalo, Evaluation of marine spatial planning, in *Marine Policy* 37, 2013, pp. 214 a 229, pp. 221 e ss.

<sup>85</sup> ARNSTEIN, Sherry R., *A Ladder of Citizen Participation... Op. Cit.*, p. 217.

<sup>86</sup> Conferir PICOLOTTI, Romina, *Agenda 21 and Human Rights, The Right to Participate*, in *Linking Human Rights...Op. Cit.* p. 52. Para uma reflexão sobre vários modelos de participação pública conferir BEIERLE, Thomas C., *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*, Resources for the Future, 1998, pp 1 a 31 e para uma contraposição entre o modelo normativo *versus* empírico de Democracia, por todos, HABERMAS, Jurgen, *Between Facts and Norms*, MIT 1996, pp. 289 a 328. Segundo o autor "(...) *the conceptual relation between political power and law becomes empirically relevant through the conceptually unavoidable programatic presuppositions of legitimate law-making and through the institutionalization of a corresponding practice of self-governance by citizens.*"

<sup>87</sup> Assim, COLAÇO ANTUNES, Luís, *Direito Urbanístico - Um Outro Paradigma: A Planificação Modesto-Situacional*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 113 e ALVES CORREIA, Fernando, *Manual de Direito do Urbanismo - Volume I*, Almedina, 2008, pp. 449 a 456

### 3. Vantagens e Desvantagens da Participação Pública na *Decisão e Deliberação Sustentável*

Obviamente, a primeira questão que, com BARTON<sup>88</sup>, colocamos está em saber se a participação deve, de todo, existir, pois pode bem dar-se o caso de a matéria em questão não requerer controlo público, sendo eficazmente protegida por outros meios. Por outro lado, e em aceitando a existência da participação pública pergunta-se se esta poderá, de facto, ser responsável por melhores decisões. Ao mesmo tempo uma preocupação impõe-se: como manter a participação credível se a agência que a promove não tem uma real intenção em tomá-la em consideração, mas apenas está interessada em cumprir formalismos, *i.e. ticking boxes*<sup>89</sup>? A matéria da efectividade da norma<sup>90</sup> tem sido, para nós juristas, por ventura a grande interrogação conduzindo-nos a uma reflexão sobre a função do Direito em si mesmo<sup>91</sup>. Com efeito, como bem sugere ARNSTEIN existe uma diferença crítica entre a opção pelo ritual de participação pública, vazio de conteúdo e a real tomada de poder, essencial para influenciar o resultado do processo<sup>92</sup>. É que a participação sem redistribuição do poder torna-se um processo frustrante e esvaziado de conteúdo, pois permite às estruturas tradicionais detentoras do poder reclamar a consideração de todos os ângulos envolvidos possibilitando àquelas, ainda assim, fazer prevalecer apenas determinadas facções, *i.e. a manutenção do status quo*<sup>93</sup>. Por outro lado, DU PLESSIS nota que a *efectividade* da participação pública exige criatividade e inovação por parte dos responsáveis últimos pela tomada de decisão<sup>94</sup> e GALLIGAN nota que se trata de uma matéria de difícil ponderação, na medida em que se debate com a variedade de processos, sendo a melhor abordagem o isolamento de um caso concreto para análise<sup>95</sup>. Razão pela qual o faremos na altura certa do estudo.

---

<sup>88</sup> Conferir BARTON, Barry, *Underlying Concepts and Theoretical Issues in Public Participation in Resources Development...* Op. Cit., pp. 106 e ss

<sup>89</sup> *Ibidem* p. 109

<sup>90</sup> Neste sentido ANDERSON, Michael R., *An Overview*, in *Human Rights Approaches...* Op. Cit., p. 19 a 21. Com efeito, "*the greatest challenge for both human rights standars and environmental regulation is surely the problem of effective enforcement...*"

<sup>91</sup> Com efeito "*Le droit dit "ce qu'il faut faire", il ne peut pas dire "ce qu'on en fera"*", VEDEL, Georges, *Le hasard et la nécessité*, Pouvoirs, n° 50, 1989, p. 27.

<sup>92</sup> Conferir ARNSTEIN, Sherry R., *A Ladder of Citizen Participation...* Op. Cit., p. 217

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 216

<sup>94</sup> DU PLESSIS, A., *Public participation, Good Environmental Governance and fulfilment of Environmental rights*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal*

<sup>95</sup> GALLIGAN, D. J., *Due Process...* Op. Cit., p. 160

### 3.1 Os Inconvenientes:

SPYKE, que *supra* nos auxiliava na tarefa de definir participação pública vem contestá-la, apontando elementos que merecem a nossa consideração. A autora ilustra as ideias de que, em primeiro lugar, não raras vezes o público se apresenta por demais emocional e fracamente preparado para lidar com questões técnicas e, muitas vezes simplesmente desinformados, dado o denso, volumoso e, muitas vezes impraticável, conjunto de dados que carecem análise para uma participação consciente; depois a participação pública pode prevenir o atingir de uma decisão mais elaborada e, conseqüentemente mais capaz de resposta satisfatória ao problema em questão, *i.e.*, pode limitar as decisões ao mínimo denominador comum, se pretendia reflectir todos os interesses; a participação pública prejudica a criatividade para resolução de problemas das agências especializadas; as posições de grupos que representam interesses especiais, e por norma contrários aos do público em matéria ambiental são, invariavelmente, particularmente influentes; os grupos que representam os interesses públicos (*e.g.* ambientais), podem conduzir ao comportamento *free rider*<sup>96</sup>, reduzindo a participação directa daqueles que escolhem simplesmente pagar uma quota para serem representados por estes grupos; tendencialmente os participantes provêm de uma classe alta ou média-alta, conduzindo a um certo elitismo e, por fim, a participação pública poderá conduzir à frustração dos cidadãos e aumentar o sentido de desconfiança perante o governo, em especial se os cidadãos não atingem aquelas que são as suas expectativas ou prerrogativas através da participação<sup>97</sup>.

Por outro lado, os mecanismos de participação podem ser injustos, pois que não é o simples facto de ser reflexo de uma vontade maioritária que a torna justa ou correcta. Com efeito, como ensina LUCAS "se um tirano pode ser arbitrário, uma multidão pode ser caprichosa"<sup>98</sup>. Podem ainda advir dificuldades da absoluta incapacidade do grupo para atingir um consenso, uma conclusão ou decisão. De facto, o sistema democrático apenas é configurável numa sociedade homogénea<sup>99</sup>. E se a sociedade não se encontra dividida, pode ser o próprio exercício da democracia o elemento potenciador da divisão, na medida

---

<sup>96</sup> Sobre o conceito em questão *vide* MICELI, Thomas J., *Free Riders, Holdouts, and Public Use: A Tale of Two Externalities*, Springer Science+Business Media, LLC 2010, pp. 110 a 117

<sup>97</sup> Conferir SPYKE, Nancy Perkins, *Public Participation in Environmental Decisionmaking at the New Millennium...Op. Cit.*, pp. 292 a 294

<sup>98</sup> *Vide* LUCAS, J. R., *Democracy and Participation*, Penguin Books, 1976, p. 249

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 251

em que facilmente conduz a sectarismo na sociedade que uma vez estabelecidas, polarizam opiniões e precluem soluções sensatas, para os problemas concretos<sup>100</sup>.

EBBESSON, que temos também vindo a acompanhar, apresenta um elenco de desvantagens no qual vamos atentar a propósito da problemática dos custos da participação<sup>101</sup>: na verdade processos que envolvem participação pública são altamente custosos<sup>102</sup>, quando considerado o dispêndio de tempo que é exigido à administração, para criar mecanismos satisfatórios, bem como aos indivíduos, para atentarem de forma cuidada a questões que tantas vezes não lhes dizem respeito. Por outro lado, o esforço económico que é essencial para a tal eficiência dos mecanismos, pode apresentar-se verdadeiramente incomportável, para a maior parte das estruturas governativas dos vários países. No entanto, o autor contrapõe este elenco argumentando a propósito da questão dos custos que são convocados, nomeadamente de natureza económica que, se bem que considerável, eventualmente mesmo demolidor das possibilidades de conduzir eficazmente a participação pública, por outro lado, dificilmente configuramos, de todo, estruturas democráticas sem custos associados e, por ventura, elevados<sup>103</sup>! Por outro lado, este argumento, se contraposto com uma simples possibilidade de obtenção de uma decisão com mais qualidade e mais legítima, parece-nos, cede necessariamente.

### 3.2 As Vantagens:

STEINER, lembra as vantagens da participação política quer a vejamos enquanto um bem funcionalizado, ou um bem em si mesmo. Com efeito, na esteira do autor, se optamos por a encarar do primeiro modo, ela apresenta-se vantajosa na medida em que aumenta a tomada de consciência do público (além de o educar); permite ao público expressar as suas opiniões; fortalece as comunidades locais e outros grupos; reduz o conflito entre interesses opostos; facilita a *accountability*; aumenta sensivelmente a aceitação das decisões e legitima as mesmas. Já se, por outro por outro prisma, vemos a

---

<sup>100</sup> *Ibidem* p. 252

<sup>101</sup> *Vide* EBBESSON, Jonas, *Public Participation*, The Oxford Handbook of International Environmental Law, edited by BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta and HEY, Ellen, 2007, pp. 682 a 703, p. 688

<sup>102</sup> *Ibidem*

<sup>103</sup> É facto que os custos podem e serão certamente elevados, não menos verdade é que os processos podem, e devem, ser racionais. Já Rousseau, quando propunha o *direct self government* (ROUSSEAU, J.J., *The Social Contract*, Everyman's Library., 1963 (1762), pp 90 a 106), não deixava de notar a fundamentalidade da humildade na dimensão das estruturas sociais da *polis*.

participação como um bem em si mesmo, apresenta-se também vantajosa, na medida em que a decisão será substantivamente melhor; mais equitativa<sup>104</sup>; mais apta à reflexão das necessidades locais e dos valores/interesses públicos<sup>105</sup>.

No entanto, o argumento que nos parece fundamental para concluir pela defesa inequívoca da participação pública, não obstante as dificuldades, imensas, do instituto prende-se com a questão da transparência e *accountability*<sup>106</sup>. Note-se que a participação pública aumenta o sentido de confiança do público em que as decisões da Administração são, efectivamente, justas e consistentes. Uma decisão resultante de um processo considerado aberto<sup>107</sup>, justo e transparente tem menos hipóteses de gerar na comunidade a ideia de que é arbitrária, autocrática e insindicável. Isto é, um projecto terá muito mais legitimidade e sofrerá menos hostilidade, se as partes potencialmente afectadas estiverem em situação de poderem afectar a decisão. Com efeito, a experiência participativa conduz a um "reservatório de boa-vontade"<sup>108</sup>, que poderá ser usado em decisões futuras, que potencia um espírito de cooperação e, essencialmente, confiança, entre a administração e o público. Diríamos, pois, que a participação tem um importante papel enquanto *gestora de conflitos*<sup>109</sup>. Pois que a participação pública permite, mais que tudo, *comunicação*<sup>110</sup>. Ora, este elemento é fundamental para o retemperamento das ideias individuais iniciais e para consideração de alternativas<sup>111</sup>.

---

<sup>104</sup> Para uma análise da correlação entre equidade, participação pública e desenvolvimento sustentável, conferir o *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas (ONU), presidida por Gro Harlem Brundtlandt e Mansour Khalid, em 1987. Neste sentido invocamos ainda a Resolução 52/136 da Assembleia Geral das Nações Unidas, A/52/644/Add.2 que nos indica que "*as well as effective participation by civil society, are an essential part of the necessary foundations for the realization of social and people-centred sustainable development*". Para uma leitura sobre o conceito de desenvolvimento sustentável *qua tale*, por todos, LOWE, Vaughan, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in *International Law and Sustainable Development, Past Achievements and Future Challenges*, Editado por BOYLE, Alan e FREESTONE, David, Oxford, 2001, pp. 19 a 38

<sup>105</sup> Vide PRING, George (Rock) and NOÉ, Susan Y., *The Emerging International Law of Public Participation...Op. Cit.*, p. 22

<sup>106</sup> RAZZAQUE, Jona, *Information, Public Participation...Op. Cit.* pp. 143 e 144.

<sup>107</sup> Não obstante considerações a propósito da matéria do segredo, que se apresenta absolutamente fundamental aquando da prossecução de determinado resultado. Com efeito, o segredo não será de considerar um desfaio à presunção geral a favor da transparência e estruturas participativas de tomada de decisão. *Ibidem*

<sup>108</sup> COGAN, Arnold, *et al.*, *Citizen Participation*, p. 284 citado em, STOKES, Robert, *Defining The Ideology Of Public Participation: Democracy, Devolution, Deliberation, Dispute Resolution, And A New System For Identifying Public Participation in Planning Law*, in 8 Macquarie J. Int'l & Comp. Env'tl. L. 1 2012, pp. 1 a 20, p. 3

<sup>109</sup> Assim LUCAS, "*participation has an important role in managing conflicts for the atmosphere it engenders*". LUCAS, J. R., *Democracy and Participation...Op. Cit.* p. 155

<sup>110</sup> EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation...Op. Cit.*, p. 58

<sup>111</sup> Vide EBBESSON, Jonas, *Public Participation...Op. Cit.*, pp. 688

A Estratégia para a Participação Pública da Organização dos Estados Americanos (IASPP)<sup>112</sup> de 2000 indica que, entre as suas virtudes, a participação pública aumenta a probabilidade de apoio às decisões relacionadas com o desenvolvimento de políticas, projectos e programas; reduz o potencial conflituoso, encorajando o consenso entre os intervenientes; permite aos cidadãos estarem mais conscientes relativamente às decisões que futuramente os irão influenciar; reduz custos, na medida que dispensa o redesenhar dos projectos para se apresentarem mais consentâneos com aquela que é a vontade do público e aumenta o escopo de conhecimento disponível ao escrutínio de parceiros na tomada de decisão não tradicionais.

Na esteira de EBBESSON, sumariaríamos três categorias de argumentos que justificam a participação pública, especificamente em sede de tomada de decisão administrativa sustentável e se ligam a: *protecção ambiental*; *Direito Internacional dos Direitos Humanos* (DIDH) e, assim como participação pública em geral, *legitimidade*<sup>113</sup>.

Relativamente ao primeiro, diríamos que parte da ideia fundamental e simples de que a protecção ambiental beneficia da participação pública. Este conjunto de argumentos, que se foca em saber quem deve agir na salvaguarda de interesses ambientais, trata-se de um híbrido que resgata elementos pragmáticos e de teoria política. No que ao argumento pragmático diz respeito, diga-se que muitas vezes as autoridades ambientais são pouco sólidas, no que respeita à quantidade (e qualidade) de indivíduos afectos à defesa dos interesses públicos ambientais logo, naturalmente, permitir a participação de Organizações Não-Governamentais Ambientais (ONGAS) e indivíduos, na defesa do Interesse Público ambiental, afigura-se se uma vantagem inestimável<sup>114</sup>. Relativamente ao elemento principiológico deste argumento explica-nos, partindo da lógica da prossecução do interesse público ambiental, por que razão devem as entidades *supra* referidas (ONGAS e indivíduos), ter interesse num projecto específico ou numa demanda relativamente à qual não têm um interesse directo, propondo um *relaxamento dos critérios* que ligam a parte interessada ao objecto<sup>115</sup>.

O segundo conjunto de considerações, o *argumento dedutivo*<sup>116</sup>, na medida em que surge de noções estabelecidas de DIDH vai desenvolver estas mesmas noções e conceitos.

---

<sup>112</sup> Disponível em [https://www.oas.org/dsd/PDF\\_files/ispenglish.pdf](https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispenglish.pdf). Acesso em 22 de Novembro

<sup>113</sup> EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation...Op. Cit.*, pp. 62 e ss

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 63 e 64

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 64 e 65

<sup>116</sup> *Ibidem* p. 63

É que já vimos que encarar a participação pública como um Direito Humano é tarefa que tem que ser feita mantendo no horizonte a natureza programática do Direito, leitura que permite, uma aplicação contextual, adaptada à variabilidade do conteúdo do direito. Neste sentido, os elementos participativos surgem a partir de quatro dimensões reconhecidas no DIDH, a saber, o direito à participação política, o direito à participação das comunidades indígenas e minorias, o direito a uma *fair trial* e, por fim, o direito à informação<sup>117</sup>.

Finalmente, o terceiro argumento, apresenta-nos uma explicação sociológica, questionando-se quanto ao que torna legítima a Lei e, conseqüentemente, aceite pela generalidade. Parece que o relevo deste argumento vai depender da forma como o perspectivamos, *i.e.* se, numa atitude positivista<sup>118</sup>, consideramos tão-só a validade interna da norma ou se, com JURGEN HABERMAS, adoptamos uma visão externa e sociológica do Direito<sup>119</sup>. Segundo este autor a validade e legitimidade da norma vai depender, também, da participação dos cidadãos no processo de feitura e aplicação das normas, o que requererá fóruns de discussão formais e informais. Além da participação, que depende, naturalmente, do princípio da transparência, para obter *de facto*, legitimidade, é fundamental conferir igualdade de oportunidades às partes para mútua influência. Apesar deste claro enfoque dado ao procedimento, para HABERMAS, o resultado, o fim, é também relevante.

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>118</sup> Assim HANS KELSON, cuja posição EBBESSON explica. *Vide* EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation...Op. Cit.*, pp. 77

<sup>119</sup> *Vide* HABERMAS, Jurgen, *Between Facts and Norms...Op. Cit.*, pp. 151 a 168. Diz-nos o autor que "*in the dimension of legal validity, the moment of normative validity or rational acceptability is combined with the fact of social recognition or acceptance*" (p. 156)...criticando ainda a construção de outros autores como Kant, Gunther, Dworkin, etc. (222 a 237). O mesmo autor diz-nos em *Communication and the Evolution of Society*, Boston, MA: Beacon Press, 1979, pp. 178, que "*legitimacy means that there are good arguments for a political order's claim to be recognized as right and just*". Sobre a definição dos factores a considerar para definir legitimidade, conferir FRANCK que nos indica três hipóteses que se prendem com (1) uma visão bastante estrita que confina a legitimidade a determinados processos, (2) uma configuração em termos mais complexos (procedimentais e substantivos) e (3) uma perspectiva inteira ou maioritariamente relacionada com o fim. A este propósito conferir FRANCK, Thomas, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford University Press, 1990, pp. 16 a 19.

### 3.3 Conclusão

Pelo exposto fica claro que, não obstante apresentar dificuldades<sup>120</sup>, o instituto é de defender em termos gerais, mas, especialmente, em sede de tomada de deliberação e tomada de decisão sustentável. RAZZAQUE, propõe um modo de ultrapassar algumas das dificuldades acima referidas, que não podemos deixar de acompanhar. No essencial, é proposta a transferência do ónus relativo à *iniciativa* de participação do cidadão para a Administração, obrigando esta última a, mais do que permitir, assegurar o início de processos participativos. Ora tal já ocorre, como veremos *infra*, mas em diminuta escala, como já sabemos, sempre dependente do ordenamento *in casu* e a propósito de matérias específicas e compartimentadas, ao invés de existir a característica da *sistematização*<sup>121</sup>, único meio de, parece-nos, efectivamente ultrapassar a falha estrutural relativa à educação.

### 4. A Evolução da Participação Pública

Parece fundamental contextualizar a evolução do conceito de participação pública pois, como dissemos *supra*, não se trata de uma realidade exclusivamente administrativa e ambiental, bem pelo contrário. Antes de nos focarmos na participação pública em Direito Internacional do Ambiente, sustentáculo da participação pública em tomada de *decisão sustentável* que aqui focamos, abordaremos a evolução do instituto em geral, necessariamente passando pela realidade, tão-só política, que o era antes das preocupações

---

<sup>120</sup> Além de tudo o que foi dito note-se que dependente que é de Educação cívica e ambiental, este aspecto não é particularmente atendido pelo Direito Internacional. Assim é, pois, não obstante o Capítulo 36 da Agenda 21, 1992, que a ela se reporta, na verdade poucos tratados internacionais dela se ocupam (*e.g.* art. 19º da Declaração de Estocolmo, art. 6º, a) e i) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas; art 13º da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e art. 19º da Convenção sobre Combate à Desertificação) e até a Convenção de Aarhus, que, apenas a menciona abstractamente, mostra-se a este propósito insatisfatória. EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation...Op. Cit.* p 94. Ao mesmo tempo, trata-se de um elemento que apenas surtirá efeitos a médio ou longo prazo, pelo que se pergunta se aposta em métodos alternativos, nomeadamente compulsórios (*e.g.* natureza pecuniária), não serão de transpor, para a esta sede. Fica a questão.

<sup>121</sup> RICHARDSON, Benjamin J. e RAZZAQUE, Jona, *Public...Op. Cit.*, p. 193

ambientais surgirem e antes até de o procedimento administrativo e já não, o acto administrativo, se apresentar como o *palco*, da actividade Administrativa<sup>122</sup>.

#### 4.1 A Participação Política

A relevância da participação política nos instrumentos de Direito Internacional desde o pós-II Guerra que a ela se dedicam apresentou-se diversa, consoante a região em questão. Ainda assim, diz-nos STEINER que "*in the postwar construction of human rights law, the concept of political participation has been an indispensable building block*"<sup>123</sup>. Se distinto em alguns aspectos como vimos acima, o direito à participação pública é, ainda assim, parte de um complexo de direitos relevantes em DIP, que com ele se relacionam. Com efeito, partilha das características do DIDH nomeadamente a validade, se não eficácia, universal. Não obstante, para um Direito entendido pela generalidade como fundacional, a participação pública sofre de sérias enfermidades. É que, maioritariamente, as normas apresentam-se vagas. Pelo contrário, se surgem dotadas de uma certa exactidão, ou são mesmo explícitas, quanto aos comandos que contêm, são alvo de aceras discussões doutrinárias quanto a interpretações, mais ou menos extensivas, das definições dadas. Senão vejamos:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) de 1948<sup>124</sup>, (artigo 19º), bem como outros instrumentos surgidos *a posteriori*, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), 1950, (artigo 3º do Protocolo Adicional), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>125</sup>, de 1966 (artigo 25º<sup>126</sup>), a Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH), de 1969, (artigo 23º) e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (CADHP), de 1981 (artigo 13º), reflectindo claramente a tendência que se consolidou na época que ora consideramos conduzem, invariavelmente, à afirmação dos Direitos de participação<sup>127</sup>. Estas normas garantem,

---

<sup>122</sup> Como o caracteriza LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES em diversas exposições orais.

<sup>123</sup> STEINER, Henry J., *Political Participation as a Human Right...Op. Cit.*, p. 77

<sup>124</sup> Adoptada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua Resolução 217A (III) de 10 de Dezembro de 1948. Não obstante a sua aprovação como declaração de Princípios, trata – se indiscutivelmente de Direito Internacional Costumeiro. *Ibidem* p. 79

<sup>125</sup> Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966.

<sup>126</sup> Este artigo contém uma clausula eleitoral e uma clausula não eleitoral e deverá ser lido em conjunto com os artigos 19º e 21ª do mesmo PIDCP.

<sup>127</sup> Conferir, a propósito, EBBESSON, Jonas, *Public Participation...Op. Cit.*, p. 687.

crescentemente, aos cidadãos dos Estados signatários o direito de integrar, directamente ou através de representantes, o processo de tomada de decisão da administração<sup>128</sup>.

A DUDH trata-se do primeiro documento em que os direitos participatórios surgem formalmente expressos<sup>129</sup>. Diz-nos que, *everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers*. Esta leitura é de complementar com a do artigo 21º que, não obstante à época revolucionários, se mostram limitados ao sufrágio e ao direito de acesso a cargos públicos e sempre garantidos numa óptica intrinsecamente ligada à participação indirecta (voto em eleições periódicas) ou participação em que se pretende ascensão a cargos públicos, *e.g.* executivos. Aquela é diferente da *participação directa*<sup>130</sup> que, neste estudo, pretendemos destacar, nomeadamente em sede de decisão administrativa.

Desenvolvendo e alargando o escopo da participação, surge o artigo 25º do PIDCP. No que a este respeita, três elementos relevam, a saber a proibição da discriminação (cuja leitura será de complementar com o artigo 2º), o direito à participação em assuntos públicos e o direito a eleições livres<sup>131</sup>. Da leitura do artigo 25.º, resulta claro que o direito à participação pública envolve mais do que votar em eleições, não obstante não ser possível retirar da previsão um único meio de realização além daquele, pelo que entendemos que é deixado à consideração dos Estados a tarefa de os propor, enfrentando-se, como não poderia deixar de ser, o desafio da diversidade das partes no tocante à estrutura social em causa<sup>132</sup>, mas essencialmente quanto aos sistemas políticos, que sugerem, além de diferentes métodos para aferir maiorias eleitorais (de pendor proporcional ou simples maioritário), formas de participação mais ou menos efectivas, centralizadas e extensas. Neste sentido, o PIDCP foi particularmente relevante quando primeiramente se questionou da exigência ou não de *standard* mínimo à estrutura social,

---

<sup>128</sup> Vide FOX, Gregory H., *The Right to Political Participation in International Law...Op. Cit.*, p. 543

<sup>129</sup> Não obstante aquela que era à época uma certa imaturidade do próprio direito ao voto para a totalidade da população, que apenas contava com uma geração em muitos países europeus e, noutros, Portugal incluído, não era sequer uma realidade (note-se que o voto apenas foi garantido aos indivíduos do sexo feminino em 1968).

<sup>130</sup> Assim, TEMPERMAN, Jeroen, *Public Participation in Times of Privatisation: A Human rights Analysis*, Erasmus Law Review, Volume 4, 2ª Edição, 2011, pp. 43 a 69, pp. 46 e 47

<sup>131</sup> a) De *tomar parte* na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; b) De *votar e ser eleito*, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores;

<sup>132</sup> Veja-se, a título de exemplo, o grau de literacia de alguns países, que convocou, à época das negociações, a questão do voto secreto.

para que o direito à participação pública se possa desenvolver. Colocou – se no caso *Marshall v. Canada*<sup>133</sup>, que limitou o direito à participação à sua dimensão individual, embora mais tarde, em 1989, a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (CPIT)<sup>134</sup> da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no seu artigo 6º, veio desenvolver substancialmente a matéria e, essencialmente, *colectivizou o direito*, estabelecendo consultas para os grupos em questão e meios concretos, para que os mesmos possam participar nos processos de tomada de decisão<sup>135</sup>.

Diferente apresentou – se o processo a nível regional, senão vejamos: a CEDH<sup>136</sup> que, em si mesma, não contém previsões específicas relativas a direitos de participação, refere – se à matéria no artigo 3º do Primeiro Protocolo Adicional (1952), tendo um escopo substancialmente reduzido em comparação com o artigo 25º do PIDCP, na medida em que não exige sufrágio universal ou eleições genuínas, não proíbe discriminação, nem faz menção à matéria da igualdade de acesso a cargos públicos. A letra é ainda insuficiente na caracterização do direito, pois não o define como tratando – se um direito, limitando – se a considerar um imposição ao Estado Parte. No entanto, e aqui surge a relevância deste instrumento, a nível Europeu foi feita uma interpretação que, indo além do elemento literal, vai de encontro ao PIDCP<sup>137</sup>. Com efeito, e ao contrário do resultado do labor da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), o Comité de Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) foram deduzindo pela existência de direitos participativos extratextuais, reflectindo assim as expectativas das partes<sup>138</sup>. Já no tocante à CADH, que segue o PIDCP, com variações mínimas, notamos que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se focou, não na elucidação de termos do tratado, seguindo o labor da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, bem como o Comité e Tribunal Europeu, mas na acção contra Estados em

---

<sup>133</sup> Comunicação 205, 1986 (UN Doc. CCPR/11/Add.1 Os Autores, representando a tribo *Mikmaq*, contestava a não inclusão do grupo na tomada de decisão constitucional (*constitutional conferences*) com implicações na sociedade arborígene. Para mais desenvolvimentos sobre a decisão *vide* TEMPERMAN, Jeroen, *Public Participation...Op. Cit.*, pp. 51 e 52

<sup>134</sup> Convenção 169, de 27 de Junho de 1989

<sup>135</sup> Ainda sobre a relevância do artigo 25º no desenvolvimento da Jurisprudência da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a propósito da temática da participação pública, nomeadamente na vertente do voto em eleições, conferir o caso *Bwalya* (Comunicação No. 314/1988, 21 Março 1991, CCPR/C/41/D/314/1988), que convocou imposições ao conceito de “escolha eleitoral genuína”, no âmbito da política partidária.

<sup>136</sup> Adoptada em Roma, a 4 de Novembro de 1950.

<sup>137</sup> Neste sentido FOX, Gregory H., *The Right to Political Participation...Op. Cit.*, pp. 59 e 60.

<sup>138</sup> Entre outros, *vide* o caso trazido perante o TEDH, *Matthews versus Reino Unido*, (Caso nº 24833/94.), para. 40 e 43.

particular, nomeadamente a propósito de governos que suspendem representatividade em parlamento e violam outros direitos humanos<sup>139</sup>. Por fim, a CADHP que vimos garante direitos participativos no seu artigo 13º, apresenta – se limitada em termos de utilidade, dada a ausência de previsões que garantam a sua executoriedade. Abstendo – se de referir que uma eleição terá que reflectir a escolha livre dos eleitores, ao contrário do que é feito pelo PIDCP, sugere a aceitação de sufrágios de partido único. Elementos considerando proibição de discriminação, sufrágio universal e secretismo do voto também não são encontrados e, a reserva dos direitos ao que é previsto a nível nacional, sugerindo que nada mais, além do já requerido pelas Constituições se poderá exigir, fazem da CADHP, um instrumento de lastimável pobreza<sup>140</sup>.

Muito embora a acusação de STEINER, no final dos anos 80, deste direito funcionar mais como "*another weapon of rhetorical battle*"<sup>141</sup>, do que como um modelo de conduta, e de FRANCK questionar a sua legitimidade, pela falta de precisão<sup>142</sup>, com FOX parece certo afirmar que tal imprecisão só surgirá, se vontade de interpretar errónea e confusamente existir, pois a lista de instrumentos tanto de âmbito global como regional que abordam a matéria apresentava – se, já à época em que escrevia FOX<sup>143</sup>, impressionantemente extensa e gozando de um certo nível de institucionalização. Mas é a nível de Direito Internacional do Ambiente e, em particular, em matéria de tomada de decisão administrativa com impacte ambiental, que a matéria mais desenvolvimentos tem conhecido pelo que, de ora em diante, nos prenderemos exclusivamente com a mesma.

## 4.2 Dos Primórdios da Participação Ambiental...

A ocidente<sup>144</sup>, o Direito do Ambiente surgiu timidamente no pós-1945, com primeiras abordagens ao tópico por organismos internacionais, globais e regionais,

---

<sup>139</sup> FOX, Gregory H., *The Right to Political Participation...Op. Cit.*, p. 65. Era verdade há época em que a investigação do autor se insere, nomeadamente a propósito da revisão das eleições Mexicanas de 1990, pela Comissão (casos 9768, 9780, 9828, Inter-Am. C.H.R. 97, 97, OEA/ser.L/V/11.77, doc. 7, rev.1, 1990), como é verdade hoje, embora o escopo se tenha, entretanto, alargado (*vide* Caso nº 406/03).

