

UNIVERSIDADE ABERTA



O EXERCÍCIO DO DIREITO DE PETIÇÃO EM MATÉRIA DE AMBIENTE

PETIÇÕES APRESENTADAS À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
DA I À XII LEGISLATURA

HELOÍSA APOLÓNIA

MESTRADO EM CIDADANIA AMBIENTAL E PARTICIPAÇÃO

2016

UNIVERSIDADE ABERTA



O EXERCÍCIO DO DIREITO DE PETIÇÃO EM MATÉRIA DE AMBIENTE

PETIÇÕES APRESENTADAS À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
DA I À XII LEGISLATURA

HELOÍSA APOLÓNIA

MESTRADO EM CIDADANIA AMBIENTAL E PARTICIPAÇÃO

DISSERTAÇÃO ORIENTADA PELO PROFESSOR DOUTOR ULISSES AZEITEIRO E
PELO PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO FILIPE RODRIGUES

2016

Resumo

A defesa do ambiente e da sustentabilidade do desenvolvimento requer formas inovadoras de participação dos cidadãos, mas também o uso dos mecanismos convencionais de comunicação com os poderes públicos. O direito de petição constitui um instrumento de garantia de outros direitos e de participação política - com raízes seculares, tem sido alvo de formas de adaptação a uma participação mais exigente dos cidadãos. O presente estudo relaciona o exercício do direito de petição com os temas ambientais, dedicando-se à análise das petições que incidem sobre matérias de ambiente (e respetiva tramitação), enviadas à Assembleia da República entre 1976 e 2015 (da I à XII legislatura). Dá-se a conhecer as características destas petições, analisando aspetos como a sua quantidade, os seus conteúdos e os seus subscritores, e também se explora a reação do Parlamento, quer no âmbito dos modos, quer dos tempos de resposta, que são os fatores recorrentemente apontados como desincentivadores do ato de peticionar. Verifica-se que a realidade das primeiras legislaturas apresenta diferenças em relação às últimas, com o inegável contributo da regulamentação do exercício do direito de petição e do ajustamento de práticas parlamentares, mas também num quadro em que a consciência ambiental ganhou outra expressão.

Palavras-chave: direito de petição; ambiente; parlamento; participação

Abstract

The defense of the environment and of sustainable development requires new forms of citizen participation, as well as the use of traditional methods to communicate with public power. The right of petition is a way to ensure other rights and political participation - in spite of having century roots, it has been adapted to a more demanding citizen participation. This study relates the use of the right of petition with environmental issues, by analyzing the petitions that focus on environmental matters (including their processes), addressed do the portuguese parliament between 1976 and 2015 (I to XII legislature). We make those petitions' characteristics known, by analyzing some aspects such as quantity, contents and type of petitioners, and we also refer to the parliament's reaction concerning the way and time expended do answer – these last ones are frequently pointed out as discouraging the use of petitions. We found differences between the first legislatures and the last ones, mostly due to the regulation of the right of petition and the parliamentary practices' adjustments, and considering a different environmental consciousness.

Key-words: right of petition; environment; parliament; participation

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
------------------	---

CAPÍTULO I PARA A COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO AMBIENTAL

1. O estado do ambiente como corolário das relações humanas com a natureza	6
2. O desenvolvimento sustentável e a emergência da participação ambiental	11
3. Abordagem da participação ambiental na tomada de decisões.....	15
4. A cidadania ambiental como eixo de uma participação crescente e consistente	20

CAPÍTULO II PARA A COMPREENSÃO DO DIREITO DE PETIÇÃO

1. As origens do direito de petição	26
2. A generalizada expressão constitucional do direito de petição na Europa	30
3. Evolução do direito de petição perante o Parlamento em Portugal	33
3.1. No direito constitucional.....	33
3.2. Na regulamentação do direito de petição.....	37
4. Sobre a definição de direito de petição	42
5. Modalidades de petição	45

CAPÍTULO III AS PETIÇÕES EM MATÉRIA DE AMBIENTE QUE DERAM ENTRADA NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA ENTRE A I E A XII LEGISLATURA

1. Apontamentos metodológicos.....	50
2. A evolução quantitativa das petições.....	55
3. Os assuntos tratados nas petições	60
4. A identificação geográfica das situações tratadas nas petições	69
5. O tipo de peticionários	75
6. A forma de entrega das petições e a sua admissão	85
7. O número de subscritores	91
8. O tipo de funções que a Assembleia da República é convocada a exercer	101
9. Importantes normas ambientais aduzidas pelos peticionários	107
10. O resultado da apreciação das petições.....	112
11. A duração do processo de tramitação	120

CONCLUSÕES	125
------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	129
--------------------	-----

ANEXOS	137
--------------	-----

Anexo A.....	138
--------------	-----

Anexo B.....	144
--------------	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1 - Temas centrais das petições em matéria de ambiente, apresentadas à Assembleia da República entre a I e a XII legislatura	61
Figura 3.2 - Desagregação dos assuntos das petições da categoria «diversas» pelas demais categorias de petições em matéria ambiental	63
Figura 3.3 - Número de petições em matéria ambiental que abordam situações de âmbito regional/local, nacional e internacional	69
Figura 3.4 - Distribuição - pelo norte, centro, sul e ilhas - das petições em matéria ambiental que abordam situações de âmbito regional/local	70
Figura 3.5 - Distribuição, por legislatura, das petições em matéria ambiental, tendo em conta o âmbito territorial das situações abordadas	71
Figura 3.6 - As petições em matéria ambiental que incidem sobre cada um dos distritos	73
Figura 3.7 - Peso das petições individuais, em nome coletivo, coletivas <i>ad hoc</i> e coletivas de organização, no total das petições em matéria de ambiente	80
Figura 3.8 - Distribuição das petições - em matéria ambiental - individuais, em nome coletivo, coletivas <i>ad hoc</i> e coletivas de organização, por legislatura	80
Figura 3.9 - Género de organizações envolvidas nas petições em matéria ambiental (nas petições em nome coletivo e nas petições coletivas de organização)	82
Figura 3.10 - A percentagem de assinaturas das petições em matéria ambiental, no total de assinaturas de todas as petições entradas, por legislatura (da I à XI)	94
Figura 3.11 - Petições que foram debatidas em Plenário, de entre o total de petições em matéria ambiental, da V à XII legislatura	116
Figura 3.12 - Número de petições associado ao tempo de duração da respetiva apreciação, por legislatura	121
Figura 3.13 - Média do número de meses que as petições em matéria de ambiente, em condições de agendamento, aguardaram pelo debate em Plenário, da V à XII legislatura	123

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela III.1 - Evolução das petições apresentadas à Assembleia da República, por legislatura.....	55
Tabela III.2 - Categorização das petições m matéria ambiental, por legislatura	64
Tabela III.3 - Evolução das petições em matéria de ambiente enviadas por via eletrónica e por via convencional, nas X, XI e XII legislaturas	87
Tabela III.4 - Evolução do número de assinaturas das petições que deram entrada na Assembleia da República, por legislatura	93
Tabela III.5 - Número de subscritores das petições coletivas sobre matéria ambiental, por legislatura.....	96
Tabela III.6 - Evolução do número de assinaturas das petições em matéria ambiental, exigido para etapas concretas do processo de tramitação das petições	97
Tabela III.7 - Petições coletivas em matéria de ambiente por número de assinaturas, em cada legislatura	98
Tabela III.8 - O tipo de funções que a Assembleia da República foi chamada a exercer, através das petições em matéria de ambiente, no período entre a I e a XII legislatura.....	105
Tabela III.9 - Indicação do número de petições em matéria de ambiente quanto ao tipo de funções que a Assembleia da República foi chamada a exercer, por legislatura.....	106
Tabela III.10 - Petições em matéria ambiental debatidas em Plenário, com e sem discussão conjunta de iniciativas de deputados, desde a vigência da lei nº 15/2003	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA – Avaliação de impacte ambiental