<sup>140</sup> *Ibidem*, pp. 66 e 67

<sup>141</sup> STEINER, Henry J., *Political Participation as a Human Righ...Op. Cit.*, p. 77

<sup>142</sup> Vide FRANCK, Thomas, *The Power of Legitimacy, Op. Cit.*, pp. 50 a 66.

<sup>143</sup> FOX, Gregory H., *The Right to Political Participation...Op. Cit.* p. 90

<sup>144</sup> Vejam-se leis avulsas como a lei de florestas na Babilónia de 1900 AC, a criação de reserva natural pelo Faraó Akenaton, em 1370 AC ou o decreto para protecção dos animais do imperador Asoka, do Séc. III AC,

limitadas todavia ao reconhecimento da relação causa–efeito entre o desenvolvimento económico e os efeitos ambientais nefastos<sup>145</sup>. Em poucas dezenas de anos, como sabemos, o jovem ramo que elegemos como base do estudo a que ora nos propomos, tornou-se numa *selva jurídica* e desafia fronteiras estabelecidas, até então firmemente, no domínio conceptual do Direito. É que as noções, outrora dicotómicas e estanques de Internacional *versus* Nacional, Direito Público *versus* Direito Privado e a própria ideia de Interesse Público por oposição a Interesse Privado, tornam-se conceitos altamente difusos e dinâmicos, resultando tal do facto de as questões ambientais comprometerem esferas domésticas e a Comunidade Internacional, bem como interesses Públicos e privados, em torno do mesmo problema. A Convenção de Aarhus de 1998, sobre que nos deteremos *infra*, é um instrumento claro no sentido de reflectir a importância conferida pelo Direito Internacional a matérias até então reservadas ao domínio estadual, sob o signo (anacrónico) da soberania (*e.g.* domínios da participação pública *versus* segredo, o princípio da transparência e, bem assim, a própria noção de Democracia<sup>146</sup>). Com efeito, hoje a noção de participação comporta uma obrigação independente do impacte transfronteiriço. Não nos parece despidendo lembrar que a noção de *Polis* se apresenta, pois, o único espaço verdadeiramente essencial à participação pública.

O relevo da participação pública a nível do Direito Internacional do Ambiente tornou-se inequívoco, a partir dos anos setenta do século XX<sup>147</sup>, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente<sup>148</sup> (Conferência de Estocolmo) de 1972 considerada, em geral, um sucesso (embora não tenha adoptado nenhum instrumento com força vinculativa). Nesta, não obstante o fundamental Princípio 21 do Plano de Acção delineado na Conferência<sup>149</sup>, é a Recomendação 7 que em, sede de participação pública, merece

---

que nos fazem recuar milénios em outras regiões. Conferir International Wildlife Law : An Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife, LYSTER, Simon, Cambridge, 1985, p. 21

<sup>145</sup> Conferir SANDS, Philippe e PEEL, Jacqueline, Principles of International Environmental Law, 3ª Edição, Cambridge, 2012, p. 26 e 27

<sup>146</sup> *Ibidem*

<sup>147</sup> *Vide* HUNTER, David, SALZMAN, James e ZAELKE, Durwood, International Environmental Law and Policy, Foundation Press, 1998, p. 250

<sup>148</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a Conferência, nomeadamente elenco e elogio dos dos documentos que dela resultaram conferir ANTON, Donald K. e SHELTON, Dinah L, Environmental Protection and Human Rights...*Op. Cit.*, pp. 67 a 72

<sup>149</sup> Que foi considerado a maior realização da mesma prevendo-se, na sua segunda parte, uma clara limitação à soberania estadual na condução das suas políticas, apontando para a fortificação da Comunidade Internacional, paulatinamente mais interventiva e afirmativa (princípio que surge escoltado pelo Artigo 38º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça).

destaque<sup>150</sup>. Já nos anos oitenta, surge um movimento<sup>151</sup> no sentido de relacionar Ambiente e Direitos Humanos<sup>152</sup>, que apresenta uma abordagem *bifocal*: por um lado a criação de um direito substantivo ao ambiente e, por outro, a afirmação de direitos participatórios que culminou na criação da *Draft Declaration of Human Rights and the Environment* de 1994<sup>153</sup>. Especial menção será de fazer à Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço de 1991 (Convenção de Espoo), que em conjunto com a Convenção de Aarhus, "*reduce the impact of State borders for participatory rights in environmental decision making with transboundary reach*"<sup>154</sup>. A Convenção de Espoo é relevante em matéria de participação pública *de per se*, mas faz uso do Protocolo relativo à Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), assinado em Kiev, 2003, que se apresenta ainda mais afirmativo, a propósito do nosso objecto de estudo<sup>155</sup>. O artigo 2º, 6, da Convenção contém uma obrigação dupla: além de garantir ao público potencialmente afectado pela decisão com impacte ambiental a oportunidade de participação em Procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) indica, na segunda parte, que deverá ser assegurado ao público da Parte afectada a oportunidade *equivalente* de participação que é dada ao público da Parte de origem. A Convenção de Espoo tem o mérito incontestável de estabelecer *standards* mínimos para a participação pública transfronteiriça<sup>156</sup> inaugurando, verdadeiramente, uma *nova Era* na matéria. Com

---

<sup>150</sup> ... *acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts.*

<sup>151</sup> Constituído por instrumentos com e sem força obrigatória. Não obstante o carácter *soft law* de instrumentos como "resoluções", "declarações", "princípios", "agendas", *etc.*, esta categoria do Direito Internacional não é de desprezar, em especial em matéria de participação pública, pois apresenta – se mais dinâmica e, diríamos, democrática, fazendo relevar um conjunto de actores mais vasto e propondo uma ligação mais próxima, quase directa, à sociedade

<sup>152</sup> De entre os vários instrumentos, destacamos a Resolução, da Assembleia Geral das Nações Unidas, A/RES/37/7, de 28 de Outubro de 1982, que aprova a Carta Mundial da Natureza, artigo 23.º, o Acordo para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Assinado a 9 de Julho de 1985, em Kuala Lumpur, Malásia, artigo 16º, 2, segunda parte, o o documento relativo aos objectivos e princípios em matéria de Avaliação de Impacte Ambiental, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente, de 1987 (UN Doc. UNEP/Z/SER.A/9, princípios 7, 8 e 9) e a Convenção para a Conservação Ambiental e Uso Sustentável dos Recursos Naturais, da União Internacional para a Conservação da Natureza (*Vide* versão de 2010, Draft International Covenant on Environment and Development, na qual releva, a propósito da matéria que tratamos, o artigo 14º, 4. (978-2-8317-1286-4, 4ª edição)

<sup>153</sup> E/CN.4/Sub.2/1994/9, parágrafos 15 e 18. Sobre a importância do *Ksentini Report*, por todos, HISKES, Richard P., *The Human Right to a Green Future...Op. Cit.*, pp. 134 e 135

<sup>154</sup> *Vide* EBBESSON, Jonas, *A Modest Contribution to Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts: The Combined Impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, Blackwell Publishing Ltd, 2012, pp. 248 a 257, p. 248

<sup>155</sup> Assim vai o artigo 6.º do Protocolo.

<sup>156</sup> *Ibidem* p. 254

efeito, tal demanda (que se encontra reflectida ainda no Protocolo relativo à AAE), compreende o mandato relativo ao fornecimento de informação ao público potencialmente afectado pelo procedimento, mas também a obrigação de os comentários feitos, em consequência da tomada de consciência e vontade de participar, advindas da informação obtida, *serem tomadas em conta*, pelo decisor. Este último aspecto tem, parece-nos, uma importância extrema, na medida em que é a sensação de que a participação é relevante (capaz de introduzir um elemento diferenciador na decisão), que verdadeiramente potenciará a participação pública futura<sup>157</sup>.

Fundamental nesta matéria é, claro, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento de 1992<sup>158</sup>, na qual a comunidade internacional reconhece a dependência de uma *boa governança*, para se atingir um desenvolvimento sustentável. O seu princípio 10<sup>159</sup>, pela sua clareza e completude, desmerece grande parte dos comentários, feitos no sentido de o interpretar, pelo que apenas referimos que se ancora em três elementos fundamentais para uma boa governança ambiental, assumidos como *direitos de acesso*: acesso à informação, participação pública e justiça, que, juntos, configuram a participação pública em sentido amplo e virão a configurar a base essencial para a Convenção de Aarhus (1998). Parte da experiência de que quando os Estados falham em incluir estes aspectos na condução das suas políticas, os resultados das decisões têm uma probabilidade superior de virem a demonstrar-se ambientalmente iníquas e socialmente injustas. É que os direitos de acesso facilitam a transparência e a inclusividade e favorecem a ideia de *accountability*, na tomada de decisão em matérias com impacte ambiental. Se o acesso à

---

<sup>157</sup> No âmbito deste documento é ainda de notar a adopção do *Guidance on Public Participation in Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, em reunião das Partes de 2004 (ECE/MP.EIA/6)

<sup>158</sup> A Declaração do Rio foi aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Da mesma resultaram outros instrumentos relevantes, como a Agenda 21, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (relativamente a esta última e a propósito da participação pública é relevante o Protocolo de Cartagena, artigo 23º), a Carta da Terra (Princípio 1., ponto 3.), entre outros. Sobre a matéria conferir GRUBB, Michael, *The 'Earth Summit' agreements: a guide and assessment: an analysis of the Rio '92 UN Conference on Environment and Development, London Earthscan and Royal Institute of International Affairs, 1995*. Sobre a importância da participação pública presente na Agenda 21 conferir PICOLLOTTI, Romina, *Agenda 21 and Human Rights, The Right to Participate*, in *Linking Human Rights and the Environment...Op. Cit.*, p. 50.

<sup>159</sup> *A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e actividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efectivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido.*

informação motiva os cidadãos a participarem de um modo consciente e capaz, já a participação pública na tomada de decisão possibilita a resposta governamental mais consentânea com aquelas que são as necessidades e exigências da comunidade, potenciando o consenso e a aceitação das decisões. Por seu lado, o acesso à justiça permite a revisão dos direitos primeiramente mencionados<sup>160</sup>. Da mesma conferência resultou a Agenda 21, que enfatiza a necessidade de fortalecimento do papel das comunidades no sentido de delineação de diferentes mecanismos e formas de participação e uma implementação efectiva de desenvolvimento sustentável<sup>161-162</sup>.

Nos vinte anos que decorreram sobre a Conferência de 1992, vários instrumentos incorporaram direitos específicos, relativos à participação *lato sensu*<sup>163</sup> até que, de novo no Rio de Janeiro, se estabeleceu *o futuro que queremos* (A/CONF.216/L.1). A participação pública assume-se novamente como um pilar fundamental do desenvolvimento sustentável<sup>164</sup> mas, até hoje, nenhum instrumento de Direito Internacional apresentou avanços de tal modo relevantes, em sede de participação pública, como a Convenção de Aarhus, pelo que a ela nos dedicaremos na próxima secção.

### 4.3 ...À Convenção de Aarhus

Segundo BÉTAILLE, a Convenção de Aarhus trata – se de "*le seul instrument international juridiquement contraignant concernant la participation du public. Son champ est néanmoins limité à l'environnement entendu au sens large*"<sup>165</sup>. Já sabemos que a participação pública *lato sensu* engloba três vertentes (direito à informação, direito à participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça). Aqui vamos ilustrar os desenvolvimentos da segunda vertente, que poderemos considerar participação pública

---

<sup>160</sup> Sobre a matéria conferir BANISAR, David, PARMAR, Sejal, DA SILVA, Lalanath e EXCELL, Carole, *Moving from Principles to Rights: Rio 2012 and Access to Information, Public Participation, and Justice*, in *Sustainable Development Law & Policy* 12, n.º. 3, 2012, pp. 8 a 14

<sup>161</sup> UN Doc A/Conf.151/26, 1992, paras. 12, 19, 27, 36, 37 e 40.

<sup>162</sup> Sobre a matéria conferir PICCOLOTTI, *Agenda 21 and Human Rights, The Right to Participate*, in *Linking Human Rights and the Environment...Op. Cit.*, pp. 47 a 56

<sup>163</sup> Assim, por exemplo, a Declaração do Milénio, 2000,

<sup>164</sup> Neste sentido, nomeadamente no de reforçar as condicionantes de que depende a efectividade da participação e a importância da participação de mulheres, jovens e minorias, posicionam – se os pontos 19; 31; 43; 44; 45; 46; 49; 50; 52; 58, c); 76, e) g) h); 85 h); 88, h); 99; 118; 135º; 221º, 234º; 236ª; 237º; 242º; 244º e 279º.

<sup>165</sup> BÉTAILLE, Julien, *La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2010, pp. 197 a 217

*stricto sensu*. A tarefa não apresentará dificuldades de monta no que à exploração da Convenção respeita, uma vez que um dos seus méritos é a organização que separa cada pilar, não obstante apelo à necessária interligação que se estabelece entre eles. Para tal, faremos uso, essencialmente, do *Guia de Implementação da Convenção de Aarhus*, 2014 e de elementos fornecidos pelo *Compliance Committee*. Importa, *ab initio*, notar que não vamos focar-nos na matéria da AIA, pois como bem nota JENDROSKA, se a participação pública se trata de uma parte fundamental da AIA, o contrário já não é certo afirmar, pois que, pelo menos ao abrigo das disposições da Convenção de Aarhus, "a AIA, não é uma parte fundamental do instituto da Participação Pública"<sup>166-167</sup>.

#### 4.3.1 A Convenção e a Ecocidadania

Parece justo afirmar que a Convenção de Aarhus se trata do culminar de todo o movimento legiferante em matéria de participação pública a que nos temos vindo a referir, primeiramente a nível de DIDH e, mais recente e afirmativamente, no respeitante à matéria de Direito Internacional do Ambiente. Destarte, apresenta-se a "*the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration*"<sup>168-169</sup>.

---

<sup>166</sup> JENDROSKA, Jerzy, *Public Participation in Environmental Decision Making*, The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, Vários, Paperback, 2011, pp, 92 a 147, p. 101

<sup>167</sup> A AIA exige uma avaliação sistemática dos impactes ambientais de certos planos, programas ou projectos, previamente à sua autorização. Com efeito, estamos perante um dos enquadramentos legais mais importantes em sede de participação pública, espelho dos esforços feitos, no sentido de integrar considerações ambientais nas políticas seguidas pela Administração. Sé é questionável o seu valor enquanto técnica ambiental, já como instrumento político é indubitável a sua importância, mas, claro, o seu valor dependerá da forma como for perspectivado (e isto vale aliás para quase todas as considerações que tecemos). Já a AAE, que surge, por seu turno, a propósito de Planos e Programas, tem um valor fundamental em matéria de participação pública, uma vez que exigindo-se que esta se faça em fase antecipada, acautela riscos de aquela só se dar num momento em que as grandes opções já foram tomadas. Assim, via de regra, contamos com a AAE quando os planos e programas são preparados para sectores específicos (e.g. agricultura, cultura, transportes), que servirão de enquadramento à aprovação de projectos sujeitos a AIA, bem como quanto a outros planos e programas que se entende provável virem a ter um impacte ambiental significativo e que criam quadro para consenso futuro de desenvolvimento de projectos.

Não obstante a nota positiva de de a participação pública poder ser colocada a montante é, ainda assim, tarefa assaz difícil avaliar o sucesso destas iniciativas, na medida em que comparamos com uma situação hipotética (*i.e.* qual seria o resultado no caso daquela não ter sido feita), os resultados são normalmente subtis e complexos e, por fim, desacordos legítimos existem, quanto ao que a protecção ambiental exige no caso concreto, dados os *trade-offs* exigidos e as incertezas inerentes à matéria. *Vide* LEE, Maria, *EU Environmental Law...Op. Cit.*, pp. 164 e ss e 171 a 174.

<sup>168</sup> Como refere KOFI A. ANNAN, Secretário-Geral da ONU (1997-2006) em <http://aarhusclearinghouse.unece.org/about/>. Acesso em 9 de Junho de 2015

<sup>169</sup> Não sendo de olvidar a sua submissão à, também fundacional, declaração de Estocolmo, bem como às

As negociações tendentes à elaboração da Convenção, que constituíram, elas próprias, um acto de participação pública<sup>170</sup>, culminaram na aprovação, na 4ª Conferência Ministerial Ambiente para a Europa, pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU), da *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*, em Aarhus, Dinamarca a 25 de Junho de 1998, comumente designada por *Convenção de Aarhus*<sup>171</sup>. Com este "*instrument universel de démocratie environnementale*"<sup>172</sup>, em definitivo se formaliza a tão almejada *Cidadania Activa* em questões ambientais. Não obstante o seu carácter regional trata-se de um instrumento verdadeiramente fascinante, na medida em que como indicam JENDROSKA e STEC<sup>173</sup>, se trata do "*the first binding international instrument that attempts to address, comprehensively and exclusively, the issues of citizens' environmental rights*".

Certeira, a Convenção de Aarhus estabelece, pela primeira vez, uma ligação entre Direitos Humanos e Direito ao Ambiente<sup>174</sup>, assume que o desenvolvimento sustentável<sup>175</sup>

---

Resoluções 37/7 de 28 de Outubro de 1982 (estabelece a Carta Mundial da Natureza) e 45/94 de 14 de Dezembro de 1990, a propósito da necessidade de assegurar um ambiente saudável para o bem estar dos indivíduos, todas mencionadas no preâmbulo da Convenção, elemento do instrumento que, não tendo força obrigatória, serve ainda assim diversas e importantes funções (incluindo, de acordo com o Guia de Implementação da Convenção de Aarhus, 2ª Edição, Junho, 2014, "*placing the agreement in a wider legal and political context, establishing principles for guidance in interpretation and setting progressive goals for implementation*")

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 16

<sup>171</sup> O instrumento entrou em vigor em 30 de Outubro de 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no seu art.º 20º.

<sup>172</sup> Assim o classificou MICHEL PRIEUR. Assim conferir PRIEUR, Michel, *La Convention d'Aarhus Instrument Universel de Démocratie Environnementale*, in *Revue juridique de l'Environnement*, nº especial, 1999, pp. 9 a 29

<sup>173</sup> JENDROSKA, Jerzy e STEC, Stephen, *The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy, Environmental Liability*, Volume 9, número 3, Junho 2001, p. 148

<sup>174</sup> Com efeito diz – nos Ban Ki-Moon, no prefácio do Guia de Implementação da Convenção de Aarhus, *Op. Cit.*, que "*The Aarhus Convention's twin protections for environmental and human rights, and its focus on involving the public, provide a mechanism for holding governments to account in their efforts to address the multi-dimensional challenges facing our world today, including climate change, biodiversity loss, poverty reduction, increasing energy demands, rapid urbanization, and air and water pollution*". A propósito da matéria conferir MULLEROVÁ, Hana e outros, *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*, Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, pp. 16 a 21

<sup>175</sup> Este princípio (princípio 3 da Declaração do Rio 1992), cuja juridicidade é duvidável, apresenta-se de extrema relevância a nível da legislação da União Europeia (Artigo 37º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Artigo 11º do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia), sendo já mencionado na jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça (Gabčíkovo-Nagymaros, 1997, parágrafo 141). É reconhecida a existência de visões divergentes sobre o seu significado e alcance, divergências essas que resultam de raízes morais e filosóficas distintas, o que implica que o atingir da sustentabilidade não se trata fundamentalmente de um assunto técnico ou científico, antes incluindo valores humanos e escolhas colectivas, para o futuro, como indicam QIU, Wanfei e JONES, Peter, J.S., *The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe*, in *Marine Policy*, número 39, 2013, pp. 182 a 190, P. 183. Sobre a matéria conferir BOYLE, Alan e FREESTONE, David, *International Law and Sustainable Development*,

só é atingível com envolvimento de todos os cidadãos e realça as interações de Democracia a serem estabelecidas entre o público e as Autoridades, privilegiando uma lógica de tutela preventiva.

Assim, num contexto de fortalecimento da Cidadania e construção de sociedades mais democráticas, vem prever o direito do público à informação, à participação na tomada de decisão e à tutela jurisdicional, em matéria ambiental e formaliza a obrigação de colaboração nesse sentido, por parte da Administração Pública. Ora, este enfoque nas relações entre Administração e Administrados apresenta-se uma inovação notável, em especial nos países onde domina ainda um certo *obscurantismo* no tocante à actividade da Administração<sup>176</sup>. A proposta de alteração da dinâmica entre governo e governados, operada através da participação pública, conduz a uma mudança de um sistema de democracia representativa no sentido liberal<sup>177</sup>, para um sistema de democracia participativa, na qual a comunidade é transformada em promotor de ideias e actor activo na *res publica*, enquanto o governo se transforma em simples implementador técnico dos trabalhos publicamente acordados<sup>178</sup>. Como bem nota MULLEROVÁ, a Convenção de Aarhus coloca o público na posição de parceiro das Autoridades Públicas, o que constitui um forte elemento de democracia ambiental<sup>179</sup>. EBBESSON<sup>180</sup> entende que a Convenção define, ainda que de forma não absolutamente precisa, a posição dos particulares pois, dirigindo-se formalmente aos Estados Parte, na verdade as instituições nacionais são meros intermediários e estas normas internacionais têm nos indivíduos os seus destinatários<sup>181</sup>. Já

---

Oxford, 1999, pp. *Vide* Guia de Implementação da Convenção de Aarhus, *Op. Cit.*, p. 18 e FRENCH, Duncan, *Sustainable Development, Research Handbook...Op. Cit.*, pp. 51 a 68

<sup>176</sup> Sobre a tradição Europeia, em confronto com a Americana, no respeitante a relações entre Estados e Cidadãos *vide* JENDROSKA, Jerzy, *Aarhus Convention: Towards New Era in Granting Individual Rights in International Environmental Law*. Comunicação apresentada ao Avosetta Group, Janeiro, 2001 ([www.uni-bremen.de/~avosetta](http://www.uni-bremen.de/~avosetta)). Ainda neste sentido *vide* SCHRAGE, Wiecher *La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière de l'environnement*, *Revue Juridique de l'Environnement*, Numero especial, 1999, pp. 5-9, p. 7. Também o Guia de Implementação *supra* referido nota esta envolvimento entre Governo e "governados" quando nos indica que "*the subject of the Aarhus Convention goes to the heart of the relationship between people and governments. The Convention is not only an environmental agreement, it is also an agreement about government accountability, transparency and responsiveness*".

<sup>177</sup> De acordo com o qual a condução dos assuntos públicos é reservada a uma elite escolhida.

<sup>178</sup> *Vide* PICOLOTTI, *Agenda 21 and Human Rights: The Right to Participate*, in *Linking Human Rights and the Environment...Op. Cit.*, p. 51

<sup>179</sup> MULLEROVÁ, Hana, *Public Participation in Environmental Decision-Making...Op. Cit.* p. 10

<sup>180</sup> Conferir EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation...Op. Cit.*, p. 55

<sup>181</sup> De facto, a relação que a Convenção entre os Estados e os indivíduos é peculiar, uma vez que não sugere um direito do indivíduo a que corresponde uma obrigação para o Estado. A Convenção de Aarhus adicionou, aos valores via de regra protegidos pelos direitos humanos, *e.g.* dignidade humana, vida ou privacidade, o valor que STEPHEN TURNER desenvolveu e que se prende com o ambiente adequado para a saúde e bem-

MULLEROVÁ, assinalando também o *carácter progressivo* do instrumento, foca os dois modos como a Convenção tem impacte directo na vida do público<sup>182</sup>.

Para melhor cumprir o seu intento de ser "*a driving force for environmental democracy*"<sup>183</sup>, desdobra a sua actuação em três domínios primordiais: desenvolvimento do acesso do público à informação na posse das autoridades públicas, favorecimento da participação do público na tomada de decisões com efeitos sobre o ambiente e, por fim, a criação de condições de acesso à justiça (art. 1.º, segunda parte).

Relativamente às considerações gerais da Convenção, à parte das tradicionais definições auxiliares (nomeadamente de autoridade pública, prevista no artigo 2.º, parágrafo 2) e de uma disposição a propósito da proibição da discriminação (artigo 3.º, parágrafo 9), um aspecto que convém salientar prende-se com a ideia fundamental de que os comandos do instrumento se tratam *não de um tecto mas de um chão*, uma base comum, a estabelecer (artigo 3.º, parágrafos 5 e 6)<sup>184</sup>. Mas, relativamente a estas não nos alongaremos mais nesta sede, nem tampouco faremos uma incursão pelo primeiro<sup>185</sup> e terceiro pilares<sup>186</sup>.

---

estar humano . Os considerandos 7 e 9 impõem, por sua vez uma obrigação de todos os indivíduos de o proteger e promover, o que conduz a uma formulação bipolar, que aliás vinha já a ser defendida desde a Conferência de Estocolmo (Princípio 1.) . Em vez de Direitos dos cidadãos, temos deveres e o Estado, levando a cabo a incumbência da Convenção, pode obrigar os indivíduos a determinados comportamentos, que visem a protecção ambiental. Destarte, "*unlike other human rights treaties, the Aarhus Convention provides for a duty of an individual in respect of the environment*". ETINSKI, Rodoljub, *Specific Features of the Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention*, Proceedings of Novi Sad Faculty of Law. 2013, Vol. 47 Issue 2, pp. 79 a 92, p. 83. Sobre a criação de um direito internacional a um ambiente sadio, TURNER, Stephen, J. *A Substantive Environmental Right*, Kluwer Law International, 2009.

<sup>182</sup> Para mais desenvolvimentos *vide* MULLEROVÁ, Hana, *Public Participation in Environmental Decision-Making...Op. Cit.*, pp. 9 e 10

<sup>183</sup> Nas palavras de WATES, J. *The Aarhus convention: a Driving Force for Environmental Democracy*, JEEPL, Vol. 2, Numero 1, 2005, pp. 1 a 10.

<sup>184</sup> "*The Convention establishes minimum standards to be achieved but does not prevent any Party from adopting measures which go further in the direction of providing access to information, public participation or access to justice. Nor does it require any derogation from existing rights in this area*", *Ibidem*

<sup>185</sup> Para explanações a propósito deste pilar, entre outros, DAVIES, Peter, *Public Participation, the Aarhus Convention and the European Community in Human Rights in Natural Resource Development...Op. Cit.*, pp. 155 a 186, pp. 157 a 172 e SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva, *Informação Ambiental: a Convenção de Aarhus e seu Contributo no âmbito da União Europeia*, in Revista do Instituto de Direito Brasileiro (RIDB), 2013, nº12, pp. 1423 a 14298

<sup>186</sup> A propósito deste, e porque a sua natureza carece de suporte jurisdicional (até pela sua incipiência conceptual e normativa) limitar – nos – emos, a uma breve referência *infra*, aquando de considerações relativas à influência da Convenção de Aarhus, no Direito na União Europeia. Sobre o terceiro pilar, entre outros, HEDEMANN-ROBINSON, Martin, *EU Implementation of the Aarhus Convention's Third Pillar: Back to the Future over Access to Environmental Justice?, Part 1*, in *European Energy and Environmental Law Review* Junho 2014, pp. 102 a 114 e GARÇON, Gérardine, *The Rights of Access to Justice in Environmental Matters in the EU – The Third Pillar of the Aarhus Convention*, in *EFFL* 2, 2013, pp. 78 a 90.

### 4.3.2 Sobre o Segundo Pilar da Convenção

Foquemo-nos no tratamento que a Convenção dá ao direito à participação em procedimentos tendentes à aprovação de actos específicos, planos, programas e políticas de Ambiente, relativamente aos quais regem os artigos 6.º, 7.º e 8.º. O aspecto que essencialmente gerou discussão aquando dos trabalhos preparatórios, centrou – se no conceito de “tomada de decisão ambiental”, que acabou definido como o procedimento nacional, regional e local para que a autoridade pública, com exclusão à partida das decisões tomadas por Tribunais e outros órgãos agindo com capacidade jurisdicional, atinja decisão final que poderá ter um impacte significativo no ambiente. Esta definição mostrou-se insuficiente, quando perante a distinção entre decisões relativas a procedimentos específicos (projectos) *versus* decisões de carácter mais geral (planos, programas, regulamentos, *etc.*). Isto posto, as negociações resultaram numa tentativa, da Convenção, em cobrir quatro regimes legais diferenciados sem, todavia, definir o entendimento a dar por tomada de decisão ambiental<sup>187</sup>.

O objectivo da Convenção nesta matéria consiste, no fundo, em assegurar que o público é informado de forma efectiva, atempada e adequada, quer através de notícia pública, quer individualmente, conforme for mais conveniente, no início do processo de tomada de decisão<sup>188</sup>, para que o cidadão possa participar da mesma e, de forma mais acabada, concretizar a tal ideia de cidadania ambiental, que subjaz ao diploma que ora estudamos. É que, explica SALADIN, a notícia de que o procedimento tendente à tomada de decisão final se encontra em curso, deve ser dada em avanço e calculada para atingir o público em geral, mas, em especial, a porção de público mais directamente interessado (o que passará, por exemplo, pela disponibilização nas diferentes línguas localmente disponíveis e utilizando modos culturalmente aceitáveis ou comuns)<sup>189</sup>.

O artigo 6º da Convenção de Aarhus apresenta o mais detalhado regime legal relativo à participação pública. Da sua análise, resulta notório que este instrumento exige

---

<sup>187</sup> Neste sentido JENDROSKA, Jerzy, *Public Participation in Environmental Decision Making... Op. Cit.* p. 95.

<sup>188</sup> Se esta obrigação de informação é relativamente a determinados assuntos (nomeadamente os que subjazem ao artigo 6º) fácil de determinar em que consiste e quais são as autoridades a ela obrigadas, já no tocante a outras matérias, em especial planos e programas (artigo 7º) esta obrigação já é líquida. Conferir *Ibidem*, p. 122.

<sup>189</sup> Assim, SALADIN, Claudia, *Public Participation in the Era of Globalization*, in *Linking Human Rights and the Environment...Op. Cit.*, pp. 57 a 70, pp. 63 e 64

que os processos de participação incluam prazos razoáveis para as diferentes fases, de modo a que possa ser concedido tempo suficiente e adequado para informar o público<sup>190</sup>, para que este possa preparar-se para participar efectivamente *ao longo do processo* de tomada de decisão traduzindo-se, esta, na apresentação (por escrito ou como for mais conveniente) de comentários, informações, análises ou opiniões<sup>191</sup>. No mesmo artigo 6º, encontra-se ainda prevista uma lista elaborada de regras procedimentais, a serem seguidas pelas Autoridades em decisões que autorizam determinadas actividades devidamente listadas<sup>192</sup> sendo que, de acordo com a Lei Nacional, é ainda possível aplicar o mesmo procedimento a outras actividades, que não constem da lista<sup>193</sup>.