AR – Assembleia da República

CLAPA – Comissão de Luta Anti-Poluição do Alviela

CRP – Constituição da República Portuguesa

DAR – Diário da Assembleia da República

DIA – Declaração de impacte ambiental

DS – Desenvolvimento sustentável

GEOTA – Grupo de Estudos sobre Ordenamento do Território e Ambiente

LDP – Lei do exercício do direito de petição

LPN – Liga para a Proteção da Natureza

PAR – Presidente da Assembleia da República

RAR – Regimento da Assembleia da República

INTRODUÇÃO

O exercício do direito de petição perante a Assembleia da República constitui uma forma de participação dos cidadãos e é usado para o tratamento das mais diversas matérias, incluindo ambientais. Contudo, não tem sido valorizado pela literatura que se debruça sobre a participação e a cidadania ambiental, quando, na verdade, a petição é um dos instrumentos mais diretos para os cidadãos se fazerem, voluntariamente, ouvir pelos seus representantes políticos. O relacionamento do direito de petição com a intervenção dos cidadãos sobre questões ambientais constitui um carácter inovador do presente trabalho.

Pioneira é também a análise das petições, que deram entrada na Assembleia da República, sob um ponto de vista temático, neste caso centrado no ambiente. Com efeito, existem diversos trabalhos publicados sobre o direito de petição exercido perante o Parlamento, sobretudo dedicados à análise do seu regime jurídico e da sua prática, mas nenhum deles incide sobre uma matéria ou um assunto específico. Vários desses trabalhos foram fulcrais para a investigação que empreendemos, na medida em que nos possibilitaram detetar especificidades do ato de peticionar em matéria de ambiente, em relação a algumas práticas do exercício do direito de petição em geral.

O direito de petição é, por si, um interessante objeto de estudo. Cuadrado (1991) e Ferrero (1997) dão nota de como já foi qualificado por alguns autores como uma relíquia histórica, como uma instituição destinada a desaparecer, como o mais inofensivo dos direitos, como inócuo e inútil. Não obstante todos esses epítetos, a verdade é que a petição é dos mais antigos instrumentos de interpelação do poder político pelos cidadãos, primeiro usado para defesa de interesses pessoais e depois alargado à perspetiva de participação política, e que perdura até aos dias de hoje, como direito inscrito na larga maioria das Constituições dos países do mundo. A resistência do direito de petição não lhe permite associar a ideia de desnecessidade, porque, de outra forma, ou os cidadãos já teriam desistido do seu exercício, ou o Parlamento, como um dos destinatários das petições, já teria abdicado de lhe dedicar atenção.

Atualmente, mesmo perante a existência de outros mecanismos de participação e de comunicação dos cidadãos junto da Assembleia da República – como a Iniciativa Legislativa de Cidadãos ou a faculdade de, com facilidade, entrarem em contacto com os deputados por

correio eletrónico ou audiência, para colocar as questões que bem entenderem -, o exercício concreto do direito de petição mantém-se ativo e vigoroso. Neste quadro, e perante o desejo de contribuir para uma democracia representativa mais participativa, aprofundando a relação entre representantes e representados, vale a pena proceder à avaliação do exercício do direito de petição e da forma como se tem adaptado a uma maior exigência de participação.

As preocupações com as questões ambientais são, por seu turno, recentes, numa perspetiva de opinião pública e de reação política – fomentadas, sobretudo, a partir do início dos anos 70 do século XX. A introdução desta nova componente na conceção de desenvolvimento impõe a necessidade de equacionar valores e interesses, muitas vezes conflitantes, designadamente entre as perspetivas ambientais e económicas. O conceito de desenvolvimento sustentável procurou interligar as dimensões social, ambiental e económica, mas é, no fundo, perante as situações, as políticas, os projetos, os planos, os problemas concretos que os desafios estão colocados.