Mais resumidamente e remetendo para a disposição anterior, o artigo 7º<sup>194</sup> prende – se com a questão da participação, mas na vertente da elaboração de planos, programas e políticas em matérias de Ambiente, não deixando de sublinhar o apelo à diligência e atitude proactiva das Partes, no sentido de dar oportunidade à participação do público na preparação das políticas. Mesmo espírito vale, com pequeníssimas alterações de texto, para a participação na preparação de regulamentos e ou instrumentos normativos legalmente vinculativos, aplicáveis na generalidade, conforme ao disposto no artigo 8º, sendo que estes três se influenciam, em escada<sup>195</sup>. No entanto, as dificuldades mais frequentes do

---

<sup>190</sup> Esta informação relevante deverá incluir descrição da localização e das características físicas e técnicas da actividade proposta, incluindo estimativa das emissões de resíduos previstos, descrição dos efeitos significativos sobre ambiente, descrição das medidas previstas para evitar e/ou reduzir os efeitos; esboço das principais alternativas estudadas e principais pareceres e relatórios enviados à Autoridade Pública, conforme descreve o número 6 do mesmo artigo.

<sup>191</sup> Neste sentido, conferir a o relatório do *Compliance Committee*, órgão a que nos referiremos de seguida, no caso ACCC/C/16. "*The requirement to provide "reasonable time frames" implies that the public should have sufficient time to get acquainted with the documentation and to submit comments taking into account, inter alia, the nature, complexity and size of the proposed activity. A time frame which may be reasonable for a small simple project with only local impact may well not be reasonable in case of a major complex project*". (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, parágrafo 69).

<sup>192</sup> Nomeadamente as que vêm categorizadas em lista Anexa à Convenção (Anexo I, actividades relacionadas com sectores altamente poluentes [como por exemplo refinarias de gás e petróleo natural, instalação de refinarias, etc.]).

<sup>193</sup> Trata – se daquela que JENDROSKA considerou tratar – se da "*application of the provisions of Article 6...in a two-fold way*". Vide JENDROSKA, Jerzy, *Public Participation in Environmental Decision Making...Op. Cit.*, p. 95.

<sup>194</sup> Para desenvolvimento a propósito do escopo de aplicação do artigo 7º, nomeadamente esclarecimento sobre extensão das remissões para regime de artigo 6º, vide JENDROSKA, Jerzy, *Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention*, JEEPL, 6.4, 2009, pp. 494 a 515, p. 501 a 515.

<sup>195</sup> "*Usually the most strategic decisions are being taken during the preparation of policies and of executive regulations and other generally applicable legally binding normative instruments. They all set the framework within which more detailed and focused strategic decisions in form of plans and programs are being taken. These in turn set the framework for decisions regarding specific activities*". Como explica JENDROSKA, Jerzy em *Public participation in the preparation of plans...Op. Cit.*, p. 497.

*Compliance Committee*, parecem ter que ver com a identificação da natureza do objecto, a fim de a enquadrar no artigo 6º ou 7º, o que terá implicações posteriormente, na aplicação do artigo 9º, 2<sup>196</sup>. Ora, sendo este último aspecto essencialmente espelho do carácter de influência em escada, na verdade, faz sentido notar aqui a importância da tal colocação da participação *a montante*, que temos vindo a defender, não obstante a própria Convenção apelar a uma participação mais premente em projectos específicos, e não tanto em planos e programas. É que a Convenção segue a tradição Europeia, focada na concessão de direitos de informação e participação em procedimentos, motivada pela protecção de direitos de propriedade, por oposição à concepção Americana de *Governo Aberto*<sup>197</sup>.

Dois aspectos incontornáveis em sede de participação pública na tomada de decisão, segundo o regime previsto na Convenção que destacamos, prendem-se com a *obrigação de promoção da participação, num momento inicial do procedimento tendente à decisão com impacte ambiental* e, com a definição a dar ao *conceito de público*.

O que dizer sobre a segunda questão, à qual já nos temos, aliás, vindo a referir ao longo da exposição não é uma tarefa fácil. É que se é incontroverso que a interpretação a fazer do conceito, em geral, será a que se apresente o mais vasta e abrangente possível<sup>198</sup>, a questão complica-se, na medida em que a terminologia é variável consoante o artigo com que nos deparemos (6º, 7º, 9º) e, por vezes, as alíneas em questão. Com efeito, para podermos ter uma perspectiva completa a propósito, seria necessário atentar em cada disposição, esforço que terá que ser deixado para uma outra oportunidade, pelo que apenas distinguiríamos *público em geral* de *público interessado*, através da contraposição entre aqueles são afectados indirecta *versus* directamente, sendo que estes últimos deverão ter

---

<sup>196</sup> Para mais desenvolvimentos a este propósito, sendo que o Autor, não obstante identificar um critério, relativo, entre outros aspectos, ao campo de aplicação da decisão, conclui que nem sempre é possível uma distinção estanque, conferir JENDROSKA, Jerzy, *Public Participation in Environmental Decision Making...Op. Cit.*, pp. 114 e ss. Ainda para uma distinção sobre o escopo de aplicação do artigo 7º *versus* artigo 6º, que nos indica, de acordo com a interpretação levada a cabo pelo compliance Committee, que a decisão de fazer subsumir a um ou outro dependerá do contexto concreto, atentado aos efeitos legais que surgirão, sendo fundamental, a este propósito, o caso já citado ACCC/C/16 que nos refere que "*In such cases, it is possible that more than one decision amounts to a permit decision under article 6 or a decision to adopt a plan under article 7 of the Convention. This must be determined on a contextual basis, taking into account the legal effects of each decision*". (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, parágrafo 57). Neste conferir Guia de Implementação da Convenção de Aarhus, *Op. Cit.*, pp. 123.

<sup>197</sup> JENDROSKA, Jerzy, *Public participation in the preparation of plans and programs...Op. Cit.* p. 501 e *Public Participation in Environmental Decision Making...Op. Cit.*, p. 97. Também neste sentido PETERS, Birgit, *Towards the Europeanization of participation? Reflecting on the functions and beneficiaries of participation in EU environmental law*, in Social Science Research Network, 2014, pp. 1 a 18.

<sup>198</sup> Vide DAVIES, Peter, *Public Participation, the Aarhus Convention and the European Community in Human Rights in Natural Resource Development...Op. Cit.*, p. 172

uma oportunidade de participação mais premente, de acordo com a Convenção<sup>199</sup>. Oferece-se-nos no entanto uma nota a propósito de uma disposição da parte referente ao direito de acesso à informação, que não podemos deixar de registar: é que a Convenção de Aarhus esclarece, logo na alínea a) do art. 4.º sob epígrafe, "acesso à informação ambiental", que quando por um particular, requer acesso a determinada informação, não terá que fazer prova de qualquer interesse específico. Parece que, pelo tal carácter *interdependente* dos três pilares e porque, partindo do pressuposto de que se alguém procura saber informação sobre determinado procedimento é porque tem *qualquer interesse* no mesmo, por um argumento de igualdade de razão, esta ideia será de vir a estender ao segundo pilar. Como a Convenção não o prevê, deverão os Estados e a Comissão fazer tal interpretação. À matéria do público ainda voltaremos, a propósito da participação pública em sede de Ordenamento do Espaço Marítimo (OEM), esperando, num caso prático, conseguir ilustrar como pode operacionalizar-se o conceito de público.

Por outro lado, no que à questão da participação numa fase inicial do procedimento diz respeito, parece que o fundamental para decidir pela observância ou não deste requisito é notar se a participação pública foi feita numa fase em que nenhum aspecto, tendencialmente final, se encontra já decidido<sup>200</sup> (nomeadamente a decisão zero, *i.e.* optar por nada fazer) ou se, quando ela surge, alguns elementos já se encontram *definitivamente* configurados. Crucial neste sentido, vai a elaboração do *Compliance Committee*, a cujo labor nos referiremos imediatamente *infra*, no caso relativo à comunicação ACCC/C/2006/16, dizendo-nos que "*the requirement for an "early public participation when all options are open" should be seen first of all within a concept of tiered decision-making whereby at each stage of decision-making certain options are discussed and selected with the participation of the public and each consecutive stage of decision-making addresses only the issues within the option already selected at the preceding stage*"<sup>201</sup>. Também a esta questão da participação em fase inicial nos reportaremos novamente *infra*, a propósito da operacionalização da participação pública nas várias fases do planeamento do OEM, aferindo da aplicação ou não deste princípio, no caso prático que nos propomos expor.

---

<sup>199</sup> Vide Guia de Implementação da Convenção de Aarhus, *Op. Cit*, p. 119

<sup>200</sup> Sobre a matéria vide decisão do Compliance Committee ECE/MP.PP/2014/2/Add.2., F.

<sup>201</sup> ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, para. 71

### 4.3.3 O Labor do *Compliance Committee*

Já vimos *supra* que no contexto do Direito Internacional do Ambiente o direito à participação surge independente de fronteiras nacionais que acreditamos serem anacrónicas, de todo, mas a nível ambiental, verdadeiramente inconcebíveis. Neste sentido, durante as negociações, e como meio de assegurar uma implementação efectiva da Convenção, discutia-se a propósito do estabelecimento de um corpo internacional não jurisdicional, que desempenhasse a tarefa que apenas podemos definir como *controlo de queixas*, um *Compliance Committee*, que aliás, e este é um aspecto fundamental, estaria também disponível à recepção de queixas de actores não estaduais (ONGAS e indivíduos), fazendo uso de elementos de tratados já existentes e incluindo vários instrumentos Internacionais de DIDH<sup>202</sup>. Desta ideia surgiu a enunciação versada no artigo 15º da Convenção que ficou, à época, aquém do esperado<sup>203</sup>, mas que tem evoluído desde a sua implementação.

JENDRÓSKA indica, a propósito do *Compliance Committee*, ainda que não se trate de um Tribunal, as suas opiniões oferecem uma interpretação dotada de autoridade, quanto às disposições da Convenção.<sup>204</sup> De facto, já à época da entrada em vigor da Convenção, a matéria ganhava relevo e reconhecimento, por força de iniciativas levadas a cabo por movimentos de carácter global e regional<sup>205</sup> pelo que, na Reunião das Partes no Outono de 2002, em Lucca, se estabeleceu, enfim, o *Compliance Committee* como corpo de revisão das queixas<sup>206</sup>.

As funções do comité, composto por oito membros de reconhecido mérito, que servem "*in their personal capacity*", são claras e prendem-se com a consideração de qualquer submissão, indicação, ou comunicação, feita de acordo com os parágrafos 15 a 24

---

<sup>202</sup> Como a Constituição da Organização Internacional do Trabalho, havendo ainda lugar à consideração de instrumentos ambientais, como o Protocolo de Montreal de 1987, que trata substâncias que deterioram a camada do ozono, o Protocolo de 1994 à Convenção de Genebra sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça de Longo Alcance, de 1979 (apesar de estes dois últimos não permitirem o dirigir de queixas por parte de actores não estaduais).

<sup>203</sup> Por discordância imposta por Rússia e Turquia aquando das negociações (Comunicado de Imprensa, Forum European ECO, Genebra 18 de Março, 1998). Vide EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation...Op. Cit.*, p. 61

<sup>204</sup> JENDROSKA, Jerzy, *Aarhus Convention Compliance Committee: Origins, Status and Activities*, JEEPL Vol. 8 No., 2011, pp. 301-314.

<sup>205</sup> Com particular destaque para o países Europeus, nomeadamente os Países Baixos e o Reino Unido. *Ibidem*, p. 303.

<sup>206</sup> Desenhando – se ainda a estrutura, funções e procedimento, a seguir pelo mecanismo (Decisão I/7), sendo que o seu particular *modus operandi* foi, com base naquela reunião, elaborado *a posteriori*.

da Decisão I/7<sup>207</sup>, e a preparação, a pedido de Reunião das Partes, de relatórios relativos à implementação da Convenção. Como as comunicações, como vimos, podem ser feitas por qualquer pessoa, não se apresenta um requisito imprescindível que a nacionalidade (do indivíduo ou sede, no caso de se tratar de organização) seja pertencente a Estado Parte. Com efeito, qualquer membro do público, *i.e.* qualquer pessoa natural ou legal poderá submeter uma comunicação para apreciação por parte do comité.<sup>208</sup> De acordo com o parágrafo 32 da Decisão I/7, a pessoa ou parte que submeteu a comunicação, terá direito a participar nas discussões do Comité relativas a essa mesma submissão<sup>209</sup>, sendo que, conforme ao parágrafo 34, "*the Committee shall send a copy of its draft findings, draft measures and any draft recommendations to the Parties concerned and the member of the public who submitted the communication if applicable, and shall take into account any comments made by them in the finalization of those findings, measures and recommendations*". Esta ideia de consideração das partes durante o processo de análise da própria submissão reflecte, com precisão, como aliás seria de esperar de um corpo desta natureza, aquele que é o espírito da Convenção.

Na matéria da participação pública alguns casos têm vindo a ser analisados. Destacamos a decisão ACCC/C/2009/38<sup>210</sup>, relativa a participação pública num projecto específico (construção da estrada AWPR), em Aberdeen, Escócia. No caso em apreço, o Autor além de levar a cabo os procedimentos comuns a nível interno, apresentou uma comunicação junto do *Compliance Committee*, em que alegava a o incumprimento do artigo 6.º, para. 4, da Convenção, por parte da Autoridade Pública responsável, uma vez que esta não teria dado a oportunidade ao público de submeter comentários, propostas ou simples opiniões, referentes ao projecto. O Comité rejeitou a alegação, notando que terão havido diversas hipóteses ao longo de todo o processo, para que o público tivesse participado.<sup>211-212</sup>

Por último quanto às considerações relativas à Convenção que aqui elogiamos, diríamos que não obstante não ser possível, ainda submeter queixas junto de um corpo

---

<sup>207</sup> ECE/MP.PP/2/Add.8.

<sup>208</sup> Conferir parágrafo 20 do anexo à Decisão I/7.

<sup>209</sup> Não obstante a salvaguarda prevista no parágrafo 33 *The Party and the member of the public shall not take part in the preparation and adoption of any findings, any measures or any recommendations of the Committee.*

<sup>210</sup> ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.10.

<sup>211</sup> Para. 82.

<sup>212</sup> Sobre a matéria *vide* ainda o caso *Kent Environment and Community Network*, referente à Comunicação ACCC/C/2010/45.

independente da Comissão (o que distingue os *standards* de Aarhus de outros instrumentos de Direitos Humanos)<sup>213</sup>, a Convenção se trata de um documento admirável. Não se baseia no princípio do *do ut des*, antes gerou-se com base na ideia de solidariedade internacional para o avanço de valores comuns, tais como a protecção do ambiente, Democracia, e Estado de Direito.

## **5. A Abordagem do Direito Internacional dos Direitos Humanos à Participação Pública na Tomada de Decisão.**

Acima, quando tentávamos ilustrar o instituto que tratamos neste estudo, a participação pública na tomada de decisão ambiental (ou decisão sustentável), aludíamos à hipótese da sua caracterização enquanto tratando-se de um direito humano e dissemos tratar desta matéria *infra*, pois uma incursão pela evolução do instituto, nomeadamente a nível do Direito Internacional do Ambiente, pareceu-nos fundamental para compreender a realidade que na esteira de pouca, mas entendida, doutrina defendemos<sup>214</sup>. Com efeito, já ficou entendido que a participação pública na tomada de decisão com impacte ambiental está contida no conceito de participação política, exigindo o tal entendimento mais alargado de Democracia. Já bastante foi dito *supra*, não só na análise de instrumentos de Direito Internacional e Direito Internacional de Direitos Humanos, mas, em especial, a propósito da Convenção de Aarhus, para defender esta ideia que, claro, não surge sem ser acompanhada de indagações várias logo porque, sendo Convenção de Aarhus o mais avançado instrumento neste sentido, os seus *standards* (e.g. no que ao acesso à justiça respeita)<sup>215</sup> são, para já, diferenciados de outros instrumentos de DIDH<sup>216</sup>, como vimos

---

<sup>213</sup> Como indicam BEYERLIN, Ulrich e MARAUHN, Thilo, *International Environmental Law*, Paperback, 2011, p. 239. Sobre a matéria do terceiro pilar da Convenção de Aarhus, *vide, supra*, nota de rodapé 186.

<sup>214</sup> Por todos, ETINSKI, Rodoljub, *Specific Features of the Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention*, *Op. Cit.*; FITZMAURICE, Malgosia, Some reflections on public participation in environmental matters as a human right in international law, *Non-State Actors and International Law*, 2, 2002, pp. 1 a 22 e VERSCHUUREN, Jonathan, *Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention*, in T.F.M. Ety, H. Somsen (eds.), *Yearbook of European Environmental Law*, Vol. 4, Oxford University Press, Oxford 2004, pp. 29 a 48.

<sup>215</sup> Assim, BEYERLIN, Ulrich e MARAUHN, Thilo, *International Environmental Law...Op Cit.*, p. 239.

<sup>216</sup> Não obstante, como bem nota BOYLE, "in substance, the Aarhus Convention rights are also ECHR rights, enforceable in national law and through the Strasbourg Court like any other human rights". Prova disso mesmo é o caso *Taskin and others v Turkey*, 2006, para. 118. Esclarecedores a propósito da matéria da participação são ainda os parágrafos 98 e 99. BOYLE, Alan, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, EJIL (2012), Vol. 23 No. 3, pp. 613 a 642.

*supra*.

FITZMAURICE prende-se com outras questões poderiam ser levantadas a este propósito<sup>217</sup>, que não vamos aqui desenvolver mas que, pela sua ligação visceral com o problema da participação pública em tomada de decisão ambiental, vamos sumariar. São elas a questão da ligação entre direitos humanos e ambiente, a questão da própria existência de um direito, substantivo, ao ambiente ainda a matéria do acesso à justiça em matéria ambiental que, pela sua robustez, merece tratamento em separado, pelo que a esta última, nem nos vamos referir.

Para compreender esta proposta que acompanhamos, note-se desde já a ligação entre os Direitos Humanos e a própria Protecção Ambiental<sup>218</sup>. Ora, a ligação surge-nos inquestionável<sup>219</sup> na medida em que a própria existência daqueles, dependem desta<sup>220</sup>. Por seu lado, também a protecção ambiental é fortalecida pelo exercício dos direitos humanos. Se, por um lado, os juristas ambientalistas usam garantias de direitos humanos para enfatizar protecção Ambiental<sup>221</sup>, por outro invocam a existência do Direito Internacional do Ambiente quando a própria existência daqueles se encontra ameaçada pela degradação ambiental<sup>222</sup>. A questão tem vindo a ser abordada já desde a conferência de Estocolmo<sup>223</sup>, e hoje pretende-se a incorporação dos direitos humanos na Agenda ambiental, formulando

---

<sup>217</sup> FITZMAURICE, Malgosia, *Some reflections on public participation in environmental matters as a human right in international law*, in *Non-State Actors and International Law*, 2002, n.º 2, pp. 1 a 22, p. 2.

<sup>218</sup> Sobre a matéria, entre outros BODANSKY, Daniel, *Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2010, Vol. 38, n.º 3, pp. 511 a 524 e KRAVCHENCO, Svitlana, *Procedural Rights as a Crucial Tool to Combat Climate Change*, *Ibidem*, pp. 613 a 648.

<sup>219</sup> Conferir ANTON, Donald K. e SHELTON, Dinah L, *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge, 2011, pp. 130 a 134.

<sup>220</sup> Sobre a ligação entre Direitos Humanos e protecção ambiental em geral, *vide*, entre outros, os casos trazidos perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos *Arrondelle v. UK*, (1980) 19 DR 186; (1982) 26 DR 5), a propósito de queixa tocante o efeito na vida de poluição sonora produzida e o caso *Lopez Ostra v Espanha*, (1994) 20 EHRR 277. Se no primeiro o Tribunal, decidindo em favor do requerente, considerou a queixa relativa à poluição sonora produzida pelo pelo Aeroporto de Gatwick e uma autoestrada circundante, como tratando-se de uma intromissão na vida privada (e como tal subsumível ao Artigo 8º e Artigo 1º do Protocolo número 1 da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais), já o segundo assume uma importância assinalável na medida em que, pela primeira vez, o Tribunal inclui a qualidade ambiental como estando contida no próprio Artigo 8º, a propósito da alegação, feita pela família Lopez Ostra, da violação dos direitos à integridade física e respeito pela vida privada e familiar, através de emissões poluentes e incómodos vários provenientes de uma estação de tratamento de águas e resíduos na cidade de Lorca.

<sup>221</sup> Sobre a matéria das garantias de Direitos Humanos enfatizando, aliás, a ideia de que a implementação destas é a pedra de toque da implementação dos próprios direitos, *vide* SLOAN, James, *The Dayton Peace Agreement: Human Rights Guarantees and their Implementation*, in *EJIL*, 7, 1996, pp. 207 a 225.

<sup>222</sup> Tratando-se de uma abordagem abertamente antropocêntrica, *i.e.* a protecção ambiental assume um carácter instrumental. Sobre a problemática associada à tese antropocentrista, por todos, ANDERSON, Michael R., *An Overview*, in *Human Rights Approaches...Op. Cit.*, p. 14.

<sup>223</sup> Princípio 1.

um novo direito humano ao ambiente, desenhado numa perspectiva não puramente antropocêntrica<sup>224</sup>.

BOYLE<sup>225</sup>, diz-nos que, como o DIDH se dirige directamente ao direito à vida, à vida privada e à propriedade das pessoas individualmente consideradas e não do Estado ou Ambiente em geral, pode contribuir para o assegurar da elevação dos *standards* de qualidade ambiental, com base na obrigação, a impor aos Estados, de tomar medidas para controlar a poluição, que afecta a saúde e a vida privada. Mas, ainda mais importante, é a capacidade de promover o *rule of law* neste contexto, na medida em que os governos são directamente obrigados a ser responsabilizados em caso de falha na regulação e controlo de questões ambientais (incluindo a causada pelas corporações) e por facilitar o acesso à justiça, bem como melhorar leis ambientais e decisões judiciais. O autor<sup>226</sup> entende que desde 1992 (Conferência do Rio), a mais importante adição de Direitos Humanos que existiu, consistiu na criação de direitos procedimentais e processuais nesta sede<sup>227</sup>, pelo que, uma tentativa de codificação de direitos humanos e Ambiente, teria sempre que ter estes em consideração<sup>228</sup>. Como bem nota RAZZAQUE, o acesso aos tribunais pode não se apresentar suficiente para assegurar um resultado justo em termos substantivos, pelo que a interpretação judicial de direito a ambiente saudável deverá ser fortificada pelas adequadas informação e participação da comunidade envolvida<sup>229</sup>. Não obstante a ligação frequente entre Direitos substantivos e participativos<sup>230</sup>, TURNER mostra-nos que o impacte do direito substantivo ambiental tem-se revelado diminuto, uma vez que não resultou na criação de mecanismos que questionam o problema ambiental específico, na sua raiz. Em

---

<sup>224</sup> Neste sentido *vide* as construções teóricas relativas ao conceito de *Anthropocene*. Por todos, KOTZÉ, Louis J., *Human Rights and the Environment in the Anthropocene*, in *The Anthropocene Review*, 2014, Vol. 1(3) pp. 252 a 275. No artigo mencionado o Autor questiona até que ponto irá a tese apresentada afectar conceptualmente a visão que temos do papel mediador desempenhado pelos Direitos Humanos no Ambiente.

<sup>225</sup> *Vide* BOYLE, Alan, *Human Rights and the Environment...Op. Cit.*, p. 613.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 617.

<sup>227</sup> Sobre estes e assinalando a diferença existente entre eles conferir o rascunho apresentado por JONAS EBBESSON a propósito da conferência *The New Future of Human Rights and Environment: Moving the Agenda Forward*, 2009 da UNEP e OHCHR, entitulado *Participatory and Procedural Rights in Environmental Matters: State of Play*, disponível em <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Paper%20participatory%20procedural%20rights.pdf>. Acesso em 15 de Dezembro de 2014.

<sup>228</sup> *Vide* neste sentido a tentativa levada a cabo pela UNHCR, propondo três abordagens (A/HRC/19/34), parágrafos 6 a 9 e 26: *Procedural human rights and cross-cutting components of the human rights-based approach – such as the right to participation in political life, the right of specific groups to be consulted in decision-making processes, access to justice, due process, access, transparency and accountability – are also relevant for environmental decision-making.*

<sup>229</sup> Conferir RAZZAQUE, Jona, *Linking Human Rights, Development, and Environment: Experiences from Litigation in South Asia*, in *Fordham Environmental Law Review*, 12, 2006/2007, pp. 587 a 608, p. 606.

<sup>230</sup> RAZZAQUE, Jona, *Human Rights...Op. Cit.*, p. 284.

sede de Direito do Ambiente, o direito adjectivo tem uma fundamentalidade tal que, na esteira do mesmo autor, diríamos que se ainda é incerto em diversas instâncias a existência de um direito substantivo a um ambiente sadio<sup>231</sup>, já o direito procedimental ambiental assume-se como parte integrante do Direito Internacional costumeiro<sup>232-233</sup>.

Como nos indica EBBESSON, "*International treaty norms granting public participation in domestic decision making processes are conceptually linked to procedural human rights guarantees in International Human Rights treaties*"<sup>234</sup>. De notar que esta abordagem se apresenta particularmente relevante em matéria ambiental, como bem nota ANDERSON, quando nos diz que "*effective environmental rights should be principally procedural in character*"<sup>235</sup>, em especial por um argumento de operacionalidade na medida em que, sendo um direito ao ambiente, em termos substantivos, francamente difícil de reduzir a uma fórmula válida na Comunidade Internacional, uma vez que é variável consoante a comunidade, parece que direitos participatórios e processuais robustos se

---

<sup>231</sup> Não obstante o avanço de vários documentos, note-se a constituição ambiental portuguesa (artigos 9º e) e 66º da Constituição da República Portuguesa). No entanto, parece certo que a previsão ambiental a nível constitucional não significa necessariamente maior protecção ambiental (como comprova o caso *Sandro Chávez Vasquez and Channels Lopez versus Provincial Municipal Council of Pisco*, 2003) Assim, DOUGLAS-SCOTT, S. *Environmental Rights in the European Union - Participatory Democracy or Democratic Deficit?*, in *Human Rights Approaches to Environmental Protection...Op. Cit.*, pp. 109 a 128, p. 110. Para uma proposta de *Direito a um Ambiente Sadio* a ser implementada a nível do Direito Internacional e directamente aplicável aos indivíduos, vide, TURNER, Stephen J., *A Substantive Environmental Right*, *Op. Cit.*, pp. 72 e 73.

<sup>232</sup> Assim, TURNER, Stephen J., *A Global Environmental Right...Op. Cit.*, p. 29. Em sentido diferente ia FITZMAURICE, em 2002, "*it is still premature to claim the emergence and the crystallisation into a norm of customary international law of a legally binding obligation by states to provide full participatory right for individuals and groups in general*". FITZMAURICE, Malgosia, *Some reflections on public participation...Op. Cit.*, p. 11. Alguns casos levados ao Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), e.g. *Länsmän et al. v. Finland*, para. 9.5 e *Pulp Mills on the River Uruguay*, Argentina v. Uruguay, paras. 119 a 121. Sobre a matéria, vide ainda BIRNIE, et al, *International Law & the Environment*, Oxford, 3ª Ed., 2009, pp. 295, 296 e 300.

<sup>233</sup> A segurança da *opinio juris* nesta matéria sofre mutações consoante o pilar que foquemos e o enquadramento jurídico com que nos deparamos, internacional, regional, nacional. Assim, e.g. é amplo o reconhecimento do direito de acesso à informação, na maioria dos Estados, em especial na região que focamos, mas já o mesmo não se pode dizer do Direito à Participação Pública, na maioria dos Estados. Com efeito, TURNER indica ainda a possibilidade de ser visto como um *Costume Regional*, em TURNER, Stephen, J. *A Substantive... Op. Cit.*, pp. 11 a 13. Assim, vide nesta secção, nota relativa ao caso *Taskin v. Turkey*, TEDH, 2005 (caso 46117/99) e para mais desenvolvimentos sobre a jurisprudência do TEDH, nesta matéria, vide *Tătar v. Romania*, TEDH, 2009 (caso 67021/01). Sobre o Costume em geral, entre outros, BODANSKY, Daniel, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard, 2010, pp. 191 e ss. Para mais sobre os direitos participatórios em constituições estaduais, entre outros, BOYD, David R., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, UBC Press, 2012, pp. 66 e 67.

<sup>234</sup> Assim EBBESSON, Jonas, *Public Participation...Op. Cit.*, p. 686 e 687.

<sup>235</sup> O autor prossegue dizendo-nos que "*a procedural or participatory approach promises environmental protection essentially by way of democracy and informed debate*". ANDERSON, Michael R., *An Overview*, in *Human Rights Approaches...Op. Cit.*, p. 9.

apresentam mais flexíveis, honestos e, de certo modo, contextualmente mais sensíveis ao debate relativo à matéria<sup>236</sup>. Na esteira de HISKES, diríamos que parece certo que o equilíbrio entre direito substantivo e adjectivo, apresentado como mecanismo coerente, para proteger os cidadãos individuais e as gerações futuras, é ainda indicador metafórico da relação que se estabelece entre Democracia e Natureza<sup>237</sup>.

BEYERLIN e MARAUHN<sup>238</sup> identificam dois tipos básicos de obrigações, nesta sede: por um lado o dever de respeito mútuo nas relações inter-estados, nomeadamente vizinhos (que incorpora uma dupla obrigação: substantiva, de não provocar danos e procedimental, de notificar quanto a todas as actividades potencialmente gravosas<sup>239</sup>, trocar informações, efectuar consultas e promover AIA) e, por outro, o dever de assegurar a participação pública entre os Estados. Esta envolvência emerge do princípio da não discriminação em matéria de participação<sup>240</sup> e produziu instrumentos que têm o mérito de ser indiferentes ao contexto transfronteiriço. Como a obrigação de assegurar a participação pública entre os Estados é, por demais, incipiente dado o bem em questão e contexto global em que nos inserimos, os autores focam as suas considerações na Convenção de Aarhus, em que, inovadoramente, os indivíduos concretamente considerados, bem como as ONGAS, e não apenas as partes da Convenção, destinatários directos, *beneficiam*, das obrigações. Com efeito, os *standards* de Aarhus aproximam-se de garantias de DIDH e são responsáveis pelo esverdeamento dos Direitos Humanos e, bem assim, dos corpos (judiciais e não judiciais) com estes relacionados (*e.g.* a CNUDH e do TEDH), a cujo labor nos referimos *supra*.

Também já nos referimos acima à ideia da relação visceral que se estabelece entre participação pública e boa-governança<sup>241</sup> pelo que não nos vamos repetir, mas importará sublinhar que é deste princípio que parte a configuração da participação pública na tomada de decisão, como um Direito Humano.

---

<sup>236</sup> *Ibidem*

<sup>237</sup> HISKES, Richard P., *The Human Right to a Green Future, Environmental Rights and Intergenerational Justice*, Cambridge, 2009, p. 140.

<sup>238</sup> BEYERLIN, Ulrich e MARAUHN, Thilo, *International...Op. Cit.*, pp. 227 a 240

<sup>239</sup> A propósito conferir artigos 204.º e 205.º da CNUDM.

<sup>240</sup> Conceito que remonta às recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) de 1974 *Principles Concerning Transfrontier Pollution* e de 1976 *Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution*.

<sup>241</sup> *Vide*, por exemplo, a consagração do Direito à boa-governança na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), artigo 41.º.

Por fim, e na esteira de RODOLJUB, parece certo poder afirmar-se que os três direitos participativos, tal como previstos na Convenção de Aarhus<sup>242</sup>, constituem Direitos Humanos: o Direito à Informação é reconhecido como elemento da liberdade de expressão, ou como um Direito Humano em separado; o direito à participação pública na tomada de decisão, é protegido enquanto elemento do direito à participação na condução dos assuntos públicos e o direito de acesso à justiça é universalmente reconhecido a nível internacional<sup>243</sup>.

## **6. A Implementação da Convenção de Aarhus e as novas tendências da normatividade relativa à Participação Pública, na Tomada de Decisão da União Europeia**

A aplicação da Convenção depende da concretização levada a cabo pelas Partes. Tempo pois, de destacar o processo de implementação da Convenção levado a cabo pela União Europeia que é, ela própria, signatária da Convenção, não obstante outras Partes da Convenção serem, ao mesmo tempo, Estados Membros da União Europeia, o que torna a convenção de Aarhus, *duplamente obrigatória*<sup>244</sup> para a maior parte dos Estados signatários, uma vez que ficam obrigados por via do Direito Internacional e também do Direito da União. Momento ainda para aferir do empenho da União em fazer da cidadania da União, uma realidade dinâmica e da própria União Europeia, a *polis*, conforme ao que notávamos *supra*.

Esta incursão é ainda importante na medida em que complementa o dito *supra*, sobre esta realidade *sui generis*<sup>245</sup>, completando um pré-enquadramento legal, dos casos que vamos analisar *infra*, que dependem da legislação da União Europeia em matéria de Participação Pública.

Isto posto, notemos que aquando da aprovação da Convenção em 2005 (através da Decisão 2005/370/CE do Conselho de 17 de Fevereiro 2005), a União Europeia juntou

---

<sup>242</sup> Não obstante a formulação da Declaração do Rio, "*no other human-rights treaty goes this far*", BIRNIE, *et al*, International Law & the Environment, Oxford, 3ª Ed., 2009, p. 295.

<sup>243</sup> ETINSKI, Rodoljub, *Specific Features...Op. Cit.*, p. 80.

<sup>244</sup> Assim MULLEROVÁ, Hana, Public Participation in Environmental Decision-Making...*Op. Cit.*, p. 11.

<sup>245</sup> Sobre a União Europeia, conferir ponto 1.1 *Da Origem da Participação Pública: Do Sistema Democrático ao regresso à Polis*.

declaração na qual deixa claro que já antes daquele momento dispunha de instrumentos normativos sobre a matéria (designadamente o Regulamento CE nº 1049/2001). Não obstante, vários foram os instrumentos aprovados desde a data e novidades legislativas na matéria avizinham-se.

O Regulamento CE n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários, indica-nos que a implementação, não obstante progressos a propósito do Artigo 8.º, formalmente deverá ser feita de acordo com o Artigo 7.º da Convenção de Aarhus, uma vez que faz sentido que, em geral, o artigo 6.º seja implementado pelos Estados Membros, na medida em que, via de regra, é a este nível que se autorizam projectos específicos. A legislação da União pulveriza-se, no entanto, pelos três pilares da Convenção. Em matéria de acesso do público à informação sobre ambiente<sup>246</sup>, releva a Directiva n.º 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003 (que veio revogar a Directiva n.º 90/313/CEE do Conselho).

Já no que ao segundo pilar respeita, não obstante a existência de um instrumento específico que se lhe dedica (a Directiva n.º 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas ns.º 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho), o regime pulveriza-se por diversos instrumentos legais, destacando-se, as Directivas relativas com a matéria da AIA e AAE, a que já nos referimos, a Directiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água<sup>247</sup>, a Directiva n.º 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010 relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição)<sup>248</sup> e a Directiva n.º 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004,

---

<sup>246</sup> Sobre a matéria *vide*, entre outras, as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no Processo C-416/10, de 15 de janeiro de 2013 que confronta, a propósito de um pedido de decisão prejudicial, este princípio com o do segredo industrial e o Processo T-545/11, de 8 de Outubro de 2013 que Condenou a Comissão, a propósito da parcial recusa no Direito de Acesso a documentos sobre a colocação no mercado da substância activa glifosato, a uma Organização Não Governamental protectora do Ambiente.

<sup>247</sup> Artigo 14.º. Sobre a execução *vide* COM (2012) 670 final.

<sup>248</sup> Artigo 24.º

relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais<sup>249</sup>.

De notar é a inexistência de regulação específica em matéria de Acesso à Justiça<sup>250</sup>. Na verdade existe uma proposta, a COM/2003/624 mas, contando já com mais de uma década sem aprovação foi considerada obsoleta em 21 de Maio de 2014, conduzindo-se assim à sua retirada pela Comissão. Com efeito, esta proposta foi altamente criticada porque, por um lado, entendia-se estender-se bastante além daquele que é o escopo da convenção e, por outro, parecia não tomar suficientemente em conta o princípio da subsidiariedade. Ambiciosa, não se restringiu à sua função quadro limitando, deste modo, aos Estados Membros, o espaço para a sua transposição adaptação ao regime concreto, como é apanágio dos instrumentos desta natureza<sup>251-252</sup>. Se era ambiciosa a directiva, por outro lado pergunta-se: seria uma simples recomendação uma solução mais apropriada? Não estaríamos assim à mercê da boa vontade dos Estados-Membros?<sup>253</sup>

Com MULLEROVÁ diríamos que a pluralidade de regimes legais ao nível dos Estados Membros como seria de esperar, pois advindos de raízes, famílias e tradições jurídicas diversas, em especial no que ao direito procedimental e processual (*procedural*) diz respeito, é uma barreira natural e inevitável, à implementação, ao nível da União, de

---

<sup>249</sup> Artigo 24.º

<sup>250</sup> Sobre a urgência da matéria *vide* DE SANTO, Elizabeth M., *Environmental justice implications of Maritime Spatial Planning in the European Union*, Marine Policy, 35, 2011, pp. 34 a 38, p. 36.

<sup>251</sup> MULLEROVÁ, Hana, *Public Participation in Environmental Decision-Making...Op. Cit.*, p. 13.

<sup>252</sup> Isto posto, num esforço para a criação de um documento ajustado à matéria, num quadro de defesa e promoção da política de ambiente no espaço europeu, a Comissão Europeia criou uma comissão constituída por dois grupos de trabalho (um composto por professores de Direito do Ambiente e outro por juizes de vários Estados Membros) que coordenaram a elaboração de diversos relatórios nacionais para dar a conhecer à Comissão as questões mais relevantes dos ordenamentos jurídicos nacionais em matéria de acesso à justiça (nomeadamente no caso de reacção contra a recusa em prestar informação). O estudo comparado destes relatórios, conduziu à elaboração por parte da Direcção Geral de Ambiente da Comissão Europeia de um documento que poderá configurar a base da nova Directiva tão aguardada. *Vide* DARPÖ, Jan, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, disponível em <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>. Acesso em 26 de Janeiro de 2015. Para mais sobre a nova Directiva conferir CARVALHO, Ana Celeste, *Direito à informação do público e acesso à justiça em matéria Ambiental: A Convenção de Aarhus*, in, Revista do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), nº 1. 1º Semestre 2013. Almedina 2013 pp. 319 a 364, p. 347 e ss.

<sup>253</sup> Sobre a descoordenação entre ao TJUE e os tribunais nacionais, compare-se a decisão do TJUE de 19 de Novembro de 2014 no processo C-404/13 e a decisão do Supremo Tribunal Britânico de 29 de Abril de 2015. Esta última, indo além do TJUE, impõe ao Governo Britânico obrigação de planeamento relativas a valores-limite de dióxido de azoto e acrescenta um prazo que não poderá estender-se por mais de oito meses após a decisão e que tal obrigação não é permeável a eventuais mudanças governativas.

uma Convenção com um enfoque, como vimos *supra*, no direito adjectivo<sup>254</sup>. Esta diversidade é particularmente notória em sede de acesso à justiça, nomeadamente a propósito das ONGAS, pois que, se alguns ordenamentos nacionais prevêm desde, praticamente, *actio popularis*, como o nosso (Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, sucessivamente alterada; Lei no. 19/2014 de 14 de Abril, artigo 7.º, 2 a))<sup>255</sup>, outros apresentam-se altamente restritos na matéria, como o da República Checa, Estado em que se exige uma afectação praticamente directa<sup>256</sup>.

Importa ainda notar que o objectivo da Convenção, enquanto instrumento de Direito Internacional, não está em uniformizar os regimes dos Estados parte mas, tão-só, em criar *standards* mínimos a respeitar. No entanto, a diversidade referida apresenta-se ainda um factor particularmente adverso ao *Compliance Committee*, na sua tarefa de interpretar a Convenção no sentido de permitir a extracção e estabelecimento de *standards* homogéneos para os diferentes sistemas legais nacionais; todavia, este corpo não deixa de afirmar que a oposição sistemática do TJUE face ao acesso das ONGAS, perante esta instância, se afigura contrária às disposições da Convenção (ACCC/C/2008/32)<sup>257</sup>.

Por fim, notaríamos ainda que embora estes elementos normativos nos apontem para o Direito do Ambiente Europeu como parte integrante do *ius commune europeu*, não obstante a sua juventude, na realidade mantem-se uma ausência de meios procedimentais e processuais específicos nesta área a nível europeu, sendo imperativo um esforço de "esverdeamento dos meios processuais genéricos"<sup>258</sup>.

---

<sup>254</sup> Sobre a importância do relaxamento dos critérios para o acesso aos tribunais, matéria já abordada, conferir ainda POTOČNIK, Janez, “*The fish cannot go to Court*” – *the environment is a public good that must be supported by a public voice*, Seminar on Access to Justice and Organisation of Jurisdictions in Environment Litigation by the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACAEurope), Brussels, 2012.

<sup>255</sup> Sobre a matéria conferir o Acórdão de 13 de Fevereiro de 2014 (Proc. 0989/11).

<sup>256</sup> MULLEROVÁ, Hana, *Public Participation in Environmental Decision-Making...Op. Cit.*, p. 55.

<sup>257</sup> Assim, KRAMER, Ludwig, *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 7ª Edição, 2012, pp. 415 e 416.

<sup>258</sup> PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Verde Cor de Direito*, Almedina 2002. p. 231.

## 7. Conclusão relativa à Parte Geral

Finda esta incursão geral sobre o instituto da participação pública na tomada de *decisão sustentável*, breves linhas se impõem para concluir a propósito dos pontos que na introdução nos propusemos tratar.

Assim, sobre os contornos e requisitos do instituto, que abordamos nos pontos 1. e 2., notamos, em primeiro lugar que se trata de um conceito intimamente ligado às ideias de Democracia, *Polis* e governança global. Com efeito, o seu dinamismo ultrapassa o conceito de Estado soberano beneficiando, hoje, de processos de integração regional, como a União Europeia. Em segundo lugar, é certo que se trata de um instituto cuja complexidade (convoca elementos políticos, administrativos, legais), diversidade terminológica (consulta pública e participação pública são realidades distintas, mas as expressões são várias vezes utilizadas indistintamente e até mesmo os próprios termos participação e público são difíceis de densificar) e pulverização (por vários ramos do Direito, *e.g.* Direito Administrativo, Direito do Ambiente), dificulta as tarefas de definir e *operacionalizar* o instituto. No entanto, e no que a este último aspecto respeita, há elementos, que permitem ao intérprete aferir do interesse do legislador e da administração, em fazer o instituto funcionar, *i.e.*, não o tratando como uma simples fase formal do procedimento de tomada de decisão. Optamos por destacar dois: por um lado, o respeito pela continuidade e antecipação da participação e, por outro, a questão da tomada em devida conta das opiniões formuladas.

Já no que respeita ao posicionamento a favor ou contra a participação pública (ponto 3.) como já avançamos, e não obstante o elenco substancial de dificuldades a que nos reportamos, do qual se destaca, *inter alia*, os custos (de cariz económico e, bem assim, em termos de dispêndio de tempo, exigidos à administração e aos cidadãos) e o potencial efeito nefasto, no que à qualidade da decisão respeita, acompanhamos EBBESSON, que defende inequivocamente a participação pública e argumenta, a propósito das vantagens do instituto.

No ponto 4., tivemos oportunidade fazer um pequeno ingresso pela evolução do instituto, desde o tempo em que a participação pública, mais ou menos se resumia à ideia de voto em eleições periódicas, na medida em que o indivíduo, enquanto sujeito de Direito Internacional, tinha uma relevância marginal, e em que as preocupações ambientais eram

quase inexistentes, até este *Novo Mundo* em que, nas palavras de FOX, que seguimos e já referimos "os cidadãos são o verdadeiro repositório de soberania". Aqui mereceu destaque a análise da participação pública na tomada de decisão, prevista na Convenção de Aarhus (4.3), por se tratar este último do instrumento de DIP que, mais em detalhe, trata a questão.

Por último nesta parte geral, indagamos das novas tendências na matéria. Por um lado, atentamos na nova abordagem do DIP (ponto 5.), focada no privilegiar do direito adjectivo, em geral, e na visão do direito à participação pública na tomada de decisão administrativa, e bem assim do direito à informação e acesso à justiça em questões ambientais, tal como previstos na Convenção de Aarhus, como Direitos Humanos. Já a União Europeia (ponto 6.) dá também bastante relevância a matéria, tendo vindo a produzir diversa legislação, no sentido de implementar a convenção e, assim, efectivar o direito à participação pública

## Parte Especial - A Participação Pública no Ordenamento do Espaço Marítimo

*O meu país é o que o mar não quer*  
in Morte ao Meio-Dia, Ruy Belo

### 1. Introdução

É aqui chegados que a nossa indagação fundamental se impõe: se a participação pública enquanto valor é amplamente aceite, como notamos na primeira parte das nossas considerações, como podemos operacionaliza-la na actividade planificatória dos Estados, tal como obriga a Convenção de Aarhus, em especial aquando da tomada de decisão, que privilegia o compromisso entre as dimensões ambiental, social e económica, como é o caso da recente e complexa política da União Europeia e dos Estados-Membros, que se ocupa do Ordenamento do Espaço Marítimo? É que se trata de um espaço *sui generis* (note-se, e.g. a repartição do direito de propriedade que lhe assiste, tão diferente da do espaço terrestre, uma vez que não permite a propriedade privada). Exige-se cidadania<sup>259</sup>, como a que vimos exigiam os gregos na decisão, no caso uma *ocean citizenship*<sup>260</sup>, ou simples agregação de indivíduos com um interesse relevante? Poderá o cidadão comum ser visto como um *equal partner*? E como organizar a participação pública nesta sede? Em última análise, oferecerá a União um enquadramento suficiente e, em especial, adequado na matéria? E o que dizer dos Estados-Membros?

Antes de iniciar esta parte especial, uma nota introdutória de esclarecimento, a propósito do objecto que de ora em diante usaremos como base para a continuação deste estudo sobre participação pública em tomada de decisão administrativa sustentável, impõe-se. É que, via de regra, o tratamento dado pelo Direito Internacional do Ambiente à disciplina do

---

<sup>259</sup> "In common with other citizenship principles, marine citizenship recognises that individual members of society have a responsibility to contribute to solving marine environmental problems" REES, Siân, *et al*, *Priority questions to shape the marine and coastal policy research agenda in the United Kingdom*, in *Marine Policy*, n.º 38, 2013, pp. 531 a 537. p. 534

<sup>260</sup> FLETCHER, Stephen e POTTS, Jonathan, *Ocean Citizenship...Op. Cit.*

Direito do Mar prende-se com a matéria das Áreas Marinhas Protegidas (AMP)<sup>261</sup>. A matéria do OEM, emergiu daquela, mas autonomizou-se e hoje é tão importante na tarefa de gestão sustentável dos recursos (note-se a preocupação com a matéria da acidificação dos oceanos) como a criação de AMP's. Assim, apresenta-se de igual modo atraente para uma abordagem jurídica, não fossem, por um lado a sua actualidade e, por outro, o afigurar-se esta, como uma oportunidade de aplicar conhecimentos adquiridos com a experiência obtida com o Ordenamento do Espaço Terrestre (OET)<sup>262</sup>, pretendendo-se ainda a concretização de princípios, como o da abordagem ecossistémica, que não eram pretendidos, nem tampouco conhecidos, quando se desenvolveu grande parte do ordenamento do território terrestre.

Isto dito, não obstante tratar - se de uma matéria complexa, interdisciplinar, que convoca conhecimentos estranhos a um jurista e exige uma saída da sua *comfort zone* (mas já se sabe que *quem só sabe de Direito, nem Direito sabe*<sup>263</sup>), importa notar que não iremos prender-nos com uma incursão detalhada pela sua evolução. Também uma contextualização exaustiva da disciplina, tanto a nível do direito Internacional Público, como Europeu, não serão, infelizmente merecedores de destaque, neste estudo. Muito embora esse fosse o nosso desejo, tal empresa terá que ser deixada para uma outra oportunidade, pela natureza da obra.

Destarte, a nossa limitada e introdutória abordagem à matéria do OEM, focará a importância de implementação de uma abordagem ecossistémica que exige, por sua vez, uma participação pública *adequada*.

---

<sup>261</sup> Com efeito, a nível Internacional poderá estar na quelha um consenso internacional com vista à criação de AMP's a nível do Alto-Mar (Zona não abrangida pelo *ius imperii* dos Estados, conforme ao disposto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar), conforme ao Relatório, *From Decline to Recovery – A Rescue Package for the Global Ocean*, Global Ocean Commission, 2014. Sobre a matéria, bem como a questão controversa da extensão das plataformas continentais, por todos, RIBEIRO, Marta Chantal, *The 'Rainbow': The First National Marine Protected Area Proposed Under the High Seas*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, número 25, 2010, pp. 183 207.

<sup>262</sup> Sobre a ligação visceral entre OEM e OET, focando nomeadamente a aprendizagem do primeiro com o último, mas lembrando as diferenças notórias, como as características biofísicas, a diferente organização dos direitos de propriedade, a maior influência exercida pelo DIP no OEM, do que no OET (maior influência do Direito Nacional) e o menor apego cultural, histórico e emocional, excluindo os *core stakeholders* (agentes-chave), como as comunidades piscatórias, conferir, por todos, KIDD, Sue e ELLIS, Geraint, *From the Land to Sea and Back Again? Using terrestrial Planning to Understand the Process of Marine Spatial Planning*, in *Journal of Environmental Policy and Planning*, Volume 14, número 1, 2012, pp. 49 a 66, p. 51.

<sup>263</sup> Assim a síntese do médico ABEL SALAZAR, *o Médico que só sabe Medicina nem Medicina sabe*.

## 2. O Ordenamento do Espaço Marítimo e o Paradigma Holístico

Nesta secção trataremos de apresentar ao leitor a matéria que servirá de base ao caso de estudo sobre participação pública: o OEM. Não deixaremos de aludir aquele que é um corte relativamente à abordagem que foi dada ao Ordenamento do Espaço Terrestre e que conduziu à degradação dos recursos a que assistimos porque o objectivo é, já vimos, uma *decisão sustentável*.

### 2.1 O porquê do Ordenamento do Espaço Marítimo

Em extensas partes dos oceanos temos vindo a assistir a um incremento significativo das actividades humanas, no que à sua diversidade e intensidade respeita, sendo tendencial a continuação neste sentido. Note-se o aumento populacional, as alterações tecnológicas e uma mudança nos comportamentos relativos ao consumo, que exigem mais comida, energia, trocas e espaços recreativos. Uma parte crescente destes bens advém dos recursos marítimos e costeiros. As actividades desenvolvidas em Alto-Mar, tais como a extracção de petróleo e gás, a produção de energia provinda dos ventos, ondas e marés, as pescas e aquacultura<sup>264</sup>, a extracção de minerais e drenagem, actividades de navegação e transportes marítimos, têm vindo a conhecer uma aguda expansão<sup>265</sup>. Mas, dada a frequente descoordenação<sup>266</sup> e insustentabilidade das actividades, uma perda na

---

<sup>264</sup> Sobre a aquacultura, nomeadamente os impactes da prática *onshore* e *offshore*, vide FILICIOTTO, Francesco, *et. al.*, *Effect of acoustic environment on gilthead sea bream (Sparus aurata): Sea and onshore aquaculture background noise*, in *Aquaculture* 414–415, 2013, pp. 36 a 45.

<sup>265</sup> Outras, recentes, como a utilização dos recursos marinhos para a farmacologia, vão-se instalando, paulatinamente. Veja-se o projecto "*Blue Iodine*", que recebeu aprovação oficial do programa Horizonte 2020, e que prevê a "investigação e inovação na área da produção de extratos enriquecidos, obtidos a partir de algas marinhas produzidas em condições de semicativeiro. Estes extratos poderão ser incorporados em produtos alimentícios ou comercializados como suplementos com o intuito de colmatar algumas carências nutricionais, derivadas do consumo deficiente de aminoácidos essenciais, minerais, e iodo". Vide <http://www.arditi.pt/index.php/component/acymailing/archive/view/listid-2-bolsas-acy/mailid-34-arditi-newsletter-n-4?tmpl=component>. Acesso a 9 de Junho de 2015. Sobre o programa Horizonte 2020 conferir <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>. Acesso em 9 de Junho 2015.

<sup>266</sup> A propósito do reconhecimento da necessidade de coordenação das várias entidades responsáveis, vide o esforço levado a cabo pelo projecto *sui generis* Plano de Estrutura para a Frente Marítima do Porto (PEFMP), em campo assumidamente ajurídico, que além de ilustrar um assinalável esforço no sentido de incluir a comunidade, surgiu essencialmente como um "documento estratégico", para a concertação das várias (seis) entidades públicas e privadas, que se apresentam responsáveis pela frente marítima. Mais informação e consulta da proposta em [http://www.aguadoporto.pt/plano-de-estrutura-para-a-frente-maritima/1\\_resumo](http://www.aguadoporto.pt/plano-de-estrutura-para-a-frente-maritima/1_resumo). Acesso em 3 de Maio de 2015.

biodiversidade marítima e costeira é de lamentar e os conflitos surgidos entre utilizadores e entre utilizadores e ambiente<sup>267</sup>, são crescentes<sup>268</sup>.

A matéria não é nova<sup>269</sup>, mas tem vindo a acender um vivo debate académico a propósito da natureza do OEM, dos seus potenciais benefícios e modelos normativos com vista à sua implementação. O discurso tem-se apresentado variado e interdisciplinar, mas privilegiaram-se questões como os *motors* da política a nível da União Europeia<sup>270</sup> e a revisão e partilha de experiências piloto<sup>271</sup>.

No entanto, a questão social, nomeadamente o impacte nas comunidades costeiras e o papel a ser desempenhado por *stakeholders*, numa palavra, o *lugar* da participação pública, é questão que tem vindo a ser negligenciada, razão para a escolha da matéria do OEM, em auxílio deste estudo, sobre Participação Pública.

---

<sup>267</sup> DOUVERE, Fanny, *The Importance of Marine Spatial Planning in advancing ecosystem-based sea use management*, in *Marine Policy*, 32, 2008, pp. 762 a 771, p. 766.

<sup>268</sup> Neste sentido, CALADO, Helena, *et al*, *NGO involvement in marine spatial planning: A way forward?*, in *Marine Policy*, número 36, 2012, pp. 382 a 388, p. 382.

<sup>269</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) de 1982, a *Constituição dos Oceanos* oferece um quadro geral de alocação dos espaços marítimos para os Estados, definindo direitos e deveres para estes espaços e criando um sistema para cooperação internacional, no que à gestão e conservação do ambiente marinho, respeita.

<sup>270</sup> A saber, a legislação ambiental, a legislação referente a energia renovável de fonte marítima, a regulação das pescas e a política marítima integrada, cujas ligações se apresentam fracas, dificultando a implementação do OEM e de uma abordagem sistemática. Para uma ilustração *vide* QIU, Wanfei e JONES, Peter, J.S., *The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe*, in *Marine Policy*, número 39, 2013, pp. 182 a 190.

<sup>271</sup> Como a experiência e "*lessons learnt*" do projecto-piloto de OEM das *Shetland Islands*, Reino Unido (RU), cujo objectivo estava em testar a efectividade das diferentes abordagens de gestão num esforço em obter um desenvolvimento sustentável da costa e ambiente marítimo Escocês, nomeadamente, e no que à participação pública respeita, técnicas de envolvimento de *stakeholders* para uma gestão integrada. Sobre a matéria KELLY, Christina *et al*, *Review and Evaluation of Marine Spatial Planning in the Shetland Islands*, in *Marine Policy*, número 46, 2014, pp. 152 a 160. Sobre o mesmo caso, SHUCKSMITH, Rachel, *et al*, *Regional Marine Spatial Planning - The Data Collection and Mapping Process*, in *Marine Policy*, n.º 50, 2014, pp. 1 a 9. A participação pública alongou se pelas sete fases do processo, que envolveu representação de governo central e local, das indústrias, da comunidade e de ONG'S. Para conclusões sobre este caso-piloto, baseado no que chamam de uma "*stakeholder-driven approach*", *vide* KELLY, Christina, *et al*, *Review and evaluation of marine spatial planning in the Shetland Islands*, in *Marine Policy*, n.º 46, 2014, pp. 152 a 160, pp. 154 e ss.

## 2.2 O Ordenamento do Espaço Marítimo e os seus princípios

Muito rapidamente, definiríamos OEM<sup>272</sup> como um processo de alocação de zonas e subzonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional a diferentes usos (consoante os dados científicos disponíveis e as opções político-económicas), desse modo resolvendo conflitos entre utilizador-ambiente e utilizador-utilizador<sup>273</sup> e garantindo a estabilidade jurídica necessária à utilização do mar por todos, assente numa visão integrada e global das políticas sectoriais para o espaço marítimo<sup>274</sup>, indicando o *onde* e *como*, das actividades humanas no ambiente marinho<sup>275</sup>. É por demais evidente a importância da participação pública nesta sede<sup>276</sup>, na medida em que reflecte uma postura preventiva relativamente a conflitos. Parece pois, que é seguro avançar já e em consonância com o dito na parte geral, que quanto mais antecipada, *a montante*<sup>277</sup>, a participação pública se situar, menos conflitos existirão, tendencialmente.

O OEM trata-se, idealmente, de um processo *contínuo, interactivo e adaptativo*, que deverá prever, como vimos, pelo menos, quatro fases fundamentais<sup>278</sup>: em primeiro lugar, a *fase de planeamento*, que prevê a criação de um ou mais planos que, de forma *integrada e integral*<sup>279</sup>, conduz à protecção, desenvolvimento e uso sustentável do mar e seus recursos. Esta fase será baseada num conjunto de actividades de investigação, focadas em questões ambientais e humanas e é, parece-nos, passível de uma segunda partição, em duas subfases: por um lado a fase do *pré-plano*, em que se pretende uma visão de conjunto para a operação de OEM, e a *fase de planeamento* propriamente dita, em que se desenvolve o plano. Esta *subpartição* tem implicações importantes em sede de participação

<sup>272</sup> O Departamento para o Ambiente, Alimentação e assuntos Rurais do Reino Unido (DEFRA) define-o como tratando-se de "*a practical way to create and establish a more rational organization of the use of marine space and the interactions between its uses, to balance demands for development with the need to protect marine ecosystems, and to achieve social and economic objectives in an open and planned way*".

<sup>273</sup> Veja-se o desenvolvimento do sector das condutas de gás versus o do sector das pescas. Assim, CLIQUET, An, *et al*, *Legitimacy issues in public participation in coastal decision making processes: Case studies from Belgium and France*, Ocean & Coastal Management, 53, 2010, pp. 760 a 768, p. 763.

<sup>274</sup> Pretende-se uma "racionalidade ordenativa", expressa num ou vários planos de ordenamento, como indica NORONHA, Francisco, O Ordenamento do Espaço Marítimo...*Op. Cit.*, pp. 65 e 66.

<sup>275</sup> Cfr. DOUVERE, Fanny, *The Importance...**Op. Cit.*, p. 765.

<sup>276</sup> POMEROY, Robert e DOUVERE, Fanny, *The Engagement of Stakeholders ...Op. Cit.* p. 816.

<sup>277</sup> Sobre a actividade planificatória em geral (programas, planos, projectos), *vide supra*, secção relativa à Convenção de Aarhus.

<sup>278</sup> POMEROY, Robert e DOUVERE, Fanny, *The engagement of stakeholders...* *Op. Cit.*, p. 817.

<sup>279</sup> "*The comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences which are critical to the health of marine ecosystems, thereby achieving sustainable use of goods and services and maintenance of ecosystem integrity*". in Statement on the Ecosystem Approach to the Management of Human Activities, da reunião OSPAR e HELCOM, Bremen, 2003.

pública, pelo que a ela voltaremos, em espaço adequado. Em segundo lugar, a *fase da avaliação*: concluído o *design* do plano, mas em momento prévio à sua aprovação, é fundamental avaliação das suas opções finais de OEM, a implementar. Segue-se a fase de *implementação* do plano que é conduzida através da execução dos trabalhos ou investimentos programados, permitindo mudança e encorajando melhorias e, por fim, a fase de *monitorização* em que se avalia a efectividade do plano, das suas escalas temporais e mecanismos de implementação, considerando formas para melhoramento e estabelecendo procedimentos de revisão e adaptação<sup>280</sup>. É importante que seja explícito que a participação pública será de fazer alongar pelas várias fases da vida do plano e com a maior antecedência possível em cada fase. A este aspecto, vital, já nos referimos *supra*, e.g. na secção respeitante à Convenção de Aarhus, pedra angular do instituto da participação pública, mas a ela ainda voltaremos nesta parte especial, a propósito da secção seguinte, que ilustra a operacionalização da participação pública em sede de OEM e ainda a propósito dos casos concretos.

Vários são os princípios fundamentais que assistem ao OEM<sup>281</sup>, mas de entre eles destaca-se o princípio da abordagem ecossistémica que parte da ideia de que "*the nature of nature is integrated and we must take a holistic approach to nature management*"<sup>282</sup>. A CDB identifica a *ecosystem based approach* como uma *estratégia* e o certo é que esta abordagem implica um foco nas relações funcionais que se desenvolvem no ecossistema, atentando na distribuição dos benefícios que ele oferece, no uso de práticas de *gestão*

---

<sup>280</sup> Como indicam KELLY, *et al.*, a propósito do procedimento de monitorização e avaliação do OEM das *Shetland Islands*. Estas actividades promovem o entendimento mútuo e melhoram o planeamento e a tomada de decisão. KELLY, Christina, *et al.*, *Review and Evaluation...Op. Cit.*, , p. 156.