A perceção de que preservar o ambiente e promover a qualidade de vida é uma responsabilidade de todos, não deixa muitos cidadãos indiferentes, designadamente no sentido de exigir decisões consequentes do poder político. Para o efeito, torna-se útil o recurso aos mais diversos instrumentos de participação, entre os quais encontramos o direito de petição.

O presente trabalho propõe-se empreender o estudo sobre o exercício do direito de petição em matéria de ambiente, perante a Assembleia da República. Os objetivos centrais da investigação consistem em determinar o que representa o ambiente no âmbito das petições que deram entrada no Parlamento e qual tem sido a prática do exercício do direito de petição enquanto instrumento de intervenção sobre matérias ambientais.

Para alcançar os objetivos traçados, focámo-nos sobre o período que decorreu entre a I e a XII legislaturas, ou seja de 1976 a 2015, abarcando, portanto, todas as legislaturas iniciadas e terminadas no pós-25 de Abril de 1974. Esta abrangência permite-nos obter um conhecimento sobre as questões ambientais que chegaram à Assembleia da República, por via das petições, em cerca de quatro décadas, assim como sobre aspetos evolutivos do exercício do direito de petição em matéria ambiental, que não seriam perceptíveis se nos cingíssemos a um curto período de tempo.

Para obter os dados necessários ao cumprimento dos objetivos, suportámo-nos em fontes primárias disponibilizadas pelo Parlamento. Fizemos uma leitura direta do objeto de estudo – as petições apresentadas à Assembleia da República que incidiam sobre questões ambientais – e procedemos a uma consulta de diversos documentos e elementos constantes do processo de tramitação das respetivas petições, com particular destaque para os seus relatórios finais.

O presente trabalho é composto por três capítulos, sendo que os dois primeiros correspondem ao enquadramento teórico do tema em estudo e o terceiro à investigação, propriamente dita, onde se procede à apresentação e à discussão dos dados recolhidos e tratados, de acordo com a metodologia e os critérios aí identificados, assim como à apresentação de resultados.

O primeiro capítulo começa por enquadrar a problemática da participação ambiental no âmbito de valores éticos e de modelos de desenvolvimento, que podem influir sobre o estado do ambiente, em função de opções realizadas. De seguida, detém-se sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e sobre a forma como este se relaciona com um real envolvimento dos cidadãos. Por essa razão, demonstra-se que o próprio conceito de participação não é unívoco e que o seu grau de intensidade varia, designadamente, em função de uma maior aproximação ao contributo para a decisão ambiental. Por último, regista-se que a formação de uma cidadania ambiental é determinante para uma mudança de comportamentos e de maiores níveis de participação, e vice-versa, ou seja, que a participação ambiental é igualmente formadora e fomentadora de mais cidadania.

O segundo capítulo faz um enquadramento sobre o direito de petição, detendo-se, em primeiro lugar, sobre as suas origens e evolução histórica. Imediatamente a seguir, dá uma nota sobre a atual consagração do direito de petição em várias Constituições de países europeus. Depois desse olhar mais global, foca-se sobre a evolução do direito de petição perante o Parlamento em Portugal, até à atualidade, com particular acuidade no que respeita ao direito constitucional e à regulamentação do direito de petição, sobretudo com a publicação da lei nº 43/90, de 10 de agosto. Após estas abordagens, investe-se num contributo para a compreensão da definição do direito de petição, seguido da referência às diversas modalidades de petições.

O terceiro capítulo começa por apresentar os apontamentos metodológicos relevantes para a compreensão da investigação empreendida, bem como o critério adotado para a definição de uma petição em matéria ambiental. Segue-se um conjunto de uma dezena de subcapítulos nos quais se apresentam os resultados da investigação realizada, a partir da exploração dos dados recolhidos e da sua discussão. Sempre que se revelou possível e interessante, foi-se fazendo um paralelo entre os resultados do estudo que fizemos, sobre as petições em matéria ambiental, e os resultados de outros estudos publicados, sobre as petições em geral apresentadas perante a Assembleia da República. Assim, dá-se a conhecer: a quantidade de petições em matéria ambiental que deram entrada no Parlamento entre a I e a XII legislatura, bem como o seu peso no universo de todas as petições apresentadas; os temas abordados nessas petições; a distribuição geográfica das situações ou dos problemas levantados nas petições; se as petições são fundamentalmente individuais, coletivas ou em nome coletivo, e qual o papel do associativismo na apresentação de petições em matéria ambiental; por que meio foram apresentadas as petições em estudo e que relevância demonstrou o sistema eletrónico de envio de petições; se as petições em matéria ambiental costumam apresentar um vasto número de assinaturas que lhe permita, por exemplo, o debate em Plenário; que funções parlamentares convocaram as petições em matéria ambiental, tendo em conta o pedido que é dirigido à Assembleia da República; se as petições se suportam em normas tão relevantes como o artigo 66º da Constituição da República Portuguesa (CRP) ou artigos da Lei de Bases do Ambiente (LBA), ou se fazem referência a instrumentos de política de ambiente; o resultado da apreciação e do exame das petições em matéria ambiental, constante do seu relatório final; que celeridade ou morosidade caracterizou a apreciação das petições estudadas.

De realçar, ainda, que se vai procedendo, ao longo do terceiro capítulo, a uma análise detalhada sobre diversos aspetos do regime jurídico do direito de petição, à medida que se torna útil para a compreensão da informação prática apresentada.

CAPÍTULO I

PARA A COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO AMBIENTAL

1. O estado do ambiente como corolário das relações humanas com a natureza

‘Ambiente’ e ‘natureza’ são dois termos que, tendencialmente, se considera significarem a mesma coisa. Quando se fala em proteção ambiental, o mais certo é que se esteja a falar de proteção de fatores naturais, sejam eles bióticos ou abióticos. Contudo, há autores (Mela, Belloni e Davico, 2001; Jamieson, 2008) que deixam claro que ‘ambiente’ é um conceito mais abrangente do que ‘natureza’, na medida em que abarca quer o meio natural quer o meio construído. Nesse sentido, para além dos fatores bióticos e abióticos, o ambiente introduzirá na equação o resultado de fatores socioculturais da presença e da atividade humana.

Esta abordagem pode remeter-nos para outras ponderações, designadamente sobre a relação entre as sociedades humanas (ou os seres humanos individualmente considerados) e a natureza, tendo em conta um conjunto de valores, morais se quisermos. «Há alguma razão moral para a preservação do ambiente natural?» (Varandas, 2009, p.10). Esta é uma questão central colocada pela ética ambiental, a qual alcança o seu maior desafio na procura de estabelecer relações harmoniosas - e não conflituosas - entre os seres humanos e a natureza.

A pergunta, de partida, pode ser colocada nos seguintes termos: o que é que torna a natureza digna de ser preservada ou considerada sujeito ou objeto de respeito? A resposta é diferenciada em função das correntes de ética ambiental a que nos reportamos, as quais podem ser agregadas em dois grandes grupos: as éticas ambientais antropocêntricas e as não antropocêntricas.¹

As correntes antropocêntricas (como o humanismo, o utilitarismo, a ética das virtudes, o pragmatismo ambiental) situam o ser humano como elemento central face à natureza, ou pelo menos dotado de maior capacidade ou relevância. As não antropocêntricas situam o ser humano a par de outros elementos na natureza, sendo que nem todas atribuem o mesmo estatuto moral aos mesmos elementos naturais. Por exemplo, o sientismo atribui consideração aos seres capazes de sentir dor ou prazer, enquanto o biocentrismo atribui consideração a todos os seres vivos, e o ecocentrismo foca-se nos ecossistemas como objeto

¹ Para abordagem detalhada das diversas correntes éticas ver Jamieson (2008) ou Vaz e Delfino (2010).

principal de consideração e dever. Estas correntes não antropocêntricas assumirão soluções diversas caso, por exemplo, a defesa de alguns animais não seja inteiramente compatível com a defesa dos ecossistemas - uma das possíveis situações dilemáticas que Varandas (2009) aventa, dando como exemplo uma praga de gafanhotos que afeta o equilíbrio de um ecossistema, que levaria o biocentrismo a não tolerar a extinção dos insetos e o ecocentrismo a aconselhar a sua extinção.