<sup>281</sup> Contam-se entre eles, segundo DOUVERE e EHLER, o princípio da integridade do ecossistema, reconhecendo a sua natureza evolutiva, cujas dinâmicas, nem sempre são percepcionáveis; o princípio da integração, que auxilia na criação de decisões complementares; o princípio da confiança pública, que implica a aceitação de que os recursos marinhos pertencem às pessoas e são geridos por instâncias governativas, para garanti-los às pessoas e às gerações vindouras; o princípio da transparência, que sugere a necessidade de tornar as decisões acessíveis e compreensíveis ao público, permitir aos cidadãos a percepção de como se desenvolve a tomada de decisão, do modo como foram os recursos alocados e em que medida a decisão irá afectar as suas vidas; o princípio da precaução que indica que se a decisão puder vir a causar danos severos ou irreversíveis à sociedade ou ao ambiente, mesmo sem contar com consenso científico, o ónus da prova encontra-se juntos daqueles que pretendem agir e, ainda o princípio do poluidor-pagador, segundo a qual os custos da poluição deverão ser pagos pela parte responsável. Sobre este elenco, DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme (iOC Manual and Guides no. 53, iCaM Dossier no. 6. Paris), UNESCO, 2009, p. 40. Sobre a matéria do princípio da precaução, por todos, ARAGÃO, Alexandra, *Dimensões europeias do princípio da precaução*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto (RFDUP) 2010, especial, pp. 245 a 291 e *Princípio da precaução: manual de instruções*, Revista do CEDOUA 22, 2008, 22, pp. 9 a 57.

<sup>282</sup> MISUND, Ole, *Ecosystem based management: definitions and international principles*, Institute of Marine Research, 2006, pp. 1 a 14, p. 1

*adaptativa*<sup>283</sup>, na necessidade de desenvolver acções de gestão em várias escalas, bem como na cooperação intersectorial.

Segundo MAGUIRE, *et al.*, o planeamento marítimo trata-se de um *key-element*, para implementação da abordagem ecossistémica, que convoca objectivos de sustentabilidade de natureza variada (*e.g.* social, económica e ambiental)<sup>284</sup>. A ideia fundamental desta visão é uma abordagem por *área*<sup>285</sup>, focando o ecossistema e todas as actividades humanas nele desempenhadas, desvalorizando fronteiras<sup>286</sup> e demarcando-se assim da abordagem sectorial tradicional. Esta *place-based management* dos ecossistemas marinhos exige uma hierarquização das práticas de gestão, começando no nível mais geral, com o conceito de gestão por ecossistema e avançando no sentido de uma abordagem integrada que aceite, como prioridade, a manutenção de ecossistemas saudáveis, compostos por diversidade biológica, produção e resiliência<sup>287</sup>. Nesta abordagem, reconhece-se que as pessoas são parte integrante dos ecossistemas marinhos pelo que as suas actividades e as interacções entre estas e o ambiente, terão sempre que ser consideradas, seja qual for o método adoptado.

Parece que a solução mais adequada se encontra em "*design governance systems that align the incentives of stakeholders with the objectives of management*"<sup>288</sup>. A definição oferecida pelas Comissões Regionais Europeias para a protecção do ambiente marinho OSPAR<sup>289</sup> e HELCOM<sup>290</sup>, sugere a *gestão integrada e integral*<sup>291</sup> das actividades humanas, tendo como base o melhor conhecimento científico disponível sobre o ecossistema marinho em análise, bem como as suas dinâmicas, de modo a identificar as

---

<sup>283</sup> O princípio da gestão adaptativa encontra-se intimamente ligado às ideias de monitorização e avaliação. Sobre a matéria, entre outros, CARNEIRO, que aponta a importância da participação pública, através do envolvimento de stakeholders, nesta fase. CARNEIRO, Gonçalo, *Evaluation of marine spatial planning*, Marine Policy, 37, 2013, pp. 214 a 229, p. 221 e ss

<sup>284</sup> MAGUIRE, Bernardine, *et al.*, *The role of Stakeholders in the marine planning process - Stakeholder analysis within the Solent, United Kingdom*, in Marine Policy, número 36, 2012, pp. 246 a 257, p. 246

<sup>285</sup> Conferir DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *New Perspectives on Sea Use management: Initial Findings from European experience with marine spatial planning*, in Journal of Environmental Management, 90, 2009, pp. 77 a 88, p. 78

<sup>286</sup> Um exemplo que nos é caro, por apelar ao carácter transnacional das categorias espaciais, que se definem pelo tipo de actividade antropogénica<sup>286</sup> (com mais ou menos impacte) desenvolvida, secundarizando o papel do Estado (*e.g.* Administração de Estado), é a proposta para uma abordagem *pan-Báltica*, de planeamento conjunto da região banhada pelo mar Báltico. Vide JANßEN, Holger, *et al.*, *A Spatial typology for the Sea: A Contribution from the Baltic*, Marine Policy, 42, 2013, pp. 190 a 197.

<sup>287</sup> *Ibidem*, pp. 78 e 79

<sup>288</sup> Assim, CROWDER, Larry e NORSE, Elliot, *Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning*, in Marine Policy 32, 2008, pp. 772– 778, p. 777

<sup>289</sup> Comissão para a Protecção do Ambiente Marinho do Atlântico Nordeste.

<sup>290</sup> Comissão para a Protecção do Ambiente Marinho do Báltico.

<sup>291</sup> *Vide supra*, nota de rodapé 279.

influências que se apresentam críticas para a sua saúde e integridade e accionar sobre elas, obtendo um uso sustentável dos bens e serviços.

### **3. O Ordenamento do Espaço Marítimo como processo participado**

Nesta secção faremos a ligação entre as matérias do OEM e da participação pública, operacionalizando esta última naquela sede. Indagaremos dos elementos fundamentais para a operacionalização, *i.e.* teremos, finalmente, as ferramentas para aplicação prática do instituto, nas tarefas de OEM em curso ao nível dos Estados-Membros, que apresentaremos no caso de estudo *infra*.

#### **3.1 Decisão Sustentável, Decisão comunitária**

Idealmente, o OEM trata-se de uma actividade participada. Já sabemos que é difícil, logo pela diversidade terminológica com que nos deparamos, definir aqueles que vão participar em determinado processo. Vimos *supra*, na parte geral do trabalho, que a Convenção de Aarhus na tarefa de distinguir o público que deverá participar apresenta formulações diversas, consoante estejamos perante planos, programas ou projectos específicos. Um termo de utilização ampla é o de *comunidade*, que tem variados significados e pode ser difícil operacionalizar, pelo que não vamos usá-lo<sup>292</sup>. Ao invés, temos vindo a preferir a expressão *stakeholder*, que nos parece ser mais prática, sendo pois tempo de a aclarar: foi introduzida em 1708, associada a gestão corporativa, utilizada quando perante alguém que tem um interesse, *holds the stake*. No contexto a que nos reportamos, trata-se de alguém que faz uso ou gere os recursos naturais<sup>293</sup>. Traduziríamos pois, muito simplesmente, por *actores-chave*, por todos aqueles que são afectados pela decisão em curso ou podem influenciá-la, incluindo-se aqui indivíduos, grupos, ou organizações que, de um ou outro modo, são consideradas interessadas, estão envolvidas ou serão afectadas, positiva ou negativamente pela decisão *in casu*, *i.e.* o tal conceito de

---

<sup>292</sup> Sobre as conotações do termo conferir DOUVERE, Fanny, *The Engagement of Stakeholders in the Marine Spatial Planning Process*, Marine Policy, 32, 2008, pp. 816 a 822, P. 818.

<sup>293</sup> *Ibidem*

*público interessado*, sobre que trabalha a Convenção de Aarhus. Neste sentido, *stakeholders* não são necessária e unicamente as ONGAS ou activistas isolados que, via de regra, identificamos como os interessados em ser *agente de mudança* pois que os agentes do próprio projecto são essenciais na tomada de decisão.

Em ultima análise a decisão de alocação do espaço a determinado uso (ou não uso) é um *decisão societária*, no sentido em que coloca a tónica da centralidade na tomada de decisão, no público. DOUVERE entende que os *stakeholders*, conceito em que inclui a comunidade não directamente afectada (*wider public*), deverão ser incluídos no processo de OEM, considerando-os, na verdade, um factor crítico, central, para o sucesso do resultado<sup>294</sup>. É que as pessoas são os "*agents for change*"<sup>295</sup>, permitindo melhor *entendimento* quanto à complexidade do ecossistema, bem como das influências humanas que nele se fazem sentir, *exame* da compatibilidade ou conflitos (potenciais ou reais) dos múltiplos objectivos dos usos, identificação, *previsão e resolução* das áreas de conflito e *descoberta* dos padrões de interacção existentes<sup>296</sup>.

Com KELLY cumpre notar que o envolvimento de *stakeholders* é fundamental, para o atingir de um plano equitativo, integrado e transparente<sup>297</sup>. Mas na parte geral já dissemos o bastante sobre as vantagens da participação pública na tomada de decisão<sup>298</sup>, pelo que não vamos agora voltar à questão. É por demais evidente a sua capacidade de aumento da estabilidade em ambientes complexos e expandir hipóteses, perante circunstâncias em mutação. Também não nos repetiremos a propósito das sugestões para a efectividade do envolvimento dos *stakeholders* que está, já se sabe, dependente das características da *antecipação e continuidade*<sup>299</sup>.

Dizíamos *supra* que o surgimento de conflitos fundamentalmente justifica OEM, por si só e, para o que nos interessa em particular, a participação pública nesta sede. Importará notar, no que aos conflitos entre utilizador e ambiente concretamente diz respeito, que grande parte da poluição que a actividade humana gera no ambiente é de considerar como *legítima*. É que pelo simples facto de existirmos, constituímos um factor

---

<sup>294</sup> *Ibidem*

<sup>295</sup> DOUVERE, Fanny, *The Importance...Op. Cit.*, p. 766.

<sup>296</sup> POMEROY, Robert e DOUVERE, Fanny, *The Engagement of Stakeholders ...Op. Cit.* p. 816.

<sup>297</sup> KELLY, Christina, *et al, Review and Evaluation...Op. Cit.*, p. 156.

<sup>298</sup> Para um elenco adaptado a este propósito DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach...Op. Cit.* p. 44.

<sup>299</sup> *Vide supra*, parte geral, p. 14.

de poluição, tratando-se esta da chamada *operational pollution*<sup>300</sup> (e.g. condução de um carro dentro dos limites de poluição aceitáveis). De entre os *legitimate polluters* destacam-se ainda os casos de geradores de poluição acidental (que é também aceitável podendo, claro, conduzir à obrigação de indemnização). Em oposição à poluição legítima está a poluição deliberada (e.g. o condutor que detentor de um carro cuja poluição excede níveis aceitáveis). Este é um aspecto cuja clarificação se apresenta fundamental, para perceber da participação pública no que às actividades marinhas respeita. É que não obstante uma diferente repartição dos direitos de propriedade relativamente ao que vemos em terra, e.g. o carácter inapto à alienação por privados, a qualidade de utilizador, simples, ou ao abrigo de licença, concessão ou outro, ultrapassa a dificuldade gerada pela repartição do Direito de Propriedade, considerando-os como *stakeholders*, para efeitos de participação na tomada de decisão<sup>301</sup>.

Ao mesmo tempo, e porque o OEM se trata de uma realidade relativamente recente, parece que a falta de clareza quanto, por um lado, aos mecanismos apropriados para participação e, por outro, quanto ao grau de envolvimento de facto desejável para que seja efectivo, urge *sistematização* do envolvimento<sup>302</sup>.

### 3.2 Participar no Ordenamento do Espaço Marítimo: *Quem, Quando e Como*

Isto posto, aquilo que se nos afigura fundamental nesta fase do estudo, tendo presentes as noções gerais sobre o instituto sobre que nos debruçamos *supra* e como antecipação da análise dos casos concretos, que será feita *infra*, é o perceber como a lei pode ser suficientemente clara para, ao mesmo tempo que exige mínimos participativos às Autoridades, nomeadamente por fases do plano, permite, ainda assim, uma margem de liberdade para que se adapte à realidade concreta, que varia, entre outras, em função de estarmos perante um plano, projecto ou programa da região em causa, da comunidade e das dinâmicas participativas que se podem esperar. É que, como notam MAGUIRE, *et al.*, não é realista envolver todos os *stakeholders*, em todos os momentos<sup>303</sup>.

---

<sup>300</sup> Sobre a matéria *vide* COM(2006) 863 final.

<sup>301</sup> No entanto, numa interpretação restrita da forma de participação co-constitutiva ou subjectiva a que, na esteira de COLAÇO ANTUNES, nos referíamos *supra*, na parte geral, não existe.

<sup>302</sup> MAGUIRE, Bernardine, *et al.*, *The role of Stakeholders...Op. Cit.*, p. 246.

<sup>303</sup> *Ibidem*

O cerne do problema parece ser de responder através do foco em três questões distintas: *quem*, *quando* e *como*, tarefa que sugere o compromisso de diferentes unidades organizacionais, para a gestão do envolvimento de *stakeholders*<sup>304</sup>.

Ao quem, respondemos através da previsão de uma análise de *stakeholders*<sup>305</sup>. Este método estuda, diferencia e agrupa os *stakeholders* prevendo a alocação de instrumentos para a identificação, descrição e enquadramento dos *stakeholders*, com base nos seus atributos, relacionamentos e interesse, relativamente a determinada questão ou recurso (*i.e.* capacidade de influência da decisão e de vir a ser afectado por ela). Os objectivos da análise prendem-se com o clarificar dos conflitos que existem no sistema, a determinação de quem poderá criar uma mudança no *status quo*, definido as formas de participação mais adequadas. Não obstante, importará ter em atenção que o quem, quando e como, é sempre influenciado por dois factores: por um lado quem decide o quê durante o planeamento e processos de implementação do OEM e, por outro, quem é responsável pelo planeamento do desenvolvimento do OEM. Assim, por exemplo, pode existir prévia obrigação legal de partilha da tomada de decisão com certos *stakeholders* (*e.g.* comunidade indígena), no que a investimentos a longo prazo em alto-mar respeita ou pode existir simples obrigação de consulta pública, prévia a implementação do plano. Quando, de contrário, inexistem obrigações legais, importa definir qual o tipo de participação mais adequada, para o resultado eficaz o que, voltando ao caso exemplificado, ainda que não exista obrigação legal de envolver a comunidade indígena, porque está poderá vir a ser altamente afectada (positiva ou negativamente) pelas medidas do OEM, ela *deverá*, ainda assim, participar da decisão<sup>306</sup>.

Esta *identificação de stakeholders* através da operação de análise de *stakeholders*, apresenta-se tarefa assaz difícil na medida em que, em sentido estrito, todas as pessoas são potenciais *stakeholders*. Em sede de OEM facilmente destacamos certos indivíduos ou grupos, como os envolvidos na pesca comercial e industrial, na aquacultura, nas actividades de navegação, de recreio e militar, na produção de energia, entre outros. Mas o

---

<sup>304</sup> *Ibidem.* p. 247

<sup>305</sup> Para um caso prático sobre esta abordagem, que mais do que para criar um plano, serviu para estudar a *análise de stakeholders*, é o caso *Solent*, uma região no centro sul da Inglaterra, que contempla 373km de costa. Trata-se de uma região com relevo local, nacional e internacional, com valor económico e ambiental, que, tal como quase todas, se apresenta ameaçada, por desafios entre os quais se contam as alterações climáticas, a subida do nível das águas do mar, o aumento da procura por recursos marinhos e costeiros. Para lições sobre a matéria conferir MAGUIRE, Bernardine, *et al*, *The role of Stakeholders...Op. Cit.* p. 248.

<sup>306</sup> DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach...Op. Cit.*, p. 43

que dizer do surfista, que não é residente na localidade, que não está integrado em nenhuma escola ou associação da modalidade e apenas usufrui do espaço para a prática independente e irregular? Não terá nada a dizer? Dependendo dos seus interesses, percepção dos problemas, e oportunidades, atendendo à área de OEM e aos concretos recursos, há actores-chave variados. A consideração pode ser feita por grupos, organizações ou individualmente, incluindo aqueles que: (a) são ou virão a ser afectados pelas decisões resultantes do OEM, (b) encontram-se dependentes dos recursos da área de gestão sobre que versará a decisão, (c) têm legítimas expectativas relativamente à área sobre que versa a gestão, (d) conduzem actividades que terão impacto na área ou recursos da área que será objecto de decisão e (e) têm um interesse especial na gestão da área (*e.g.* ONGAS ou grupos culturais)<sup>307</sup>.

Nesta tarefa, nem todos os *stakeholders* são considerados igualmente relevantes, pelo que é aceitável um exercício de hierarquização que os considerará, por ordem decrescente de importância, como *primários*, *secundários* ou *terciários*<sup>308</sup>. Os autores que temos vindo a seguir elaboraram uma lista que será de servir como critério para esta identificação (a desenvolver através do método da *participatory research approach*<sup>309</sup>). Indica-nos que se o *stakeholder* preencher vários dos critérios nela incluídos, será de considerar primário e, os outros que preenchem menos, serão de considerar secundários ou terciários<sup>310</sup>. Assim, a doutrina que seguimos enquadraria o caso do surfista, que *supra* mencionamos, no grupo dos *stakeholders* terciários, pois o seu interesse *puramente* recreativo, estético. Da lista, que não vamos aqui aprofundar por falta de tempo, destacam-se notas como a existência de direitos relativamente aos recursos da área concreta; a continuidade das relações estabelecidas com os recursos (*e.g.* trata-se de um utilizador residente ou de um utilizador migrante); a *expertise* para a gestão dos recursos da área em questão; o nível de perda e danos ocorridos durante e após a operação de OEM, na esfera jurídica; as relações históricas e culturais relativamente aos recursos na área de

---

<sup>307</sup> Assim, DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach...Op. Cit.*, p. 44.

<sup>308</sup> POMEROY, Robert e DOUVERE, Fanny, *The Engagement of Stakeholders ...Op. Cit.* p. 819.

<sup>309</sup> Muitas vezes conduzida através de um período de estudo de campo, *e.g.* usando entrevistas com indivíduos.

<sup>310</sup> Neste sentido, conferir o agrupamento em quatro categorias distintas (*inputters* e *extractors*, por um lado que promovem a actividade e *affectees* e *beneficiaries*, por outro, que sentem os efeitos, positivos e negativos), construído por ELLIOT, M., in *Marine science and management means tackling exogenic unmanaged pressures and endogenic managed pressures-a numbered guide*, *Marine Pollution Bulletin*, 62, 2011, pp. 651 a 655.

gestão; o grau de resiliência económica e social dos recursos da área de gestão; compatibilidade dos interesses e actividades dos *stakeholders* e os impactos presentes ou futuros das actividades dos *stakeholders* na área de gestão, entre outros<sup>311</sup>.

Convém todavia manter presente a importância de atingir um grupo final de *stakeholders* equilibrado, *i.e.* que reflecta os interesses culturais, sociais, económicos e ambientais da área e que não olvide a questão da legitimidade para a participação. Alguns *stakeholders* detêm, por vezes, influência política ou económica sobre uma área ou recursos em particular, que advém da sua associação e dependência histórica, da sua posição institucional, dos seus interesses económicos ou outros. Poderá ainda ser necessária a formação de subgrupos, que expressem de forma mais precisa a situação *in casu* (*e.g.* pescadores de pequena escala em zonas costeiras *versus* pesca industrial em larga escala e espacialmente flexível).

Existe ainda uma questão fundamental que se prende com o tratamento a dar àqueles que não dispõem dos meios, conhecimentos e capacidades suficientes para *represent their stake*, mas cujo contributo será ainda assim, e sempre, de considerar. Há várias actividades que poderão ser promovidas no sentido de envolver este último grupo de *stakeholders*, a saber, a distribuição de informação que dê a conhecer a possibilidade de participação no OEM, a previsão de *workshops* para as comunidades locais que as faça entender do que se trata, quando se fala de OEM, bem como os seus efeitos, positivos ou negativos, que poderão surgir e a promoção de sessões de treino específicas para determinados grupos (*e.g.* comunidades locais que se dedicam à pesca artesanal). Aqui é pensável até a figura de um especialista em negociação, que auxiliará estes grupos no desenvolvimento de técnicas para que possam defender a sua própria posição aquando da fase de discussão de estratégias e alternativas, para o OEM a implementar. Sobre esta última abordagem, parece certo que a introdução de um *expert*, elemento necessariamente estranho ao grupo, não terá necessariamente que significar uma afronta ao *empowerment* do grupo e à consagração de uma *community-based approach*<sup>312</sup>.

A segunda indagação prende-se com o quando. Mais uma vez importará notar que não vamos aqui repetir-nos quanto a fases do plano em que a participação terá lugar<sup>313</sup>, nem quanto às características essenciais uma vez que *supra*, na parte geral e nesta parte

---

<sup>311</sup> POMEROY, Robert e DOUVÈRE, Fanny, *The Engagement of Stakeholders ...Op. Cit.* p. 819.

<sup>312</sup> Negando uma abordagem que faça uso de *expertise* WHITE, Leroy e TAKET, Ann, *The Death of the Expert*, in *The Journal of the Operational Research Society* Vol. 45, No. 7, 1994, pp. 733 a 748.

<sup>313</sup> *Vide supra*, p. 5.

especial a propósito da definição de OEM, já muito se disse a respeito. Dentro da fase do planeamento, no que à fase do pré-plano respeita, importa que a participação envolva o máximo possível de *stakeholders i.e.*, não apenas indivíduos com interesse específico, mas também o *wider public*, para a análise das condições existentes (*e.g.* conflitos existentes na área que será objecto de OEM) e futuras mas, essencialmente, para recolha de elementos quanto às expectativas da comunidade em face do OEM<sup>314</sup>. Naturalmente os resultados da participação deverão estar disponíveis para consulta para que os participantes tenham oportunidade de analisar os resultados mas, mais importante, é uma resposta, uma explicação quanto ao porquê de se ter seguido ou não determinada proposta, surgida em sede de participação pública, espelhando o tal *due account*, a que se refere a Convenção de Aarhus. Já no que concerne à fase do planeamento propriamente dita, um grupo de *stakeholders* previamente identificados como *primários*, no caso, deverá estar activamente envolvido, de acordo com os seus interesses. Surge agora a segunda fase, de avaliação, que autonomizamos na esteira de POMEROY e DOUVERE, mas que bem poderia configurar uma terceira subfase, da fase de planeamento<sup>315</sup>. Aqui à semelhança do que ocorrera na fase do pré-plano, todos são convidados a participar<sup>316</sup>, num período concreto de consulta pública<sup>317</sup>. A fase da implementação que se segue, deverá envolver os *stakeholders*, no sentido de os fazer compreender a importância da sua tomada de acção quanto a medidas para implementação do plano. Se os *stakeholders* tomarem parte na *implementação* do plano é mais provável que façam o mesmo relativamente à *execução* do mesmo (no mínimo encorajará o cumprimento). Já na fase de monitorização do plano, os *stakeholders* terão algo a dizer quando à avaliação da *performance* no geral, bem como concretamente quanto ao atingir dos objectivos e metas que haviam sido traçados, sendo ainda de esperar comentários quanto aos efeitos do plano<sup>318-319</sup>.

---

<sup>314</sup> Note-se o caso de Massachusetts, EUA, em que foram organizadas 18 audiências públicas, abertas a todos os interessados, durante as quais um extenso escopo de *stakeholders* foram ouvidos. A informação recolhida nestas audiências alargou a base de identificação dos objectivos da iniciativa de OEM. Atente-se ainda no caso Belga, a propósito do OEM do mar do Norte, que conduziu durante seis meses, um período de reuniões e negociações com os diferentes sectores e grupos de interesse. DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach...Op. Cit.*, p. 46.

<sup>315</sup> Com efeito a divisão das fases varia, não apenas consoante o autor que elejamos, mas consoante o trabalho em causa. Assim, DOUVERE opera uma repartição em apenas três fases essenciais, em DOUVERE, Fanny, *The Importance...Op. Cit.*, p. 766.

<sup>316</sup> Vide o exemplo dos casos Belga, Alemão e Holandês. DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach...Op. Cit.*, p. 46.

<sup>317</sup> Que, tipicamente se alarga de três a seis meses, podendo ir até um ano.

<sup>318</sup> O caso do plano da grande barreira de corais, na Austrália, foi avaliada e adaptada entre 1998 e 2003. Tratou-se de um processo formal guiado por medidas legislativas concretas, que incluíram a participação do

A terceira questão responde à matéria do como que, já sabemos<sup>320</sup>, debate-se, à cabeça, com o problema da variedade de formas que vão desde a simples comunicação da decisão, em que a participação é de todo inexistente até ao método da negociação, desejável, em que o poder decisório é efectivamente partilhado pelos *stakeholders*<sup>321</sup>. Entre estas existem variadas formas sendo que, em algumas, há algum nível de partilha da decisão com os *stakeholders*, mas noutras, a participação pública não se traduz em mais do que o cumprimento de uma fase formal do procedimento<sup>322</sup>.

Concluindo, diríamos que a análise do *quem, quando e como* não pode, nunca, ser feita em separado pois que, se *stakeholders* primários serão de envolver em todas as fases do plano, nomeadamente a própria delineação, já o público em geral que é, para estes efeitos, considerado um *stakeholder* terciário, será de convocar apenas numa fase primeiríssima (a tal fase do pré-plano), para que preocupações da comunidade sejam tidas em conta e contribuições com conhecimentos específicos sobre a área, sejam considerados e valorizados, na criação do plano, e num momento posterior ao desenvolvimento do plano e antes de ser considerado completo, *e.g.* consulta pública. De todo em todo, no que aos *stakeholders* secundários e terciários respeita, apenas *in casu* se poderá dizer quais são as fases em que deverão estar envolvidos pois, determinada área, pelas características endógenas, poderá prestar-se a uma participação reforçada. Ora esta questão depende, como notamos, das obrigações legais e dos concretos responsáveis pelo plano (que preparam, por exemplo, a própria lista de critérios para identificação de *stakeholders* na operação de *análise de stakeholders*). É que se a participação pública é amplamente

---

público. A Autoridade para o Parque Marinho da Barreira de Corais (APMBC), organizou várias oportunidades formais para que o público em geral oferecesse comentários escritos, tendo recebido 31 500 submissões escritas, que alteraram substancialmente o zoneamento previsto.

<sup>319</sup> Para mais sobre as fases em particular nesta sede, MAGUIRE, Bernardine, *et al*, *The role of Stakeholders...Op. Cit.*, pp. 252 a 254.

<sup>320</sup> Para mais detalhes sobre esta matéria das fases na participação remetemos, na generalidade, para os ensinamentos de ARNSTEIN, que ilustramos *supra*, em parte geral.

<sup>321</sup> POMEROY, Robert e DOUVRE, Fanny, *The Engagement of Stakeholders...Op. Cit.*, p. 816.

<sup>322</sup> Que ilustra o método *ticking boxes* a que já tínhamos aludido. Sobre esta abordagem *Getting it Right or Getting it Right ? Ticking boxes vs. delivering genuine public participation in water management in Ireland*, SWAN, para a The joint meeting of the Task Force on Public Participation in Decision-making of the Aarhus Convention & the Meeting of the Parties to the Protocol on Water & Health on 'Public Participation in Environmental Decision Making: Focus on Water and Health', disponível em [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Presentations/3.SWAN\\_backgroundpaper\\_Tickingboxes\\_v\\_genuine\\_participation\\_watermanagement\\_Ireland.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Presentations/3.SWAN_backgroundpaper_Tickingboxes_v_genuine_participation_watermanagement_Ireland.pdf).

reconhecida e incentivada, por falta de coordenação e estabelecimento de prioridades, "*many resort to a top-down, or deficit model of consultation*"<sup>323</sup>.

### 3.3 A Efectividade da Participação

Por fim neste ponto, cumpre-nos acrescentar umas linhas relativas à questão da efectividade, que já mencionamos *supra*, em parte geral mas que, parece-nos, se afigura uma discussão inglória, na medida em que resultará, em grande escala, do caso concreto, do país em questão, das pessoas envolvidas, da cultura e, em grande escala, dos requisitos legais e políticos existentes em cada Estado<sup>324</sup>. GALLIGAN lembra a questão da discricionariedade própria dos processos de tomada de decisão que tomamos como referente neste estudo, que crescem dificuldade no julgamento da efectividade nesta sede<sup>325</sup>. Há técnicas que estão a ser desenvolvidas<sup>326</sup>, demonstrando uma clara intenção de aprofundar a matéria, mas facto é que a diversidade de *stakeholders* que um processo desta natureza incorpora, pode tornar o OEM muito difícil de gerir e ineficaz. Pode até dar-se o caso de os processos serem bloqueados pelo que, previamente ao início do planeamento, importa atentar em aspectos como os elencados por DOUVERE e EHLER e que se prendem, essencialmente, com ideias como a necessidade de adopção de linguagens e abordagens diferentes, consoante o grupo de *stakeholders* em questão, uma vez que diferentes *stakeholders* têm visões diversas, muitas vezes de difícil compreensão e conseqüente valorização, pelas Autoridades *in casu*; a importância da clareza, quanto ao tipo de envolvimento desejado e resultados que se pretendem atingir; a sensibilidade que é exigida em questões que poderão suscitar opiniões divergentes, tentando compreender, em fase anterior até ao pré-plano, qual será o nível de apoio que se espera e as razões para a sua falta; a fundamentalidade do auxílio de mediadores profissionais, para guiar as reuniões; a importância de um *poder visual*, no sentido de tornar o plano uma realidade mais dinâmica (gráfica, sensitiva), para que as pessoas que não estão familiarizadas com

---

<sup>323</sup> JARVIS, Rebecca M., *et al.*, *Citizen science and the power of public participation in marine spatial planning*, in *Marine Policy*, n.º 57, 2015, pp. 21 a 26, p. 21.

<sup>324</sup> DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach...Op. Cit.* p. 43

<sup>325</sup> GALLIGAN, D. J., *Due Process and Fair Procedures*, Oxford, 1996, p. 161.

<sup>326</sup> Sobre a recente *Ciência Cidadã*, que pretende uma "*fine-scale environmental data across a marine planning region, overcoming the limitations of time and resources usually faced by decision makers and environmental agencies*", JARVIS, Rebecca M., *et al.*, *Citizen science and the power of public participation...Op. Cit., Ibidem.*

determinadas questões técnicas, possam mais facilmente entender do que se trata e ainda a questão da liderança, procurando saber-se exactamente quem se encontra em posição de decidir, a final, no processo de tomada de decisão.

#### **4. O Ordenamento do Espaço Marítimo da União Europeia e a Base para um Ordenamento Nacional Participado: Comentário à Participação Pública Prevista na Directiva 2014/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2014, que estabelece um quadro para o Ordenamento do Espaço Marítimo**

Temos vindo a referir-nos amiúde ao movimento legiferante da União Europeia (*e.g.* num momento introdutório, para ilustrar um exemplo de uma realidade que poderá vir a ilustrar a *polis*, único espaço essencial à Democracia e, no que ao Direito Ambiental concretamente respeita, a propósito da implementação da Convenção de Aarhus, referente do DIP, na matéria que tratamos). As razões para tais breves incursões foram também sendo apresentadas, pelo que não vamos agora esmiuçar a importância de um enquadramento regional para a abordagem dos casos concretos sobre participação pública, que faremos em momento posterior.

No entanto cautelas acrescidas impõem-se dados, por um lado, a *sequência vertical* em que a actividade legiferante se dá (esfera internacional, regional e nacional), potenciando conflitos<sup>327</sup> e, por outro, o carácter emergente da matéria, a nível do Direito da União Europeia, ou tão-só *Direito Europeu*, como alguns o chamam. Não obstante, é certo que a participação pública é um dos princípios centrais da acção da União em matéria marítima.

---

<sup>327</sup> Que BOYES e ELLIOT, consideram ter resultado num *horrendogram*, que ilustram em BOYES, Suzanne, J. e ELLIOTT, Michael, *Marine legislation – The ultimate ‘horrendogram’: International law, European directives & national implementation*, in *Marine Pollution Bulletin*, Volume 86, 2014, pp 39 a 47, p. 43.

## 4.1 A União Europeia e o Ordenamento do Espaço Marítimo

Como a União Europeia considera trata-se o OEM de uma importante ferramenta na gestão sustentável do ecossistema marinho<sup>328</sup>, tem vindo a atentar na matéria através da criação de *policy drivers*, que podem ser agrupados em quatro categorias fundamentais: a legislação ambiental (que tem vindo a ser criticada pelo seu carácter vago, no que respeita a exigências, inespecífico, no que contende com os objectivos e propenso a derrogações<sup>329</sup>), a Política Comum de Pescas (PCP)<sup>330</sup>, a Política Marítima Integrada (PMI)<sup>331</sup> e a legislação em energia renovável proveniente de fontes marinhas<sup>332-333</sup>. Não obstante cinco décadas de legislação esparsa e sectorial, a *terceira vaga* de legislação da

---

<sup>328</sup> O interesse da União nestas matérias tem vindo a afirmar-se continuamente desde os anos 2000, destacando - se instrumentos como a comunicação *Rumo a uma Estratégia de Protecção e Conservação do Meio Marinho* (2002) e a comunicação *Estratégica Temática para a Protecção e Conservação do Meio Marinho* (2005), documentos em que a abordagem ecossistémica é um elemento chave.

<sup>329</sup> BOYES, Suzanne, J. e ELLIOTT, Michael, *Marine legislation...Op. Cit.*, p. 43.

<sup>330</sup> Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro de 2013, relativo à PCP, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho, de 11 de Junho de 2007. Para leitura relativa à reforma da PCP, SALOMON, Markus, *et al*, *Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy*, Marine Policy, 47, 2014, pp. 76 a 84. Segundo os autores, e não obstante a crítica de nem todas as espécies se encontrarem abrangidas, a introdução de um conceito de limite de pesca sustentável (*Minimum Sustainable Yield*), mostrando aliás que a União se considera responsável perante limites impostos pelo DIP (o que desenvolverá, em última análise, esta matéria a este nível), bem como uma maior permissão de criação de políticas a níveis governativos mais próximos dos cidadãos, será proveitoso no que à introdução de pescas mais sustentáveis respeita.

<sup>331</sup> Que definimos como a política da União destinada a fomentar a tomada de decisões coordenadas e coerentes, a fim de maximizar o desenvolvimento sustentável, o crescimento económico e a coesão social dos Estados-Membros, nomeadamente no que se refere às regiões costeiras, insulares e ultraperiféricas da União e aos sectores marítimos, graças à adopção de políticas coerentes e à cooperação internacional relevante para o domínio marítimo. Esta, refere-se ao mar como a *seiva da europa*, e, no estabelecimento dos alicerces do quadro de governação e dos instrumentos transsectoriais necessários à sua elaboração, que opera, define as principais acções, a serem orientadas, pelos princípios da subsidiariedade, competitividade, abordagem ecossistémica e pela participação dos interessados. *Vide* COM (2007) 575 Final.

<sup>332</sup> QIU, Wanfei e JONES, Peter, J.S., *The emerging policy landscape...Op. Cit.*, pp. 184 a 186. Os autores não deixam de notar a ligação fraca que se estabelecem entre estes quatro grupos de motores, dificultando a implementação da abordagem ecossistémica.

<sup>333</sup> Outra legislação, a que por falta de tempo não vamos poder dedicar-nos, contribui para as fundações do OEM, mas não se lhe dedica especificamente. de entre os vários normativos destacamos a Directiva *Habitats* (Directiva 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio de 1992, que cria Zonas de Protecção Especial de Aves Migratórias e Zonas de Especiais de Conservação, de sítios que acolham habitats ou espécies de plantas e animais, formando, em conjunto, a Rede Natura 2000); a Directiva 2014/101/UE, da Comissão, de 30 de Outubro de 2014, que altera a Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (Directiva Quadro-Água) e a Directiva 2009/28/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, 23 de Abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, que altera e subsequentemente revoga as Directivas 2001/77/CE e 2003/30/CE. Para mais sobre este elenco KELLY, Christina *et al*, *Review and Evaluation...Op. Cit.*, p. 152.

União nesta matéria está comprometida com tal visão holística, que *supra* caracterizávamos<sup>334</sup>.

Importará, ainda assim, retornar a 2008 quando a União apresentou o *Roteiro para o Ordenamento do Espaço Marítimo: definição de princípios comuns na UE*. Neste, se o princípio da abordagem ecossistémica é uma linha fundamental, o princípio da participação dos interessados não menos o é, pois na verdade surgem indissociáveis, dada a tal interdependência entre os recursos e os utilizadores, sendo ainda de destacar a importância da articulação com outros instrumentos de Direito da União e Direito Nacional<sup>335</sup>. Outro aspecto focado, e fundamental para a participação dos interessados, prende-se com a necessidade de criação de um quadro jurídico que, além de gerar estabilidade (segurança e certeza jurídicas) necessária aos procedimentos de licenciamento e concessão, possua *eficácia plurisubjectiva*<sup>336</sup>. Por fim, nota-se ainda a necessidade de interacção com o espaço terrestre, acentuando-se a importância da Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC). Em 2010, a Comissão Europeia apresentou a *Communication on Maritime Spatial Planning in the EU- Achievements and Future Development*, que se ocupa do reiterar das ideias do Roteiro, fazer um balanço do já feito e, entre outras, decidiu da proposta para uma Directiva que versa especificamente a matéria, que analisaremos *infra*, não obstante a existência do Regulamento UE n.º 1255/2010, que estabeleceu um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada e apoiou e facilitou a aplicação do ordenamento do espaço marítimo e da gestão costeira e da Directiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Junho de 2008 que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho (Directiva-Quadro Estratégia Marinha (MSFD)).

Já a Comunicação Crescimento Azul: *Oportunidades para um crescimento marinho e marítimo sustentável*<sup>337</sup>, apresentou-nos uma estratégia para o crescimento do sector a que ora nos referimos, alicerçado em três pilares essenciais. Ocupa-se, em primeiro lugar, da promoção e desenvolvimento dos sectores associados ao mar, com “alto

---

<sup>334</sup> Esta terceira vaga inciou o seu movimento com a Directiva-Quadro Água.

<sup>335</sup> Os planos terão um carácter mais ou menos prescritivo, consoante a densidade de utilização e vulnerabilidade ambiental das zonas em causa e, em relação a eles foca-se ainda a questão da monitorização dos planos, assumindo-se o tempo como verdadeira *quarta dimensão* do mar (acrescendo à tríade, solo marinho, coluna de água e superfície). Assim, NORONHA, Francisco, O Ordenamento do Espaço Marítimo...*Op. Cit.*, pp. 133 e 134.

<sup>336</sup> Sobre a natureza jurídica dos planos, por todos ALVES CORREIA, Fernando, Manual de Direito do Urbanismo...*Op. Cit.* pp. 602 e ss.

<sup>337</sup> COM(2012) 494 Final.

potencial” para emprego e crescimento sustentáveis, de que são exemplo a aquacultura, o turismo costeiro, a biotecnologia marinha, a energia proveniente dos oceanos, entre outras; em segundo lugar, implementa medidas específicas em sede de PMI, de que são exemplo a iniciativa Conhecimento do meio Marinho 2020<sup>338</sup>, que funciona através da Rede Europeia de Observação e de Dados do Meio Marinho (EMODNET); a política integrada de vigilância marítima e, de destacar para os nossos fins, a criação de *marine spatial planning*, de modo a assegurar um uso eficiente e sustentável dos recursos, bem como conhecimento completo sobre a matéria, promovendo nesta sede, claro, o envolvimento de *stakeholders*<sup>339</sup>; e, em terceiro e último lugar, criar estratégias para as bacias marítimas<sup>340</sup>, que permitam um acompanhamento e monitorização adequados daquelas, bem como a cooperação entre os Estados-Membros.

Como não poderia deixar de ser, vamos focar-nos no exemplo de política da PMI, que a Comunicação Crescimento Azul implementa, o *marine spatial planning*, para analisar a participação pública na legislação da União. O momento é oportuno, dada a recente publicação da Directiva 2014/89/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2014, que estabelece um quadro para o Ordenamento do Espaço Marítimo, de ora em diante *Directiva* que se reporta, por inteiro, à matéria do OEM.

Mas antes, em jeito de comentário geral à legislação da União nesta matéria, e na esteira de BOYES e ELLIOT, destacaríamos três coordenadas essenciais<sup>341</sup>: (1) não existe falta de legislação para lidar com a matéria (a questão da articulação, se colocada, seria respondida diferentemente); (2) a capacidade de alguns Estados-Membros para a adequada implementação e monitorização das directivas é de questionar<sup>342</sup>; (3) a integração vertical é incompleta<sup>343</sup> mas, por outro lado, a integração horizontal (*i.e.* cobrindo todos os aspectos da específica área geográfica) é satisfatória, nos três níveis de ordenação.

---

<sup>338</sup> Sobre esta matéria conferir o *Livro Verde: Conhecimento do Meio Marinho 2020 - da cartografia dos fundos marinhos à previsão oceanográfica* (COM(2012) 473 final). Vide ainda as conclusões da consulta pública, a propósito (SWD(2013) 463 final).

<sup>339</sup> Como anunciado na própria página [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime\\_spatial\\_planning/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning/index_pt.htm). Acesso em 17 de Março 2015.

<sup>340</sup> São elas as do mar Adriático e mar Jónico; oceano Ártico; oceano Atlântico; mar Báltico; mar Negro; mar Mediterrâneo e mar do Norte.

<sup>341</sup> BOYES, Suzanne, J. e ELLIOTT, Michael, *Marine legislation...Op. Cit.*, pp. 44 e 45.

<sup>342</sup> Assim por exemplo, o crescimento veloz da estratégia crescimento Azul (*e.g.* a criação de aquacultura em alto mar de grande escala ou a *biotecnologia azul*), exige avultada alocação de fundos.

<sup>343</sup> BOYES e ELLIOTT notam a faltam de integração vertical a propósito da legislação referente à conservação (desde a CDB, até à legislação nacional, passando pela Rede Natura), entre outros. *Ibidem*, p. 45.

Quanto à Directiva que nos propomos brevemente comentar, claro que questão prévia colocar-se-ia a propósito da necessidade do próprio instrumento<sup>344</sup>. Também a matéria da própria competência é dúbia<sup>345</sup> e outras ideias resultam ilíquidas, como a articulação entre o OEM e a GIZC. É que, numa leitura comparada entre a proposta de Directiva<sup>346</sup> e a solução por que se optou em definitivo<sup>347</sup>, nota-se um abandono de uma visão de complementaridade entre os dois conceitos, que em muito auxiliaria a abordagem holística e ecossistémica que tem vindo a ser defendida pela doutrina<sup>348</sup> e pela própria Comissão e que, atrever-nos-íamos a acrescentar, facilitaria a participação pública nestes processos<sup>349</sup>, pois permitiriam uma visão de conjunto de áreas (costeira e marítima) que, relativamente a grande parte das actividades económicas, são interdependentes ou mesmo, uma só. Antes, a Directiva limita-se a referências à importância das *interacções terra-mar*<sup>350</sup>.

---

<sup>344</sup> É que, pelo menos no entender de QIU e JONES a MSFD já trata, por completo, as questões da Abordagem Ecossistémica e do OEM, pelo que o fundamental seria um aposta no estreitamento de sinergias e tratamento das tensões dos quatro *policy drivers* que propõem QIU, Wanfei e JONES, Peter, J.S., *The emerging policy landscape...Op. Cit.*, p.189.

<sup>345</sup> Assim, QIU e JONES interpretando o princípio da atribuição de competências (Artigo 5º do Tratado da União Europeia (TUE)), a matéria não se inclui na coesão territorial a que se refere a alínea c) do artigo 4º e 174º e ss do TFUE. QIU, Wanfei e JONES, Peter, J.S., *The emerging policy landscape...Op. Cit.*, pp. 188 e 189. Todavia se o ordenamento do território *qua tale*, merece destaque no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), sendo utilizado, para produção legislativa na matéria, um processo legislativo especial, conforme ao previsto no artigo 192º, 2, b), já a matéria do ordenamento marítimo não tem ainda a mesma dignidade pelo que, não contando com uma disposição específica a propósito remetemos ao processo legislativo ordinário, previsto no artigo 192º, por via da protecção ambiental, prevista no artigo 191º, 1 e 2 assumindo pois uma postura transversal, pulverizando – se por todas as políticas previstas no TFUE, que tenham impacte nas costas, mares e oceanos.

<sup>346</sup> COM(2013) 133.

<sup>347</sup> Com efeito os artigos 1.º, que delimita o objecto e 2.º, que delinea o âmbito, são claros na exclusão da GIZC.

<sup>348</sup> O mesmo argumento vale para o caso Português, em que o legislador na recente solução que verteu na Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (POGEMN), se absteve de consagrar a visão de conjunto. Neste sentido, MIRANDA, João, O papel do Novo Quadro Legal do Ordenamento do Espaço Marítimo, intervenção proferida na Conferência sobre “O mar no Direito Europeu e a política marítima europeia”, realizada em 29 de maio de 2014, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

<sup>349</sup> Não obstante própria consulta nesse sentido indicar que a maioria dos participantes, de facto, considera que as matérias deverão ser adereçadas em instrumentos diferentes. Conferir *Summary results - Stakeholder consultation on MSP and ICZM*, disponível em [http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs\\_fisheries/consultations/msp/summary-results-of-msp-questionnaire\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/msp/summary-results-of-msp-questionnaire_en.pdf). Acesso em 2 de Abril, 2015.

<sup>350</sup> Compare-se a este propósito o considerando 11 da proposta e os considerandos 9, 13 e Artigos 1.º e 4.º, 2 e 5 e 6.º, 2 e 7.º, 1 da Directiva. Tal opção poderá ser encarada como um método de simplificar a lei e alargar a margem de interpretação e adaptação feita pelos legisladores nacionais, que se quer num instrumento desta natureza ou, em especial se associado à referência abundante à *cooperação transfronteiriça* e à não alteração das competências dos Estados-Membros na matéria, poderá ser indicador de uma certa *desaceleração* daquela que foi considerada por MARGARIDA QUEIRÓS, como "a mais ambiciosa coordenação de políticas da EU" (QUEIRÓS, Margarida, ordenamento do espaço e actividades marítimas no contexto dos

Há, todavia, aspectos mais felizes a considerar como a consagração expressa, nos objectivos da política<sup>351</sup>, da abordagem ecossistémica<sup>352</sup> (não fizesse uso a União da competência provinda do artigo 192.º do TFUE), com o objectivo de garantir que o nível da pressão colectiva exercida por todas as actividades seja compatível com a obtenção de um bom estado ambiental e que a capacidade de resposta dos ecossistemas marinhos às alterações de origem antropogénica não seja comprometida. Nota-se ainda a importância conferida ao conceito de gestão adaptativa (referente, em especial, à fase de monitorização), que assegure o aperfeiçoamento e o desenvolvimento aprofundado como um enriquecimento de experiências e de conhecimentos, tendo em conta a disponibilidade de dados e de informações ao nível das bacias marítimas para aplicar essa abordagem, bem como dos princípios da precaução e da acção preventiva<sup>353</sup>.

Naturalmente o instrumento a privilegiar para o OEM são os planos, pelo que a Directiva se lhes refere notando que deverão identificar a *distribuição espacial e temporal das actividades*, a fim de contribuir para os objectivos enunciados no artigo 5.º, exemplificando ainda actividades que poderão consideradas<sup>354-355</sup>.

Mas, e no que ao comentário geral desta Directiva respeita, diríamos que ficou aquém daquelas que eram as expectativas, se considerada a sua proposta, pelo que mais próximos de QIU e JONES que, como vimos *supra*, se colocam desfavoráveis à existência da mesma, por desnecessária ser, teremos que nos posicionar.

---

instrumentos de gestão territorial: oportunidades e ameaças, comunicação em XIII Curso de Verão da Ericeira, em 2011).

<sup>351</sup> Artigo 5.º

<sup>352</sup> Como já era feito pelo artigo 1.º, 3, da Directiva 2008/56/CE.

<sup>353</sup> Conforme ao artigo 191.º, 2, do TFUE.

<sup>354</sup> Como zonas de aquacultura; zonas de pesca; instalações e infraestruturas para a prospecção, exploração e extracção de petróleo, de gás e de outros recursos energéticos, de minérios e agregados, e para a produção de energia a partir de fontes renováveis; rotas de transporte e fluxos de tráfego marítimo; áreas de treino militar; sítios de conservação da natureza e das espécies e zonas protegidas; zonas de extracção de matérias-primas; a investigação científica; o percurso dos cabos e condutas submarinos; o turismo; o património cultural submarino, conforme ao artigo 8.º.

<sup>355</sup> Outras disposições, a propósito da execução da directiva, como o Artigo 13.º, que prevê a designação de autoridades competentes para a execução da presente directiva, que cada Estado-Membro deverá assegurar, ou finais, como a previsão da transposição a ser feita até 2016, o comando de os planos de ordenamento do espaço marítimo referidos no artigo 4.º serem de estabelecer "*o mais rapidamente possível e, o mais tardar, até 31 de Março de 2021*" e, claro a exclusão de aplicação face aos Estados-Membros que não possuem litoral, merecem ainda menção.

## 4.2 A Participação Pública na Directiva 2014/89/UE

No entanto, são as disposições especialmente relacionadas com a matéria da participação pública nesta sede que é, di-lo a própria directiva, mais do que um princípio, um *requisito mínimo* (artigo 6.º, d)), que merecem a nossa atenção em especial. O Art.º 9.º, 1 enuncia que *os Estados-Membros estabelecem métodos de participação pública, informando todas as partes interessadas e consultando as partes e as autoridades interessadas, bem como o público envolvido, numa fase inicial da elaboração dos planos de ordenamento do espaço marítimo, em conformidade com as disposições pertinentes estabelecidas na legislação da União*. A primeira nota é que, seguindo a comparação com a proposta de directiva que temos feito, as modificações a este propósito, não de monta, prendem-se essencialmente com a supressão da matéria da gestão costeira integrada e a reordenação em dois números ao invés dos três iniciais.

Se a ideia da antecipação que é, como vimos, cara à participação pública, se encontra plasmada, conforme ao sublinhado pela Convenção, já o mesmo não podemos dizer de outros elementos que, vimos *supra*, deveriam constar de uma formulação completa, como a *variedade e frequência* pelo que a directiva peca, logo aqui, por defeito<sup>356</sup>. Lembrando DOUVERE e POMEROY, a participação pública deverá constar das fases do planeamento, apreciação do plano, implementação do plano e, ainda, pós-implementação do plano (monotorização). Ora, uma vez que a Directiva indica especificamente *elaboração*, parece que apenas se refere à primeira das quatro fases do plano. Por outro lado, assumindo esta remissão, não especifica em que momento (subfase) da fase de elaboração, pretende a inclusão da participação do público. Numa primeira leitura aparenta remeter para a fase do pré-plano, o que respeita a tal ideia de colocação da participação pública num momento o mais a montante possível, que defendemos. Mas como se apressa o legislador comunitário a acautelar, que todo o processo será feito em conformidade com as disposições pertinentes estabelecidas na legislação da União, o que nos remete para a análise da Directiva 2003/35/CE a que nos referimos *supra*, percebemos que, na verdade, a Directiva acaba por remeter para a tradicional *consulta pública*. É que

---

<sup>356</sup> Vide art.º 6.º, 3 da Convenção de Aarhus.

para este mesmo momento remete a Directiva 2003/35/CE, art.º 2.º, 2, b)<sup>357</sup>, pelo que nem a fase da antecipação parece ser cara a Directiva.

Note-se ainda o carácter por demais vago da Directiva quando indica tão-só *estabelecem métodos*. Como temos vindo a notar, com pesar, uma das grandes dificuldades com que este instituto se depara, prende-se com a dificuldade em determinar com exactidão do que se trata e, bem assim, das formas como pode ser operacionalizado<sup>358</sup>. Pese embora a natureza e funções clássicas deste instrumento, dada a difusão do conceito a que nos referimos, a função pedagógica deverá estar sempre presente na actividade do legislador, pelo que, na transposição para o direito interno, exemplos concretos de formas de participação, apresentar-se-iam fundamentais. Assim, várias formas *e.g.* não convencionais<sup>359</sup> merecem destaque, como *workshops*, eventos e reuniões para grupos de *stakeholders* específicos, reuniões *one-to-one*, criação de *newsletters* e utilização de *social media*<sup>360</sup>).

Também a formulação no que à própria *identificação de stakeholders* respeita (matéria a que nos referimos *supra* nesta secção), não nos parece a mais feliz. É que, e mantendo a assunção que a Directiva faz a tal remissão para a fase de consulta pública pós delineação, a distinção entre *parte interessada* e *público envolvido* não terá grande razão de ser, quando se pretende a tal abordagem holística e integradora, que a *ecosystem-based approach* propõe, na medida em que esta fase pretende a inclusão de todos os cidadãos.

A letra prossegue particularmente incuidada nesta matéria, no número dois do mesmo artigo, que se refere à disponibilização dos planos imediatamente após a conclusão, com a inclusão da expressão *relevantes (os Estados-Membros asseguram igualmente que as partes interessadas relevantes, as autoridades e o público envolvido tenham acesso aos planos logo que estes estejam concluídos)*. A Directiva preocupa-se em assegurar que, uma vez prontos, os planos são levados imediatamente ao conhecimento do público interessado. No entanto, nenhuma menção é feita à importância de a participação ser *tomada em conta* pelos órgãos decisores<sup>361</sup>. Ora se, por acesso aos planos logo que concluídos, entendermos o acto da publicação que é um princípio quase óbvio, e dada a aposta do legislador em ser

---

<sup>357</sup> O público tenha o direito de exprimir as suas observações e opiniões, quando estão abertas todas as opções, antes de serem tomadas decisões sobre os planos e programas;

<sup>358</sup> *Vide supra*, parte geral, PRING e NOÉ, SPYKE, entre outros.

<sup>359</sup> Também chamada *participação interativa*.

<sup>360</sup> Fazendo uso da ideia da democracia *online* que referíamos na parte geral do estudo.

<sup>361</sup> Esta preocupação não escapa à Directiva 2003/35/CE, art.º 2.º, d).

sintético nesta matéria, parece que levar imediatamente ao conhecimento do público que participou respostas adequadas quanto às propostas dessa mesma participação e, bem assim, a motivação para escolha<sup>362</sup>, para o colher ou não, dos elementos surgidos da participação pública, é mais importante, nesta sede, do que aquele primeiro aspecto. Esta mesma ideia é vincada pela Convenção de Aarhus, quando bem sublinha a questão da fundamentação (*due account*) da participação (art.º 6.º, 8), como notamos *supra*. A previsão desta ideia, porque fundamental para promover a ideia do *empowerment*, que é suposto o público ter relativamente aos planos, como sublinhado pela doutrina que acompanhamos, parece essencial.

## 5. Experiências e Tendências Comparadas: o Caso Inglês e o Caso Português

Há países que demonstram tendência para o activismo e participação pública. O Reino Unido conta-se de entre esses. Factos históricos explicam-na<sup>363</sup> e factos quotidianos comprovam-na, nas experiências empíricas mais mundanas<sup>364</sup> e curiosas<sup>365</sup> do dia-a-dia, mas, essencialmente, em projectos em que comparamos o panorama participativo Europeu<sup>366</sup>. Outros países, como Portugal, apresentam um intrincado fenómeno de *sub-participação crónica*<sup>367</sup>. Como compreender este fenómeno social é uma questão que gostaríamos de pensar, mas ultrapassa o escopo do nosso estudo. O que pretendemos, fazendo uso do elogio da participação pública da primeira parte do estudo e da operacionalização (possível) em sede de OEM, nomeadamente a identificação de

---

<sup>362</sup> Sobre a diferença entre motivação e justificação do acto administrativo, por todos, EHRHARDT SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, policopiado, Coimbra, 1978, pp. 305 ss.

<sup>363</sup> Vejam-se os movimentos religiosos Calvinistas durante o século XVII, especialmente na Escócia, Inglaterra.

<sup>364</sup> Veja-se os resultados relativos à abstenção de entre os eleitores registados, em eleições periódicas, de 34% (2015) e 35% (2010).

<sup>365</sup> Veja-se as campanhas de recolha de lixo nas praias, organizadas periodicamente, e desde há vinte anos, pela Associação de Conservação Marinha (MCS), que mobiliza uma quantidade expressiva e crescente de voluntários.

<sup>366</sup> Assim, *Summary results - Stakeholder consultation on MSP and ICZM*, não obstante os níveis, em geral baixos de respostas obtidas (total de 225), o maior número de respostas veio do RU (46), contra por exemplo, as 11 portuguesas ou 13 alemãs.

<sup>367</sup> ARAGÃO, Alexandra, *Estudo (ilustrado) sobre cidadania europeia - do direito ao dever de participação no domínio das águas*, in *Debater a Europa*, n.º 10 Janeiro/Junho 2014, pp. 49 a 73, p. 56. Diríamos que não aderiram à democracia, *ibidem*, p. 50.

*stakeholders* desta parte especial, é uma sumária incursão comparada pelos enquadramentos legais dos dois Estados-Membros referidos, para aferir do esforço feito, ou não, pelo legislador no sentido de promover a participação pública efectiva, *i.e.* levar a cabo a tal transferência do ónus, a que se refere RAZZAQUE<sup>368</sup>. É que o Estado chamaria a si a iniciativa no que a promoção da participação pública diversa diz respeito, ao invés de esperar o activismo e sensibilidade dos *stakeholders*, que nem sempre acontece.. As razões da nossa eleição quanto aos Estados Membros prendem-se essencialmente com o facto de (1) serem dois Estados-Membros cuja economia marítima tradicional, e bem assim sectores emergentes relacionados, é forte, não fosse a situação geográfica a isso mesmo propensa (2) apresentarem uma abordagem idêntica, própria, paralela à abordagem integrada da União Europeia (antecipando-se, aliás, a esta), mas estádios de desenvolvimento díspares, no que ao OEM diz respeito, permitindo uma análise comparada; (3) apresentarem tradições constitucionais e sistemas jurídicos diversos que conduzem a níveis de participação pública diferentes, como já indicamos *supra*.

## 5.1 O caso do Reino Unido

O Reino Unido trata-se de um líder internacional no desenvolvimento formal do OEM<sup>369</sup>, pelo que um estudo do seu caso, no que à abordagem da participação pública respeita, só poderá apresentar-se valioso para o desenvolvimento da matéria noutros Estados, *e.g.* Portugal. Aqui o OEM é encarado como tratando-se de uma *ferramenta*, que assegura uma abordagem integrada e consistente, no que respeita à distribuição temporal e alocação espacial das actividades humanas, nos espaços marítimos nacionais. Em 2004, o DEFRA criou um plano a cinco anos versando a matéria, no qual enfatizava três dimensões essenciais que não se alteraram entretanto: (1) vasto envolvimento de *stakeholders*; (2) promoção de desenvolvimento sustentável e (3) desenvolvimento à escala regional<sup>370</sup>.

O desenvolvimento da política teve os seus pontos altos na publicação do *Marine Coastal and Access Act 2009*<sup>371</sup>, de agora em diante *Marine Act*, da Declaração de Política

---

<sup>368</sup> Para mais sobre a conclusão da autora *vide supra* parte geral, ponto 3.3.

<sup>369</sup> KIDD, Sue e ELLIS, Geraint, *From the Land to Sea and Back Again?...Op. Cit.*, p. 51. A influência do OET na prossecução do OEM, é notória.

<sup>370</sup> *Ibidem*, p. 667.

<sup>371</sup> Em vigor na Inglaterra e no País de Gales, sendo acompanhado por medidas similares na Escócia (*Marine Act 2010*) e na Irlanda do Norte (*Northern Ireland Marine Bill*). Para mais sobre o processo de

Marinha, 2011<sup>372</sup> e na criação de uma Estratégia para uma Zona Integrada de Gestão Costeira, uma rede de Áreas Marinhas Protegidas (AMP) e de um sistema de planeamento marinho<sup>373</sup>. Concretamente vamos focar-nos neste último mas veremos, a seu tempo, que ao contrário do seguido pela Directiva, o tratamento do espaço marinho e das zonas costeiras é afinal, e bem, uno.

A evolução da governança em sede de gestão costeira e marinha tem sido, nos anos recentes, significativa, respondendo a desafios de várias ordens, *e.g.*, conservação de locais marinhos históricos, gestão de uso crescente, desafios ambientais, *etc.*, sendo ainda de notar a implementação da *ecosystem-based approach*<sup>374</sup>. Não obstante o estágio avançado do Plano Marinho relativo à Área Costeira e de Alto-Mar Sul (SISOMP)<sup>375</sup>, neste trabalho, vamos tomar como referente o processo de participação pública do já completo, Plano Marinho relativo à Área Costeira e Alto-Mar Este (EIEOMP)<sup>376</sup>. Não obstante, antes impõem-se uma incursão, ainda que mais breve do que o por nós desejado, pela estrutura legal e organizacional fundamental, relativa à participação pública em sede de OEM no Reino Unido.

Com base no *Marine Act* e, essencialmente através da criação da *Marine Management Organization* (MMO)<sup>377</sup>, pretende-se uma completa planificação marítima do Reino Unido, entendida como uma ferramenta para coordenação das actividades das autoridades *e stakeholders* com vista a obter um ponto óptimo de utilização marinha, com benefícios económicos e ambientais, a ser atingida em 2021.

---

descentralização administrativa do Estado, entre outros, MACKINNON, Danny, *Devolution, State Restructuring and Policy Divergence in the UK*, The Geographical Journal, Vol. 181, No. 1, Março 2015, pp. 47 a 56.

<sup>372</sup> Que oferecem o enquadramento para a preparação de Planos Marinhos e outros procedimentos de tomada de decisão. O primeiro surgiu em 2011, elaborado de acordo com a secção 44 do *Marine Act*, e focando a tal componente ambiental que *supra* elencávamos, está disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/uk-marine-policy-statement>. Acesso em 6 de Abril de 2015.