Se fizermos um percurso das teorias mais vincadamente antropocêntricas até às mais ecocêntricas, encontraremos num extremo aquelas visões fortemente segmentadas, onde se aparta o ser humano de todos os outros elementos da natureza, garantindo-lhe a legitimidade de a usar e dominar, e no outro extremo encontraremos necessariamente uma visão fortemente holística, que indiferencia o ser humano da natureza e que entende o todo como mais precioso do que uma das suas partes ou mesmo do que a mera soma das partes. O cartesianismo é tido como um antropocentrismo radical, «desejoso de fazer (...) dos homens os “donos e senhores da natureza”» (Ferry, 1993, p.24) ou «que [tal como o humanismo renascentista] coloca ao homem a missão de se apropriar e controlar a Natureza» (Soromenho-Marques, 1994, p.24). A ecologia profunda, do outro lado, pressupõe o entendimento do ser humano como uma continuidade do mundo natural, e, dessa forma, os humanos não têm o direito de reduzir a riqueza e a diversidade da vida, exceto para satisfazer as necessidades básicas ou vitais (Braidotti *et al.*, 1994; Varandas, 2009). Neste outro extremo, Soromenho-Marques (1994) encontra dificuldades lógicas, e Ferry (1993) sente uma ameaça, designadamente ao liberalismo.

Um dos traços distintivos entre as posturas antropocêntricas e as não antropocêntricas é o valor atribuído à natureza (Ferry, 1993; Varandas, 2009; Vaz e Delfino, 2010). As primeiras atribuem-lhe um valor instrumental, ou seja, tomam a natureza como um meio para atingir fins relacionados com as necessidades ou com o bem-estar do ser humano ou da humanidade, enquanto as segundas atribuem um valor intrínseco à natureza (ou a alguns dos seus elementos, como vimos), isto é, reconhecem-na como tendo valor próprio e autónomo.

Os modelos económicos, sociais e políticos dominantes assentam claramente na valorização instrumental da natureza, a qual releva pela utilidade que tem ou que pode vir a ter para as sociedades. A biodiversidade (na sua componente global, que abrange genes, espécies e ecossistemas) é valorizada sobretudo em função dos múltiplos serviços que pode prestar às

comunidades humanas, sejam eles de fornecimento (e.g. de alimentos, de água, de matéria prima), de regulação (e.g. de poluição, de cheias ou do clima) ou de âmbito cultural (e.g. estético, recreativo ou educacional) (Bryant, 2005; MEA, 2005; Sukhdev, Wittmer e Miller, 2014).

Apesar dessa utilidade, aqueles modelos dominantes têm levado a que outros valores (sobretudo económicos) se sobreponham aos valores da biodiversidade. Para compreender esta afirmação basta atendermos ao facto de o crescimento e de o progresso de um país se medir pelo produto interno bruto, que não inclui dimensões fundamentais de riquezas nacionais, como a generalidade dos serviços prestados pela biodiversidade (Sukhdev, 2008), tornando-os de certa forma invisíveis. Por outro lado, as atividades humanas, que podem ter sérias implicações na perda de biodiversidade, são bastante valorizadas porque têm tradução económica imediata, quantificada e, portanto, bem visível.

Desta reflexão brotou a ideia, inquestionavelmente antropocêntrica, de atribuir um valor económico à biodiversidade, que tornasse visíveis os ganhos que esta gera para as sociedades (Edwards e Abivardi, 1998; Salles, 2011, Sukhdev, Wittmer e Miller, 2014), fazendo-se depender o reconhecimento dos valores da biodiversidade da demonstração do seu valor económico. Desta forma, alegam, seria possível perceber quantitativamente quanto se desperdiça com a destruição da biodiversidade, qual o preço monetário dessa perda biológica, o que geraria melhor perceção e compreensão do custo-benefício de determinadas atividades. Todavia, atribuir valor económico aos serviços da biodiversidade não é uma estratégia consensual, dado, por um lado, a sua natureza incomensurável ou o carácter profundamente subjetivo dessa avaliação económica (Sukhdev, Wittmer e Miller, 2014), e, por outro lado, tendo também em conta a abrangência do próprio conceito de biodiversidade, o que não torna fácil decidir o que avaliar (Edwards e Abivardi, 1998), já para não falar de questões de ética ambiental que se podem colocar, se daí decorrer o desejo de entrega da biodiversidade à lógica do mercado. Wilson (1988) encontra outra saída e considera que será possível que a biodiversidade venha a ser encarada como herança do património de um país, tal como a sua arte ou a sua língua, deixando, se observarmos os conceitos de valor apresentados por Vaz e Delfino (2010), de ter um valor instrumental, para passar a ter um valor inerente, mesmo que ainda não intrínseco.

A pergunta que se impõe é se as políticas ambientais, que constituem o exercício prático de opções e são dirigidas à resolução dos problemas ambientais, seriam substancialmente diferentes em função da adoção de uma postura moral antropocêntrica ou de uma não antropocêntrica. Norton (1991, em Varandas 2009, p.36 e 62) advoga que ambas convergem na prescrição e implementação de políticas idênticas, e Almeida (2007) anota que, se a sobrevivência da espécie humana está dependente da sua própria compatibilização com a natureza e com a existência de um ambiente saudável, o antropocentrismo não pode coerentemente invocar a degradação ambiental. Esse não tem sido, contudo, motivo suficiente para a não destruição da natureza.

A título de exemplo, as florestas assumem um papel relevantíssimo na mitigação das alterações climáticas, na medida em que são sumidouros de dióxido de carbono (MEA, 2005; Santos, 2012), são verdadeiros pulmões do mundo que somos, ou em que nos integramos, e concentram a maior parte da diversidade biológica mundial. Não obstante essa essencialidade, a desflorestação tem sido abundante, em particular nas florestas tropicais, devido à exploração de madeira, à criação de gado ou ao cultivo de soja para produzir ração para animais (Santos, 2012), estimando-se que já se tenha perdido cerca de 44% da floresta tropical húmida original (Bryant, 2005). São interesses económicos a concorrer com necessidades ambientais e a dominá-las, enquadráveis numa realidade que Canotilho (2001, p.9) designa de «economicocêntrica», e que leva Vaz (2016, p.10) a constatar que «no momento em que tem de se decidir entre ambiente e economia, a balança tende sempre para o último elemento do binómio».

A invocação de relações de domínio como causas da crise ambiental é frequente, por exemplo, no ecofeminismo (identificado com a rejeição do antropocentrismo), que vê no domínio masculino o motor da opressão a que as mulheres e a natureza, inegavelmente ligadas, são sujeitas. Tomando outro exemplo, também o princípio da responsabilidade de Hans Jonas (identificado com o antropocentrismo) reage ao domínio, neste caso tecnológico, o qual, indiferente à vulnerabilidade da natureza, é capaz de destruir o mundo e pôr em causa o futuro da humanidade.

O domínio económico é fomentador da era da globalização e torna-se possível devido ao que Soromenho-Marques (2005, p.4) designa como a «subordinação da política à economia de um mercado poroso e ominipresente». É já no plano dos modelos de poder e de