<sup>373</sup> Assim, KIDD, Sue e ELLIS, Geraint, *From the Land to Sea and Back Again?...Op. Cit.*, p. 53.

<sup>374</sup> Cfr. RODWELL, L.D., *et al*, *Marine and coastal policy in the UK: Challenges and opportunities in a new era*, in *Marine Policy*, n.º 45, 2014, pp. 251 a 258, p. 255.

<sup>375</sup> Veja-se, por exemplo, como as lições no que à participação pública respeita, obtidas com a criação do primeiro plano, Plano Marinho relativo à Área Costeira e Alto-Mar Este, estão a ser implementadas na criação deste segundo, através da criação de workshops mais vastos no sentido de incluir todos os interessados, disponível em [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140507202222/http://www.marinemanagement.org.uk/marineplanning/areas/documents/south\\_workshops\\_summary.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140507202222/http://www.marinemanagement.org.uk/marineplanning/areas/documents/south_workshops_summary.pdf).

<sup>376</sup> Sobre os planos em questão, *vide* <https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england>.

<sup>377</sup> Que se trata de um *quango* (ONG *quasi*-autónoma), organismo não eleitoral, buscando a sua legitimidade democrática junto da resposta directa que dá ao Governo. *Ibidem*, p. 75. Para mais sobre as principais responsabilidades da MMO, *vide* BOYES, S.J. Boyes e ELLIOTT, M., *The excessive complexity of national marine governance...Op. Cit.*, pp. 61 e 62.

Destarte o elogio feito da política em geral, parece que o *Marine Act*, merece crítica pois, e pelo menos no entender de APPLEBY e JONES, que muito embora considerando que a Lei prevê alguns mecanismos para protecção marinha, entendem que esta não apresenta, ainda assim, um quadro para a implementação da abordagem ecossistémica, que se pretende<sup>378</sup>. Importante notar, *ab initio*, que não se trata de uma tentativa de antecipação da Directiva que analisámos *supra*, antes de um processo autónomo. No entanto, naturalmente, o desenvolvimento dos planos será influenciado pelas directivas e políticas existentes ou a implementar, *e.g.* a Directiva e a MSFD<sup>379</sup>. O *Marine Act*, motivado por pressões relativas aos crescentes conflitos entre utilizadores, tem como objectivo essencial a coordenação de esquemas regulatórios para a gestão das funções e actividades marinhas<sup>380</sup>, de acordo com a visão *A Sea Change*<sup>381</sup>, visando estabelecer uma *'joined up' approach* no que à gestão de costa e estuários respeita. O entendimento a ser dado por área marinha, na esteira da abordagem ecossistémica que se pretende, vem previsto na secção 42.<sup>a</sup> resultando clara, da secção 51.<sup>a</sup>, 2, a ideia de que todas as actividades deverão ser contempladas.

No que à participação pública respeita concretamente, veja-se o *schedule 5*, sobre a observância das Declarações de Participação Pública (SPP) (parágrafos 4, 5 e 6) e das consultas públicas (7 a 13). Indica o para. 4., sub-para. 2. que *an SPP is a statement of the policies settled by the relevant authorities for or in connection with the involvement of interested persons in the preparation of the relevant document*, esclarecendo no sub. para. 4., o entendimento que deverá ser dado ao conceito de interessados<sup>382</sup>. O SPP, preparado e publicado em fase *ante* ao planeamento<sup>383</sup> trata-se de um documento extremamente inovador, na medida em que organiza e sistematiza a participação pública, de acordo com as fases do plano.

---

<sup>378</sup> APPLEBY, Tom e JONES, Peter J.S., *The Marine and Coastal Access Act - A hornets' nest?*, in *Marine Policy*, n.º 36, 2012, 73 a 77, p. 73.

<sup>379</sup> Esta última já reflectida no *Marine Act*. Assim, SHUCKSMITH, Rachel, *et al*, *Regional Marine Spatial... Op. Cit.*, p. 1 e BOYES, S.J. Boyes e ELLIOTT, M., *The excessive complexity of national marine governance systems – Has this decreased in England since the introduction of the Marine and Coastal Access Act 2009?*, in *Marine Policy*, n.º 51, 2015, pp. 57 a 65, pp. 63 e 64.

<sup>380</sup> LOWTHER, Jason e RODWELL, Lynda D, *IFCAs: Stakeholder Perceptions of Roles, and Legal Impact*, in *Environmental Law Review*, n.º 15, 2013, pp. 11 a 26.

<sup>381</sup> Livro Branco, Março, 2007.

<sup>382</sup> (a) *any persons appearing to the relevant authorities to be likely to be interested in, or affected by, policies proposed to be included in the relevant document, and (b) members of the general public*

<sup>383</sup> Schedule 6, para. 5., sub-para. 1.

Mas centremo-nos no Plano Marinho relativo à Área Costeira e Alto-Mar Este. Este plano ocupa as áreas que se estendem entre Flamborough Head, Yorkshire e Felixtowe, Suffolk, numa área total de 58, 700km<sup>2</sup>, com elevada concentração de actividade industrial relacionada com o mar<sup>384</sup> (e.g. produção de gás, petróleo e energia eólica<sup>385</sup>), compreendendo, a zona *offshore* e *inshore*. Sobre este último ponto note-se, e ao contrário da opção tomada pela União Europeia no que à elaboração da Directiva respeita, que o tratamento a dar é *uno*, não obstante o *Marine Act* prever aqui duas áreas distintas<sup>386</sup>, sendo de identificar o mesmo grupo de *stakeholders* a envolver<sup>387</sup>.

O que dizer então da participação pública a este respeito? O SPP surge esclarecedor<sup>388</sup>. A natureza inclusiva do documento é facilmente perceptível<sup>389</sup> e o conceito de interessado é primeiramente entendido *lato sensu*<sup>390</sup>, não obstante elenco, não exaustivo e assumidamente incompleto, das entidades que se consideram interessadas, feito *a posteriori*<sup>391</sup>. O SPP responde às três questões fundamentais nesta matéria, sobre as quais nos detínhamos *supra*, a saber o *quem*, *quando* e *como*, mostrando clareza quanto aos propósitos visados e focando que o envolvimento dos *stakeholders* será de levar a cabo em todas as fases do plano, e.g. *fase do planeamento*, *fase de apreciação do plano*, a *fase de implementação do plano* e *fase de pós-implementação do plano*.

Respondendo ao *quem*, e não obstante a abertura a todos os *stakeholders*, foram identificados (*stakeholder analysis*) como *key stakeholders*, ou primários, os representantes dos seguintes sectores: indústria de aquacultura, portuária ou mercante; indústria de

<sup>384</sup> Para pormenores sobre as actividades desenvolvidas, conferir o documento final relativo ao planeamento, *East Inshore and East Offshore Marine Plans*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Abril, 2014, pp. 15 e 16.

<sup>385</sup> Em particular *offshore*. De extremo relevo nesta matéria afigura-se o caso *Dogger Bank*, relativo à criação de um parque de energia eólico offshore, que obteve licença para implementação em Fevereiro do corrente. Particularmente interessante no caso foi a participação pública, que se iniciou em Abril de 2010, na fase inicial do projecto, cujo relatório está disponível em <http://www.forewind.co.uk/uploads/files/Dogger%20Bank%20StEP%20FINAL%20PUBLISHED%20v3.pdf>. Acesso em 12 de Abril de 2015.

<sup>386</sup> Sobre todos os planos que se pretende criar *vide* secção 51,1, do *Marine Act*.

<sup>387</sup> Assim, FLETCHER, Stephen, *et al.*, *England's evolving marine and coastal governance framework*, in *Marine Policy*, n.º 45, 2014, pp. 261a 268, p. 263.

<sup>388</sup> Versão de Agosto de 2013. Primeira publicação ocorrida em Abril de 2011 e primeira revisão em Maio de 2012. Note-se que a mais recente versão, introduzida em Março de 2015, após publicação do plano final, apenas actualiza o documento, no que à participação pública na *fase de monitorização* do plano, respeita.

<sup>389</sup> E.g. o foco no aspecto da transnacionalidade que o projecto convoca (fronteiras com França, Holanda e Bélgica). Sobre a questão *vide* Declaração sobre Participação Pública do Plano Marinho relativo à Área Costeira e Alto-Mar Este, p. 6., disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/312377/east\\_final\\_spp\\_august\\_2013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/312377/east_final_spp_august_2013.pdf). Acesso em 12 de Abril de 2015.

<sup>390</sup> Declaração sobre Participação Pública...*Op. Cit.*, p. 2.

<sup>391</sup> *Ibidem*, p. 7.

telecomunicações, defesa e segurança nacional; produção energética e desenvolvimento de infra-estruturas, comunidades<sup>392</sup>, autoridades locais e membros eleitos; associações marinhas de conservação ou outro e actividades de recreação e turismo. Com efeito, surge explícito no SPP que se pretende a inclusão de determinados grupos e indivíduos, representantes dos interesses de cada sector, em todo o processo de planeamento.

Já no que ao *quando* respeita, foi proposta uma tabela respeitante às fases do planeamento, que indica métodos de inclusão de *stakeholders*, por fase. Não obstante esta abordagem que foca a participação ampla e antecipada nota-se que as diferenças entre *stakeholders* deverão ser tidas em conta, referindo-se que inclusão em determinadas fases, poderá não ser apropriado para todos. Com efeito, como lembram POMEROY e DOUVRE, "*too many stakeholders can create administrative and resource allocation problems. It is important that the final stakeholders involved be well-balanced*"<sup>393</sup>.

Já a resposta ao *como* foi dinâmica e adaptável, preocupada em efectivamente levar à compreensão dos vários grupos, toda a informação necessária ao projecto, num total de 157 iniciativas de reuniões bilaterais ou individuais com grupos identificados de *stakeholders*, sessões *drop-in* e *workshops*, para que as contribuições fossem possíveis, em todas as fases<sup>394</sup>.

Uma nota interessante prende-se com o esforço relativo à efectividade da participação, uma vez que o entendimento a ser dado a *engagement*, não se prende apenas com a ideia de informar, mas *assegurar* que a participação pode, de facto, ocorrer<sup>395</sup>.

Por fim duas notas avultam, que focam duas questões que temos vindo a privilegiar: por um lado a tomada em conta da participação pública e por outro a questão da antecipação. Em primeiro lugar, à data da primeira publicação do SPP, *i.e.*, ainda na fase do pré-plano, haviam já sido conduzidos três *workshops* com *stakeholders*, em Hull, Norwich e Peterborough, no sentido de obter da comunidade respostas quanto às formas como se pretende incluir os *stakeholders*, na própria visão do plano, e como será

---

<sup>392</sup> A ser feita tomando em consideração o *Localism Act* 2011.

<sup>393</sup> POMEROY, Robert e DOUVRE, Fanny, *The Engagement of Stakeholders ...Op. Cit.* p. 819.

<sup>394</sup> *Vide, East marine plan areas: Evidence and Issues Report*, MMO, 2014., pp. 12 e ss.

<sup>395</sup> "*Via our website, we will confirm the exact timings of each stage of the plan making process so that stakeholders are clear on future stages of marine plan production and when they will occur. We will keep you up to date on general marine planning progress via electronic newsletters, printed newsletters, emails, web updates, and press and media coverage*". *Ibidem*, p. 10.

estabelecida a comunicação, iniciativa de salutar<sup>396</sup>. Em segundo lugar, a propósito da *formal consultation*, que ocorreu no Verão de 2012 (12 semanas), o SPP indica que *the responses will be analysed and a summary report will be produced detailing any comments made and published on our website. This report will also set out any changes made to the plans, any changes that weren't made and the reasons why. Everyone who submitted a response will be notified when it is published*<sup>397</sup>.

O processo durou quatro anos e, de facto, envolveu *stakeholders* não apenas numa *fase inicial*, de *scooping*, mas durante *todo o processo*, tal como previa o SPP, tendo este sido tratados como *equal partners*<sup>398</sup>. O plano de Ordenamento do Espaço Marinho e Costeiro Leste, foi publicado em Abril de 2014, pela DEFRA<sup>399</sup>.

## 5.2 O caso Português

Não obstante esperado para 2014, o quadro internacional relativo à ordenação final do espaço marítimo português<sup>400</sup> parece tardar<sup>401</sup>, o que não impede avanços internos na matéria<sup>402</sup>, em consonância com o visto no caso inglês e acompanhando a tendência europeia, realidades a que *supra*, neste capítulo, nos referíamos.

---

<sup>396</sup> Todavia a adesão a estes não foi particularmente elevada. Apenas se contaram 98 pessoas nos três eventos. *Ibidem* p. 6.

<sup>397</sup> *Ibidem*

<sup>398</sup> São os próprios *stakeholders* que o consideram, pelo que não mais justa poderia ser a avaliação. Com efeito, em resposta à questão: *The MMO has taken all reasonable steps to engage with people or groups with an interest in marine planning in the East as outlined in the approved Statement of Public Participation*, 59% dos inquiridos responderam afirmamente. Conferir, *East Inshore and East Offshore Marine Plans Modifications – overview and summary of consultation*, April 2014, p. 8.

<sup>399</sup> *Vide East Inshore and East Offshore Marine Plans, Department for Environment, Food and Rural Affairs*, 2014.

<sup>400</sup> Há data que escrevemos, decorre junto da Divisão de assuntos do Oceano e Direito do Mar das Nações Unidas (DOALOS), projecto que prevê a extensão da Plataforma Continental (Art. 76º da CNUDM) até às 350 milhas e, bem assim, da Zona Económica Exclusiva (art. 56.º e ss da CNUDM), preparado pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), conforme ao disposto no artigo 4º do Anexo II da CNUDM. Sobre a matéria, entre outros, COELHO, Paulo das Neves, *O Processo de Extensão da Plataforma Continental, in Aspectos Jurídicos e Científicos da Extensão da Plataforma Continental*, EMEPC, 2006, pp. 44 a 49.

<sup>401</sup> Esperada para 2017. Neste sentido vai a EMEPC em <http://www.emepc.pt/a-submissao-portuguesa>.

<sup>402</sup> Não vamos, nesta sede referir-nos à participação pública em sede de Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM) uma vez que, parece-nos, este plano, a considerá-lo, releva meramente como um simples levantamento inicial, um motor, para a política que se enseja. Ademais, é o próprio POEM, que prevê a criação de mais cinco planos em articulação. Sobre a matéria, nomeadamente a pobre participação pública que se deu a propósito, por todos, CALADO, Helena e BENTZ, Julia, *The Portuguese Maritime Spatial Plan*,

À semelhança do caso inglês, e contrariamente ao decidido noutros países da União Europeia<sup>403</sup>, Portugal optou pela adopção de uma lei *ex novo*, ao invés de adaptar o regime existente (e.g. fazendo uso da POET<sup>404</sup>), para atingir um *reposicionamento estratégico e psicológico*<sup>405</sup>. Destarte, a aprovação da Lei n.º 17/2014, de 10 de Abril, que estabelece as bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional<sup>406</sup>, de agora em diante LBOGEM, e do Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março que a desenvolve, constituem os documentos essenciais nesta matéria. Como vamos focar-nos apenas na participação pública que prevêem, constituindo o quadro para que este instituto se opere nesta sede, vamos abster-nos de um comentário exaustivo aos documentos, em paralelo com feito *supra*, em relação ao caso inglês<sup>407</sup>.

Teçamos, ainda assim, algumas considerações sobre os pontos cardeais de ambos os documentos, com implicações na temática da participação pública. Depois de ficar assente, no art.º 1º o objectivo a que subjaz ao diploma<sup>408-409</sup> define-se, de acordo com a CNUDM, o entendimento por Espaço Marítimo Nacional<sup>410</sup>. Naturalmente, será de saudar

---

in Marine Policy, n.º 42, 2013, pp. 325 a 333. Os AA. ensaiam uma explicação para a pobreza participativa a que se assiste. Destacam a tradição portuguesa pouco ligada aos assuntos de cidadania, mas apontam ainda o facto de ser visto como simples formalidade, expressão da atitude ticking boxes, a que nos referíamos *supra*, pois limitada quantitativa (geralmente resumem-se a processos de consulta pública que não se prologam por mais de trinta dias fracamente publicitados) e quantitativamente, pois via de regra, os esforços participativos são ignorados pelo decisor (p. 332).

<sup>403</sup> Como foi o caso alemão e norueguês, como exemplifica NORONHA, Francisco, *O Ordenamento...Op. Cit.*, pp. 116 e 117.

<sup>404</sup> De facto, podia ter optado por esta via e o momento era até oportuno, na medida em que a matéria foi também revista, tendo sido publicada a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBOTU), que estanca, não obstante a previsão da articulação entre as duas matérias (art. 1º, 2 e 45º).

<sup>405</sup> PITTA E CUNHA, Tiago, *A Importância Estratégica do Mar para Portugal* in Publicações Instituto de Defesa Nacional, Verão 2004 n.º 108, 2.ª Série, pp. 41-52.

<sup>406</sup> No seio da Estratégia Nacional para o Mar (ENM) 2013-2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014.

<sup>407</sup> Interessantes para uma compreensão da LBOGEM, MIRANDA, João, *O papel do Novo Quadro Legal do Ordenamento do Espaço Marítimo...Op. Cit.*; Parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) sobre a Proposta de Lei n.º 133/XII, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional, e os Comentários e Elementos para reflexão do CNADS sobre o Projecto-Lei que desenvolve a LBOGEM, disponíveis em [http://www.cnads.pt/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=71&Itemid=84](http://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=71&Itemid=84), Acesso em 24 de Abril de 2015 e NORONHA, Francisco, *O Ordenamento...Op. Cit.*, pp. 139 e ss.

<sup>408</sup> Talvez para colmatar a falta de Exposição de Motivos, tal como prevista na Proposta de Lei n.º 133/XII, que o legislador optou por simplesmente não incluir na versão final, mas cuja manutenção, parece-nos, não teria sido, de todo, despendida, em especial no que à facilitação da participação pública diz respeito, é interessante notar o acrescentar de um número (2) na versão final, que define o objetivo da Lei (*visando assegurar uma adequada organização e utilização do espaço marítimo nacional, na perspetiva da sua valorização e salvaguarda, tendo como finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável do País*).

<sup>409</sup> Esta matéria é depois desenvolvida no art. 4.º, sendo a redação agora correspondente à dos arts. 1.º e 6.º LBOPTU.

<sup>410</sup> Art. 2.º

a iniciativa de o legislador em, à cabeça do elenco dos princípios<sup>411</sup> do OEM, que apresenta no art.º 3.º, focar a abordagem ecossistémica, mostrando-se assim consonante com a tendência europeia, como aliás já o faz o *Marine Act*<sup>412</sup>. Todavia, o mesmo elenco não inclui uma menção à participação pública, que vimos é um princípio estruturante nesta matéria e, por isso, mais do que um objectivo, tal como legislador o qualifica (art.º 4.º, 3). Tomando esta opção, anda aliás o legislador contra própria ENM<sup>413</sup>, sua bússola nesta sede.

Muito embora o dispositivo 11.º não verse directamente a matéria da Participação Pública, não poderá deixar de ser comentado, na medida que estabelece os critérios para resolução de conflitos de usos ou actividades, surgidos em áreas ou volumes cobertas por certo *plano de afectação*<sup>414</sup>, o que afecta a matéria que tratamos. Começa o legislador, notando que se refere apenas à fase de *elaboração dos planos*, erradamente a nosso ver, se pretende a tal gestão adaptativa, que propõe nos princípios<sup>415</sup>. Por outro lado, indica dois critérios para a resolução dos conflitos: *a maior vantagem social e económica para o país, nomeadamente pela criação de emprego e qualificação de recursos humanos, pela criação de valor e pelo contributo para o desenvolvimento sustentável*<sup>416</sup> e *a máxima coexistência de usos ou actividades*. Ora, parece que se a intenção do legislador fosse promover a participação pública, pelo menos na fase de elaboração dos planos, era fundamental que uma alínea a ela dedicada, ou um *corpus* mais claro da alínea a), não se lhe escapasse, no sentido de clarificar que terá que ser tida em conta a participação pública na hierarquização das actividades a desenvolver.

Mas é o artigo 12.º, sob a epígrafe, Direito de Informação e Participação, que merece a nossa especial atenção. A redacção inicia-se indicando, no número 1, que *todos os interessados têm direito a ser informados e a participar nos procedimentos de elaboração, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento do espaço*

<sup>411</sup> Cujá leitura será de conjugar com os previstos na Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril.

<sup>412</sup> Outros princípios a que supra nos referíamos na introdução desta matéria são visados, como o princípio da gestão adaptativa, o princípio da cooperação transfronteiriça, entre outros.

<sup>413</sup> Estratégia Nacional para o Mar 2013 - 2020, p. 57.

<sup>414</sup> Sobre os instrumentos eleitos para o OEM, a saber os planos de afectação e os planos de situação, conf. arts. 7.º e ss.

<sup>415</sup> Art. 3º b)

<sup>416</sup> Não podemos deixar de notar que se trata uma das normas que mais claramente revela a intenção excessivamente economicista do legislador, impermeável aos valores previstos na ENM, colmatada na versão final. Com efeito a redacção da proposta, no art. 11.º, 1 a), limitava-se a referir, vagamente, como critério, a "maior vantagem económica". A este propósito *vide*, NORONHA, O Ordenamento...*Op. Cit.*, p. 152.

*marítimo nacional, designadamente com recurso a meios eletrónicos.* Em primeiro lugar é de saudar a inclusão das quatro fases fundamentais em que a participação deve estar presente, ao contrário do que havia feito a Directiva. Por outro lado, sabemos que o conceito de *interessado* nesta matéria é particularmente custoso de densificar, pelo que, como desacompanhado de uma elucidação quanto ao que se deverá entender por interessado, ao arripio da Directiva e do *Marine Act*, teria sido mais prudente uma simples omissão desta expressão (como aliás é feito, e bem, pela Lei de Bases do Ambiente<sup>417</sup>). O legislador exemplifica ainda uma das formas que poderão ser usadas. A este aspecto já nos referimos *supra*, nomeadamente a propósito do comentário à Directiva. Com efeito, é importante que se perceba, *como* poderá ser desenvolvida a participação pública, pelo que não obstante vaga, insuficiente e pouco criativa, é de elogiar a opção do legislador. É que a menção à democracia *online* parece potenciar a vertente da *continuidade*, não apenas nas fases formais, mas durante todo o processo. Prossegue no número dois, tautológico diga-se<sup>418</sup>, no que às garantias nesta matéria respeita. Aqui, estranhamente e sem paralelo<sup>419</sup> elenca extensamente as entidades<sup>420</sup> que deverão participar<sup>421</sup> e alínea a e) refere-se à garantia de existência de um *processo de discussão pública*. Querirá com isto dizer o legislador que a participação, em cada fase, será de remeter apenas para uma fase de *discussão pública*? Parece que sim, na medida em que na alínea f), a propósito da publicação do projecto de instrumento, bem como pareceres e propostas, se refere unicamente àqueles que foram obtidos na discussão pública. Ora, tal redação, parece apontar para uma atitude em nada inovadora, face à postura formal, unicamente interessada em *ticking boxes*, a que o legislador nos tem vindo a habituar, em matéria de participação pública. Não seria despicienda a previsão de um paralelo ao SPP que elogiávamos *supra*, de modo a organizar, facilitar e incentivar o desenvolvimento da participação ao longo da

---

<sup>417</sup> Artigo 6.º.

<sup>418</sup> Reforçando desnecessariamente as quatro fases em que a participação deverá estar presente

<sup>419</sup> Com efeito nem a Lei de Bases do Ambiente (art. 6.º), nem a LBOTU (numa interessante construção prevista nos art. 6.º, 2), operam semelhante.

<sup>420</sup> Acrescentando ainda as alíneas b) e d), que não constavam da proposta.

<sup>421</sup> Alíneas a) a d). É aqui notório o esforço que legislador faz no sentido de agregar todas as entidades públicas potencialmente envolvidas, bem como associações científicas, profissionais, sindicais e empresariais, *directa ou indirectamente associadas às actividades marinhas*, numa expressão da visão holística propugnada nesta matéria. Mas fa-lo de forma confusa, pelo que deveria manter-se sucinto, nesta Lei de Bases e desenvolver a matéria em outra sede. Sobre a matéria MIRANDA, João, O papel do Novo Quadro Legal...*Op. Cit.* pp. 5 a 7

vida do plano, acrescentando-se, eventualmente, *uma fase do pré-plano*<sup>422</sup>, para assim se alcançar também a vertente da *antecipação*. É que desta feita todos os interessados, incluindo o público em geral, saberiam quando e como poderiam participar, exprimindo a análise de *stakeholders* que apresentávamos *supra*.

Por fim, da análise do artigo apenas se nos oferece dizer, a propósito do número 3 que, tal como o faz a Directiva, a Lei indica a necessidade de publicar o instrumento em Diário da República, mas nada diz a propósito da questão fundamental da *tomada em devida conta* da participação, que se apresentaria fundamental para uma participação efectiva.

Voltemos agora a nossa atenção para o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março, que vem desenvolver *o regime jurídico aplicável quer ao ordenamento do espaço marítimo nacional e ao seu acompanhamento permanente e respectiva avaliação técnica, quer à utilização desse espaço*, essencialmente, através da criação do regime de elaboração, aprovação, alteração, revisão e suspensão dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional (planos de situação e afectação) e do regime jurídico aplicável aos títulos de utilização privativa do espaço marítimo nacional<sup>423</sup>. Além disto, aproveita o legislador a ocasião, para operar a transposição da Directiva<sup>424</sup>. De novo no que à participação pública respeita, é bem mais feliz a redacção dada aqui pelo legislador, se comparada com a Lei de Bases. Senão vejamos: por um lado, autonomiza o Direito à participação (art.º 8.º), em face do Direito à informação (art.º 7.º). Já sabemos que são complementares, mas de facto é importante um tratamento distinto para enfatizar momentos e responsabilidades distintas.

Por outro lado, o legislador mostra-se bem mais inclusivo dizendo que *todos os cidadãos, bem como as associações científicas, profissionais, sindicais e empresariais, directa ou indirectamente associadas às actividades marítimas, têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão e avaliação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional*. E é ainda certo que prossegue no número dois esclarecendo que o *direito de participação...compreende a possibilidade de formulação de sugestões e pedidos*

---

<sup>422</sup> Neste sentido, mas tão-só no que à elaboração e planos de urbanização e planos de pormenor, respeita, vai o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio, nos sus artigos 88º e 89º, sob as epígrafes, Participação e Discussão pública, respectivamente, assim, fazendo notar que a primeira é mais vasta que a segunda.

<sup>423</sup> Art. 1.º, 1 a) e b)

<sup>424</sup> Art. 1.º, 2.

de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão e avaliação dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional, bem como a intervenção na fase de discussão pública que precede obrigatoriamente a respectiva aprovação. No entanto, prova posteriormente o legislador aquela que era a sua intenção, já alinhavada na Lei de Bases de fazer funcionar a participação pública *apenas* na fase de elaboração do plano e, somente *sucessivamente*, na fase de discussão pública, posterior à elaboração do plano (e o mesmo vale para as fases de revisão e suspensão<sup>425</sup>). É que o art.º 17.º, a propósito da participação pública no procedimento de elaboração planos de situação<sup>426</sup>, refere explicitamente que *findos os procedimentos referidos... a entidade responsável... procede à abertura de um período de discussão pública*. Além disto, parece que o período de discussão pública não será precedido de um período de preparação dos *stakeholders*, para que na discussão pública seja profícua. Por fim, comparando ainda com o caso inglês, em que o período de *consultation* se alonga por doze semanas, o legislador português opta pelo período não inferior a trinta dias. Além de curto, no seu mínimo, deixa à consideração das entidades aquele que será o período a final dado a este momento, assim impedindo a tal sistematização, que tomávamos como imprescindível *supra*, tornando a participação pública, não mais do que uma *graça* ao estilo iluminado.

Destarte, não só não elabora um guia para participação pública (em paralelo com o SPP inglês), com especial atenção para uma fase do pré-plano, que defendemos *supra*, em que a participação de todos é fundamental, como acaba para a remeter para uma fase da própria elaboração em que a participação é, de certo modo, tendo em conta a questão da organização dos direitos de propriedade, *menos pertinente*, afectando-se o *due account*<sup>427</sup>. Assim, com LIA VASCONCELOS, notamos, com pesar que o legislador, "quando se especifica, segue os modelos tradicionais"<sup>428</sup>.

Parece pois que no início desta empresa, e pela análise das leis que a sustentam, não podemos esperar ver o cidadão tratado como um *equal partner* na tomada de decisão. Com efeito, é improvável, no que à participação pública respeita, um corte com a atitude

---

<sup>425</sup> No que á avaliação do plano diz respeito, o legislador nem refere a participação pública.

<sup>426</sup> Que vale, *mutatis mutandis*, para os planos de afectação. Estes últimos, que poderão surgir de iniciativa pública ou dos interessados (arts. 22.º e 30.º) e, uma vez aprovados, integram os primeiros, alterando-os (art. 19.º).

<sup>427</sup> Art. 17.º, 4

<sup>428</sup> VASCONCELOS, Lia, in Relatório final do Debate MAR Português: Contributo para o Ordenamento Espacial, Vários, CICS.NOVA/FCSH-UNL e CIBIO/UAç. FCSH-UNL, Lisboa, Janeiro de 2015, p. 5.

que CALADO e BENTZ repreendem e que se resume ao facto de a participação pública no planeamento português poder ser considerada como uma mera formalidade<sup>429</sup>.

## 6. Conclusão relativa à Parte Especial

Ensaieemos agora uma brevíssima conclusão a propósito da parte especial deste estudo, relativa à operacionalização da participação pública na tomada de decisão sustentável. Já avançamos que a escolha do caso de estudo, a participação pública no Ordenamento do Espaço Marítimo, se prendeu com o facto de esta última se tratar de uma matéria dotada de actualidade e importância, no que à decisão administrativa sustentável, por si só, respeita, reflectindo, no que nos interessa em particular, as opções do legislador no que concerne à participação pública, na decisão sustentável.

Isto posto, a incursão feita pelo tema do OEM (ponto 2.) foi tão-só a que entendemos necessária para, em traços gerais, delimitar a matéria de modo a compreender de que realidade se trata e, por outro lado, expor a principologia que lhe subjaz pois, esta sim reflecte, *prima facie*, a atitude do legislador e consequentemente da administração, mais ou menos empenhada no ordenamento sustentável do território, marítimo, no caso. No ponto 3. levamos a cabo uma tentativa de operacionalização do conceito de participação pública em sede de OEM, indagando das suas componentes fundamentais: *quem*, *quando* e *como*, tomando esta análise como ponto de partida, para uma breve operacionalização da participação pública no OEM, a nível regional (ponto 4.) e nacional (ponto 5.).

Com efeito, e fazendo uso dos ensinamentos sobre participação pública em geral no Direito Europeu (parte geral, ponto 6.), depois de uma incursão pela evolução do OEM e, em concreto, da matéria da participação pública no OEM no Direito da União Europeia (com especial destaque para a Directiva 2014/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Julho de 2014, que estabelece um quadro para o Ordenamento do

---

<sup>429</sup> CALADO, Helena e BENTZ, Julia, *The Portuguese Maritime Spatial Plan...Op. Cit*, p. 332.

Espaço Marítimo<sup>430</sup>), concretizamos a matéria a nível nacional, ou *federal*, se preferirmos.

Para tal, optamos por um estudo comparado entre dois Estados-Membros indagando, em primeiro lugar, dos contornos gerais da política de OEM em ambos e, em segundo, da forma como o legislador encara a participação pública nesta sede. Como os Estados-Membros *in casu*, apresentam níveis de desenvolvimento díspares (*i.e.* o primeiro conta já com experiências planificatórias acabadas, enquanto o segundo está agora a iniciar este percurso) a comparação é, tão-só, *a possível*. De todo o modo, pela análise da legislação referente, podemos ver uma atitude diversa, não no que ao louvor do instituto respeita, pois que aí, todos estamos de acordo em afirmar que se trata de um elemento essencial ao procedimento, mas no respeitante a operacionalização do conceito que, como vimos, se trata.

Já uma análise comparada da experiência de OEM em dois Estados-Membros, não obstante se encontrarem estes em estádios de desenvolvimento do planeamento diferentes (enquanto que o primeiro, de onze planos propostos, já concluiu o primeiro, o segundo ainda não iniciou a actividade planificatória), leva-nos a concluir que: o primeiro (Reino Unido) organizou a participação pública de forma eficaz em momento anterior ao próprio início do planeamento, transferindo assim o ónus da iniciativa da participação pública do cidadão para a Administração, ao passo que, pela análise da legislação produzida pelo segundo (Portugal), podemos concluir que, não obstante numa primeira fase (Lei de Bases de 2014) o legislador cumprir o requisito da continuidade, mas já não da antecipação e não se referindo sequer à ideia da tomada em devida conta, já na segunda fase (Decreto-Lei de Desenvolvimento de 2015), acaba por remeter a participação pública tão-só para a fase de elaboração do plano, pelo que nem a ideia de continuidade fica, enfim, acautelada.

---

<sup>430</sup>Que criticamos, pois o legislador comunitário não cumpre o requisito da continuidade, remetendo a participação para a fase da elaboração e cumpre apenas parcialmente o requisito da antecipação. Por outro lado, a formulação é, por demais, vaga e a ideia da tomada em devida conta escapa-lhe totalmente.

## Conclusão

Ficou claro que o instituto que elegemos neste estudo, está longe de se oferecer como uma matéria de inequívoca abordagem. Com efeito, ao longo da investigação uma das maiores dificuldades com que nos deparamos e que, ainda agora, não é totalmente líquida, é a *definição* que podemos oferecer. É que, e não obstante outras e sérias enfermidades, como indica LUCAS, "*participation has come into vogue e like many vogue words, it is vague*"<sup>431</sup>. Todavia, como vimos na parte geral, alguns autores o fazem, e bem parece-nos, pelo que nos limitamos a acompanhá-los.

Mas mais ou menos amplas, mais ou menos felizes, definições lá vão surgindo, custoso, isso sim, é *operacionalizar* um conceito que, essencial que é, se apresenta passível de críticas diversas, por vezes severas. Por isto, entendemos necessário um estudo de caso, que apresentamos na parte especial. Assim, vimos que há alguns elementos que auxiliam a operacionalização da participação pública no Ordenamento do Espaço Marítimo sustentável, como a *continuação*, que faz a participação funcionar em todas as fases fundamentais da vida do plano, nomeadamente, nas fases de elaboração, avaliação, implementação e pós-implementação e destacamos aqueles que nos parecem mais importantes, na esteira da literatura entendida na matéria, a saber a *antecipação* e a *tomada em devida conta* das opiniões e comentários.

Com efeito, e fazendo uso de uma noção amplíssima de público, a colocação a *montante* da participação na tomada de decisão, numa que chamariamos de *pré-fase de elaboração*, responsável pela criação da tal *visão de conjunto* relativamente ao OEM e, claro está, a tomada em consideração das opiniões, que se consubstancia em responder adequadamente a *todos* os que participaram construtivamente no procedimento (que nem é particularmente difícil, se fizermos uso das tecnologias hoje disponíveis) e o chamamento à própria delineação do plano daqueles que têm um *interesse especial* (ultrapassando a dificuldade surgida a propósito da repartição do Direito de Propriedade, nesta sede), com nova chamada de todos antes da aprovação, *e.g.* através de consulta pública (fase de avaliação) e o fomento da participação durante as fases de implementação (execução) e pós-implementação (*e.g.* revisão), surge, no nosso entender, uma forma possível de operacionalizar a participação pública, em sede de tomada de decisão sustentável!

---

<sup>431</sup> LUCAS, J. R., Democracy and Participation...*Op. Cit.* p. 136.

## Bibliografia

- ALVES CORREIA, Fernando, Manual de Direito do Urbanismo - Volume I, Almedina, 2008, pp. 449 a 456
- APPLEBY, Tom e JONES, Peter J.S., The Marine and Coastal Access Act - A hornets' nest?, in Marine Policy, n.º 36, 2012, 73 a 77
- ARAGÃO, Alexandra "Princípio da precaução: manual de instruções", Revista do CEDOUA 22, 2008, 22, pp. 9 a 57.
- ARAGÃO, Alexandra, *Dimensões Europeias do Princípio da Precaução*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto 2010, especial, pp. 245 a 29
- ARAGÃO, Alexandra, *Ensaio sobre a construção europeia e a reinvenção da democracia, a propósito dos diálogos com os cidadãos*, in VÁRIOS, Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo, Almedina, 2013
- ARAGÃO, Alexandra, *Estudo (ilustrado) sobre cidadania europeia - do direito ao dever de participação no domínio das águas*, in Debater a Europa, n.º 10 Janeiro/Junho 2014, pp. 49 a 73
- BANISAR, David, PARMAR, Sejal, DA SILVA, Lalanath e EXCELL, Carole, *Moving from Principles to Rights: Rio 2012 and Access to Information, Public Participation, and Justice*, in Sustainable Development Law & Policy 12, no. 3, 2012, pp. 8-14
- BEIERLE, T.C. e CAYFORD, J., *Democracy in Paractice: Public Participation in Environmental Decisions*, Resources for the Future, 2002, p. 6
- BEYERLIN, Ulrich e MARAUHN, Thilo, *International Environmental Law*, Paperback, 2011
- BIRCH, Anthony H., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, 3ª Edição, 2007, pp 110 a 158
- BIRNIE, Patricia, *et al.*, *International Law & the Environment*, Oxford, 3ª Ed., 2009
- BLUME, Lorenz, MULLER, Jens, VOIGT, Stefan em *The economic effects of direct democracy—a first global assessment*, Springer Science+Business Media, LLC 2009, pp. 431 a 458
- BODANSKY, Daniel, *Climate Change and Human Rights: Unpacking the Issues*, in Georgia Journal of International and Comparative Law, 2010, Vol. 38, n.º 3.
- BODANSKY, Daniel, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard, 2010.
- BOYD, David R., *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, UBC Press, 2012.
- BOYES, S.J. Boyes e ELLIOTT, M., *The excessive complexity of national marine governance systems – Has this decreased in England since the introduction of the Marine and Coastal Access Act 2009?*, in Marine Policy, n.º 51, 2015, pp. 57 a 65
- BOYES, Suzanne, J. e ELLIOTT, Michael, *Marine legislation – The ultimate ‘horrendogram’*: International law, European directives & national implementation, in Marine Pollution Bulletin Vol. 86, 2014, pp 39 a 47
- BOYLE, Alan and FREESTONE, David, *International Law and Sustainable Development, Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 2001

- BOYLE, Alan e ANDERSON, Michael, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, Oxford, 1998
- BOYLE, Alan e FREESTONE, David, *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999
- BOYLE, Alan, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, EJIL (2012), Vol. 23 No. 3, pp. 613 a 642
- BRYER, Thomas A., *Public Participation in Regulatory Decision-Making*, *Public Performance & Management Review*, Vol. 37, número 2, 2013, pp. 263 a 279
- CALADO, Helena e BENTZ, Julia, *The Portuguese Maritime Spatial Plan*, in *Marine Policy*, n.º 42, 2013, pp. 325 a 333
- CALADO, Helena, *et al.*, *NGO involvement in marine spatial planning: A way forward?*, in *Marine Policy*, número 36, 2012, pp. 382 a 388.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 43
- CAPPELLETI, Mauro e GARTH, Bryant, *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*, in *Buffalo Law Review*, Vol. 27, 1978, pp. 181 a 292
- CARNEIRO, Gonçalo, *Evaluation of marine spatial planning*, *Marine Policy*, n.º 37, 2013, pp. 214 a 229
- CARREIRA DA SILVA, Filipe, *Cidadãos da Europa? Algumas reflexões sobre o patriotismo constitucional*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, Dezembro 2004, pp. 127 a 145
- CARVALHO, Ana Celeste, *Direito à informação do público e acesso à justiça em matéria Ambiental: A Convenção de Aarhus*, in «*Revista do Centro de Estudos Judiciários*» n 1. 1º Semestre 2013. Almedina 2013 pp. 319 a 364
- CHARLOTTE, Valentine, *The Citizen's Public Participation under European Union Environmental Law*, in *The USV Annals of Economics and Public Administration*, Volume 14, Edição 19, 2014, pp. 231 a 237
- CLIQUET, An, *et al.*, *Legitimacy issues in public participation in coastal decision making processes: Case studies from Belgium and France*, *Ocean & Coastal Management*, 53, 2010, pp. 760 a 768,
- CROWDER, Larry e NORSE, Elliot, *Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning*, in *Marine Policy*, n.º 32, 2008, pp. 772– 778
- DAHL, Robert A., *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, Ir. 5ª edição, 1991, pp 12
- DE SANTO, Elizabeth M., *Environmental justice implications of Maritime Spatial Planning in the European Union*, *Marine Policy*, n.º 35, 2011, pp. 34 a 38, p. 36
- DE SEDELEER, NICOLAS, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014
- De WITTE, Bruno e outros, *Legislating after Lisbon, New Opportunities for the European Parliament*, *European Union Democracy Observatory (EUDO)*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Junho 2010
- DECAROLI, Steven, *Political Life: Giorgio Agamben and the Idea of Authority*, *Research in Phenomenology* 43 (2013) 220-242
- DECAROLI, Steven, *Political Life: Giorgio Agamben and the Idea of Authority*, *Research in Phenomenology* 43, 2013, pp. 220 a 242.

- DELLA PORTA, Donatella, *Can Democracy be Saved?*, Polity Press, 2013, pp. 37 e seguintes
- DOELL, M. e SINCLAIR, A.J., Time for a new approach to public participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability, in *Environmental Impact Assessment Review*, n. 26, 2006, pp. 185 a 205
- DOUGAN, Michael, *What Are We to Make of the Citizens Initiative?*, in *Common Market Law Review*, número 48, 2011, pp. 1807 a 1848
- DOUVERE, Fanny e EHLER, Charles, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. iOC Manual and Guides no. 53, iCaM Dossier no. 6. Paris, UNESCO, 2009
- DOUVERE, Fanny, *The Importance of Marine Spatial Planning in advancing ecosystem-based sea use management*, in *Marine Policy*, n.º 32, 2008, pp. 762 a 771
- draft paper *Participatory and Procedural Rights in Environmental Matters: State of Play* no âmbito da conferência *The New Future of Human Rights and Environment: Moving the Agenda Forward* UNEP, Nairobi, Kenya, 30 de Novembro a 1 Dezembro de 2009
- DU PLESSIS, A., *Public participation, Good Environmental Governance and fulfilment of Environmental rights*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal*
- e KRAVCHENCO, Svitlana, *Procedural Rights as a Crucial Tool to Combat Climate Change*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2010, Vol. 38, n.º 3.
- EBBESSON, Jonas, *Public Participation*, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, edited by BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta and HEY, Ellen, 2007, pp. 682 a 703
- EBBESSON, Jonas, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, 1997, Oxford University Press, pp. 51 a 97
- EHRHARDT SOARES, Rogério, *Direito Administrativo*, policopiado, Coimbra, 1978
- ELLIOT, M., em *Marine science and management means tackling exogenic unmanaged pressures and endogenic managed pressures-a numbered guide*, *Marine Pollution Bulletin*, 62, 2011, pp. 651 a 655
- *Environmental Protection and Human Rights*, ANTON, Donald K. e SHELTON, Dinah L. Cambridge, 2011, pp. 67 a 72
- ETINSKI, Rodoljub, *Specific Features of the Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention*, *Proceedings of Novi Sad Faculty of Law*. 2013, Vol. 47 Issue 2, pp. 79 a 92
- *European Citizenship An Institutional Challenge*", LA TORRE, Massimo, *Kluwer Law International*, 1998
- FAIRHURST, John, *Law Of The European Union*, 10ª Edição, Pearson, 2014
- FARKAS, Lilla, *Limited Enforcement Possibilities Under European Anti-Discrimination Legislation – a Case Study of Procedural Novelties: Actio Popularis action in Hungary.*, in *Erasmus Law Review*, Volume 3, , 1ª Edição, 2010 pp. 181 a 196.

- FAUSTO QUADROS, «Portugal, Europe and Legal Globalization», in Portugal, Europe and the Globalization of the Law, Erasmus and International Relations Office Law Faculty of the University of Lisbon Fevereiro 2015
- FERREIRA DA CUNHA, Paulo, *Sustentabilidade, Democracia e Direito*, Selected Works, Julho 2014
- FERREIRA, Maria Adelaide, *et al.*, Relatório final do Debate MAR Português: Contributo para o Ordenamento Espacial. CICS.NOVA/FCSH-UNL e CIBIO/UAç. FCSH-UNL, Lisboa, Janeiro de 2015
- FIALHO, Maria do Céu, *Do Oikos à Pólis de Agamémnon: sob o signo da distorção*, in *Ágora. Estudos Clássicos em Debate* 14, 2012, pp. 47 a 61.
- FITZMAURICE, Malgosia, Some reflections on public participation in environmental matters as a human right in international law, *Non-State Actors and International Law*, 2, 2002, pp. 1 a 22
- FLETCHER, Stephen e POTTS, Jonathan, Ocean Citizenship: An Emergent Geographical Concept, in *Coastal Management*, n.º 35, 2007, pp. 511 a 524
- FLETCHER, Stephen, *et al.*, England's evolving marine and coastal governance framework, in *Marine Policy*, n.º 45, 2014, pp. 261a 268
- FOX, Gregory H., *The Right to Political Participation in International Law*, in *Yale Journal of International Law*, Vol. 17, 1992, pp. 539 a 607
- FRANCK, Thomas M., conferir TIERNEY, Stephen, *The Search for a New Normativity: Thomas Franck, Post-modern Neo-tribalism and the Law of Self-determination*, *EJIL* 2002, Vol. 13 No. 4, pp. 941–960
- FRANCK, Thomas, *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford University Press, 1990, pp. 16 a 19
- Freitas do Amaral, Digo, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 10ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2001
- FILICIOTTO, Francesco, et. al., Effect of acoustic environment on gilthead sea bream (*Sparus aurata*): Sea and onshore aquaculture background noise, in *Aquaculture* 414–415, 2013
- GALLIGAN, D. J., *Due Process and Fair Procedures*, Oxford, 1996
- Getting it Right or Getting it Right ? Ticking boxes vs. delivering genuine public participation in water management in Ireland, SWAN, para a The joint meeting of the Task Force on Public Participation in Decision-making of the Aarhus Convention & the Meeting of the Parties to the Protocol on Water & Health on 'Public Participation in Environmental Decision Making: Focus on Water and Health', disponível em [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Presentations/3.SWAN\\_backgoundpaper\\_Tickingboxes\\_v\\_genuine\\_participation\\_watermanagement\\_Ireland.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Presentations/3.SWAN_backgoundpaper_Tickingboxes_v_genuine_participation_watermanagement_Ireland.pdf)
- GOMES, Carla Amado, *Anotação ao Acórdão do STA, I, de 13 de Janeiro de 2005 (proc. 085/04)*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 53, 2005, pp. 46 segs
- GOMES, Carla Amado, *O Ambiente como Objecto e os Objectos do Direito do Ambiente*
- GRUBB, Michael, *The 'Earth Summit' agreements: a guide and assessment : an analysis of the Rio '92 UN Conference on Environment and Development*, London Earthscan and Royal Institute of International Affairs, 1995 e
- HABERMAS, Jurgen, *Communication and the Evolution of Society*, Boston, MA: Beacon Press, 1979, pp. 178
- HELD, David, *Models of Democracy*, Polity Press, 2ª Edição, 1997

- HENRY J. STEINER, em STEINER, Henry J., *Political Participation as a Human Right*, em Human Rights Yearbook , Vol. I, 1988, pp. 77 a 134, p. 130
- HISKES, Richard P., *The Human Right to a Green Future*, Environmental Rights and Intergenerational Justice, Cambridge, 2009
- HUNTER, David, SALZMAN, James e ZAELKE, Durwood, *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, 1998, p. 250
- JARVIS, Rebecca M., *et al.*, Citizen science and the power of public participation in marine spatial planning, in *Marine Policy*, n.º 57, 2015, pp. 21 a 26
- JENDROSKA, Jerzy em *Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention*, JEEPL, 6.4, 2009, pp. 494 a 515
- JENDROSKA, Jerzy, *Aarhus Convention Compliance Committee: Origins, Status and Activities*, JEEPL Vol. 8 No., 2011, pp. 301-314
- JENDROSKA, Jerzy, *Aarhus Convention: Towards New Era in Granting Individual Rights in International Environmental Law*. Comunicação apresentada ao Avosetta Group, Janeiro, 2001 ([www.uni-bremen.de/~avosetta](http://www.uni-bremen.de/~avosetta)).
- JENDROSKA, Jerzy, *Public Participation in Environmental Decision Making*, The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, Vários, Paperback, 2011
- JONAS EBBESSON , *Participatory and Procedural Rights in Environmental Matters: State of Play*, apresentação na conferência The New Future of Human Rights and Environment: Moving the Agenda Forward, 2009 da UNEP e OHCHR, disponível em <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Paper%20participatory%20procedural%20rights.pdf>. Acesso em 15 de Dezembro de 2014
- JONES, Peter e WEALE, Albert, *Democracy, Issues in Political Theory*, Palgrave, 1999
- KELLY, Christina *et al.*, *Review and Evaluation of Marine Spatial Planning in the Shetland Islands*, in *Marine Policy*, n.º 46, 2014, pp. 152 a 160
- KELLY, Christina, *et al.*, Review and evaluation of marine spatial planning in the Shetland Islands, in *Marine Policy*, n.º 46, 2014, pp. 152 a 160
- KIDD, Sue e ELLIS, Geraint, *From the Land to Sea and Back Again? Using Terrestrial Planning to Understand the Process of Marine Spatial Planning*, in *Journal of Environmental Policy and Planning*, Volume 14, número 1, Março de 2012, pp. 49 a 66
- KOOIMAN, Jan, *Gobernar en Gobernanza*, in *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005
- KROSSA, Anne – Sophie, *Conceptualizing European Society on Non-Normative Grounds: Logics of Sociation, Glocalization and Conflict.*, in *European Journal of Social Theory*. May2009, Vol. 12 Issue 2, pp. 249-264
- LA TORRE, "European Citizenship An Institutional Challenge", Massimo, Kluwer Law International, 1998
- LEE, Maria, *EU Environmental Law, Governance and Decision - Making*, Hart Publishing, 2ª Edição, 2014
- *Linking Human Rights and the Environment*, Editado por PICOLLOTTI ROMINA e TAILLANT, Jorge Daniel, The University of Arizona Press, 2003

- LOPES, Dulce, *Principais contributos da União Europeia e do Conselho da Europa em matéria de não discriminação*, in *Debater a Europa*, N.4 Janeiro/Junho 2011,
- LOWTHER, Jason e RODWELL, Lynda D, IFCAs: Stakeholder Perceptions of Roles, and Legal Impact, in *Environmental Law Review*, n.º 15, 2013, pp. 11 a 26
- LUCAS, J. R., *Democracy and Participation*, Penguin Books, 1976, pp. 249
- MACKENZIE, Debora, *Imagine there's no countries...in New Scientist*, Vol. 223, Issue 2985, 2014, pp. 31 a 37
- MACKINNON, Danny, *Devolution, State Restructuring and Policy Divergence in the UK*, *The Geographical Journal*, Vol. 181, No. 1, Março 2015, pp. 47 a 56
- MAGNETTE, Paul, *La Citoyenneté Une Histoire De L'idée de Participation Civique*, Bruylant, 2001
- MAGUIRE, Bernardine, *et al.*, *The role of Stakeholders in the marine planning process - Stakeholder analysis within the Solent, United Kingdom*, in *Marine Policy*, n.º 36, 2012, pp. 246 a 257.
- MENDES, Joana, *Participation in EU Rule-Making: A Rights-Based Approach*, Oxford, 2011
- MIRANDA, João, O papel do Novo Quadro Legal do Ordenamento do Espaço Marítimo, intervenção proferida na Conferência sobre “O mar no Direito Europeu e a política marítima europeia”, realizada em 29 de maio de 2014, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa *From Decline to Recovery – A Rescue Package for the Global Ocean*, Global Ocean Commission, 2014
- MISUND, Ole, *Ecosystem based management: definitions and international principles*, Institute of Marine Research, 2006, pp. 1 a 14
- MOREIRA, Vital, GOMES, Carla de Marcelino, *Compreender os Direitos Humanos*, coordenação de, Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013
- MOURA RAMOS, Rui, "Estudos de Direito da União Europeia", Coimbra 2013
- MOURA RAMOS, Rui, *Les nouveaux aspects de la libre circulation des personnes. Vers une citoyenneté européenne*, in *Das Comunidades à União Europeia. Estudos de Direito Comunitário*, 2ª edição, Coimbra, 1999, Coimbra Editora
- MULLEROVÁ, Hana, *et al.*, *Public Participation in Environmental Decision-Making: Implementation of the Aarhus Convention*, Praha: Ústav státní a práva AV ČR, 2013
- NORONHA, Francisco, *O Ordenamento do Espaço Marítimo*, Almedina, 2014
- OST, François, *Traduire. Défense et illustration du multilinguisme*, Fayard Ouvertures, 2009
- PÄNOVICS, Attila, *The Implementation of the Aarhus Convention in Community Law*, *European Integration Studies*, Miskolc, Volume 6. Número 1, 2008, pp. 53-61
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Verde Cor de Direito*, Almedina 2002. p. 231
- PETERS, Birgit, *Towards the Europeanization of participation? Reflecting on the functions and beneficiaries of participation in EU environmental law*, in *Social Science Research Network*, 2014,
- PITTA E CUNHA, Tiago, *A Importância Estratégica do Mar para Portugal* in *Publicações Instituto de Defesa Nacional*, Verão 2004 n.º 108 , 2.ª Série
- *Poll*, in *European Union Politics* 2014, Vol. 15(3) 311–327

- POMEROY, Robert e DOUVERE, Fanny, *The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process*, in *Marine Policy* n.º 32, 2008, pp 816 a 822
- pp. 17 a 34
- PRIEUR, Michel, *La Convention d'Aarhus Instrument Universel de Démocratie Environnementale*, in *Revue juridique de l'environnement*, n.º spécial, 1999, pp. 9 a 29
- PRING, George (Rock) and NOÉ, Susan Y., *The Emerging International Law of Public Participation Affecting Global Mining, Energy, and Resources Development in Human Rights in Natural Resource Development (Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources)*, Editado por ZILLMAN, Donald M., LUCAS, Alastair Lucas, e PRING, George (Rock), Oxford University Press, 2002, pp. 11 a 76
- QIU, Wanfei e JONES, Peter, J.S., *The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe*, in *Marine Policy*, n.º 39, 2013, pp. 182 a 190
- QUARRIE, Joyce, *Earth Summit 1992*, London Regency Press 1992
- QUEIRÓS, Margarida, ordenamento do espaço e actividades marítimas no contexto dos instrumentos de gestão territorial: oportunidades e ameaças, comunicação em XIII Curso de Verão da Ericeira, em 2011
- RAZZAQUE, Jona, *Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, in *Routledge Handbook of International Environmental Law*, Editado por ALAM, Shawkat, *et al.*, Routledge, 2013, pp. 137 a 154
- RAZZAQUE, Jona, *Linking Human Rights, Development, and Environment: Experiences from Litigation in South Asia*, in *Fordham Environmental Law Review*, 12, 2006/20017, pp. 587 a 608
- REES, Siân, *et al.*, *Priority questions to shape the marine and coastal policy research agenda in the United Kingdom*, in *Marine Policy*, n.º 38, 2013, pp. 531 a 537
- RIBEIRO, Marta Chantal, *The 'Rainbow': The First National Marine Protected Area Proposed Under the High Seas*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, número 25, 2010
- RICHARDSON, Benjamin J. e RAZZAQUE, Jona, *Public Participation in Environmental Decision-Making*, in *Environmental Law for Sustainability: a reader*, Oxford, 2006, pp. 165 a 194,
- ROCHA, Mário Melo. *Direito Internacional e Direito Europeu e Direito do Ambiente in Estudos de Direito do Ambiente*, Universidade Católica, Porto 2003
- RODWELL, L.D., *et al.*, *Marine and coastal policy in the UK: Challenges and opportunities in a new era*, in *Marine Policy*, n.º 45, 2014, pp. 251a 258
- ROMÃO, Filipe Luís de Vasconcelos, *Do Estado-nação à autonomia-nação: desafios ao conceito de soberania*, in *Boletim Meridiano* 47 vol. 14, n. 136, Mar.-Abr. 2013 pp. 3 a 9 e MACKENZIE, Debora, *Imagine there's no countries...in New Scientist*, 02624079, 9/6/2014, Vol. 223, Issue 2985
- ROUSSEAU, J.J., *The Social Contract*, *Everyman's Library.*, 1963 (1762), pp 90 a 106
- SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva, *Informação Ambiental: a Convenção de Aarhus e seu Contributo no âmbito da União Europeia*, in *RIDB*, 2013, n.º12, pp. 1423 a 14298
- SANCIN, Vasilka, e DINE, Masa Kovic, *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges*, Ljubljana, 2012

- SANDS, Philippe e PEEL, Jacqueline, *Principles of International Environmental Law*, 3ª Edição, Cambridge, 2012, p. 26 e 27
- SCERRI, Andy, *Green Citizenship and the Political Critique of Injustice*, *Citizenship Studies*, Vol. 17, Nos. 3–4, Routledge, 2013, 293–307
- SCHRAGE, Wiecher *La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière de l'environnement*, *Revue Juridique de l'Environnement*, Numero especial, 1999, pp. 5-9,
- SHUCKSMITH, Rachel, *et al.*, *Regional Marine Spatial Planning - The Data Collection and Mapping Process*, in *Marine Policy*, n.º 50, 2014
- SLOAN, James, *The Dayton Peace Agreement: Human Rights Guarantees and their Implementation*, in *EJIL*, 7, 1996, pp. 207 a 225
- SPYKE, , Nancy Perkins, *Public Participation in Environmental Decisionmaking at the New Millennium: Structuring New Spheres of Public Influence*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol 26, 2ª Edição, 1999, pp. 263 a 313, p. 266
- STEELE, Jenny, *Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring the Problem-Solving Approach*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, n. 3, 2001, pp. 415 a 442
- STOKES, Robert, *Defining The Ideology Of Public Participation: Democracy, Devolution, Deliberation, Dispute Resolution, And A New System For Identifying Public Participation in Planning Law*, in 8 *Macquarie J. Int'l & Comp. Envtl. L.* 1 2012
- STRAEHLE, Edgar, *Soberanismo: entre la soberanía y la independência*, *Astrolabio. Revista internacional de filosofia* Año 2013 Núm. 15. ISSN 1699-7549. pp. 208-222
- SZTALOS, Zsafia, *Union Citizenship based on Residence – Writing the Future or a nightmare?*, in *European Integration Studies*, Miskolc, Volume 6., número 1, 2008,
- TEMPERMAN, Jeroen, *Public Participation in Times of Privatisation: A Human rights Analysis*, *Erasmus Law Review*, Volume 4, 2ª Edição, 2011
- TOURAINE, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Westview Press, 1997
- TURNER, Stephen, J. *A Substantive Environmental Right*, *Kluwer Law International*, 2009
- TURNER, Stephen J., *A Global Environmental Right*, *Routledge*, 2014
- VAN DER VLIET, Edward Ch. L., *Reflections on the polis and poleis in De novis libris iudicia / E.Ch.L. van der Vliet / Mnemosyne 60 (2007) pp. 302-316*
- VAN EIJKEN, Hanneke, *European Citizenship and the Competence of Member States to Grant and to Withdraw the Nationality of their Nationals*, *Utrecht Journal of International and European Law*, 2010
- VÁRIOS, *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco - Volume III*", *Coimbra*, 2006
- VÁRIOS, *Research Handbook on International Environmental Law*, *Edward Elgar*, 2014
- VEDEL, Georges, *Le hasard et la nécessité*, *Pouvoirs*, n° 50, 1989
- VERSCHUUREN, Jonathan, *Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention*, in *T.F.M. Etty, H.*

- Somsen (eds.), *Yearbook of European Environmental Law*, Vol. 4, Oxford University Press, Oxford 2004, pp. 29 a 48
- *Vide* JANBEN, Holger, *et al.*, *A Spatial typology for the Sea: A Contribution from the Baltic*, *Marine Policy*, n.º 42, 2013, pp. 190 a 197.
  - WATES, J. *The Aarhus convention: a Driving Force for Environmental Democracy*, *JEEPL*, Vol. 2, Numero 1.
  - WEILER, J.H.H., *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, Vol. 1, 3ª Edição, 1995
  - WHITE, Leroy e TAKET, Ann, *The Death of the Expert*, in *The Journal of the Operational Research Society* Vol. 45, No. 7, 1994, pp. 733 a 748

## **Jurisprudência**

- *Arrondelle v. UK*, TEDH, 1980
- *Association Kazokiskes Community*, ACCC/C/2006/16, 2006.
- *Bwalya*, Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 1991 (Processo n.º. 314/1988)
- *Länsman et al. v. Finland*, Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 1994 (Processo n.º. 511/1992)
- *Lopez Ostra v Espanha*, TEDH, 1994, (Processo n.º. 16798/90)
- *Matthews versus Reino Unido* TEDH, 1999, (Processo n.º. 24833/94)
- *Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, TIJ, 2006
- *Sandro Chávez Vasquez and Channels Lopez versus Provincial Municipal Council of Pisco*, Tribunal Constitucional do Perú, 2003 (Processo n.º. 0021-2003-AI/TC)
- *Taskin and others v Turkey*, TEDH, 2006 (Processo n.º. 46117/99)
- *Tătar v. Romania*, TEDH, 2009 (Processo n.º. 67021/01)
- *The Kent Environment and Community Network*, ACCC/C/2010/45, 2010