desenvolvimento e ideológicos que nos situamos. Neste plano, faz sentido distinguir ambientalismo e ecologismo. O ambientalismo tem um cunho meramente reformista (Dobson, 2012), não põe em causa o neoliberalismo, defende que as soluções para os problemas ambientais se resolvem dentro de um mercado global capaz de se autorregular (Castillo, 2015), procurando sobretudo minimizar os impactos ambientais que o mercado vai provocando. O ecologismo, que Dobson (2012) entende constituir uma ideologia propriamente dita, tem um cunho transformador, vê o modelo neoliberal como promotor da crise ambiental, assume que é preciso mudar o paradigma assente no perverso sistema de mercado para inverter o ciclo de delapidação dos recursos naturais, permitindo garantir as equidades necessárias (Castillo, 2015). Para dar um exemplo prático, se para o ambientalista é indiferente que a gestão de um bem tão fundamental como a água esteja nas mãos de empresas privadas, para um ecologista isso não é aceitável, na medida em que um recurso natural vital não pode ser tratado como uma mercadoria e gerido em função da lógica do lucro, sendo apenas admissível a sua gestão pública.

2. O desenvolvimento sustentável e a emergência da participação ambiental

A generalização das preocupações ambientais, em termos de opinião pública, deu-se sobretudo por volta do início da década de 70 do século XX (Queirós, 2003; Baker, 2006; Schmidt, 2008) motivada, designadamente, pela evidência dos índices de contaminação que os processos de industrialização e de massificação da produção vieram progressivamente a revelar, e também pelo crescimento económico e a expansão demográfica que ameaçavam esgotar recursos naturais, assim como fomentar e eternizar a fome nos países mais pobres. Tratava-se da perceção generalizada da insustentabilidade que reinava no mundo, com o âmago da responsabilidade nos países mais industrializados, mais ricos e poderosos.

Para além disso, a bomba atómica lançada sobre Hiroshima e Nagasaki, respetivamente a 6 e 9 de agosto de 1945, tão subitamente catastrófica, já demonstrara a capacidade imediata de destruição do mundo, tendo contribuído para despoletar e cimentar uma forte preocupação com os efeitos devastadores do nuclear, que desde cedo se colocou na agenda do movimento ecologista (Schmidt, 2008), sendo esta uma preocupação confirmada sucessivamente, ao longo dos tempos, pelas duras realidades resultantes de desastres em centrais nucleares como os de Three Mile Island, em 1979, Chernobyl, em 1986, ou Fukushima, em 2011.

Para a generalização da consciência sobre o estado do ambiente, contribuíram múltiplos alertas, entre os quais o livro *Silent Spring*, publicado em 1962, que dava conta do efeito devastador do uso excessivo de pesticidas, da autoria de Rachel Carson, a bióloga/escritora/pensadora que Jamieson (2008) elege como uma das que teve o mérito de mover pessoas para a ação. É de destacar também a importância do relatório produzido para o Clube de Roma, por Donella Meadows e outros - *The Limits of Growth* - publicado em 1972, que alertou para a impossibilidade de os recursos do planeta suportarem a manutenção dos ritmos de crescimento económico e populacional para além do ano de 2100.

Face à dimensão das preocupações ambientais e à necessidade de contestar o rumo seguido, nasceu, em 1969, a organização de defesa do ambiente *Friends of the Earth* e, em 1971, a organização *Greenpeace*. Ao nível político, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos da América foi criada em 1970 e é de destacar a primeira conferência das Nações

Unidas sobre Ambiente (mais concretamente sobre Ambiente Humano), realizada em Estocolmo em 1972, na tentativa de promover compromissos mundiais.

Em bom rigor, gerava-se a consciência de que o processo de desenvolvimento estava a comprometer o ambiente. E é neste quadro que, em 1980, brotou publicamente o conceito de desenvolvimento sustentável (DS). Foi a Estratégia de Conservação Mundial, lançada pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, que inaugurou o conceito de DS, reconhecendo que o desenvolvimento implica sempre alteração da biosfera, mas que o elemento sustentabilidade lhe exige que seja implementada uma política fortemente conservacionista dos recursos vivos, tendo virado a sua estratégia de resposta basicamente para a conservação da natureza (IUCN, UNEP e WWF, 1980).

Porém, o conceito de DS que ganhou estatuto de autoridade foi o do relatório Brundtland, em 1987 (Baker, 2006), definido como «o desenvolvimento que dá resposta às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras darem resposta às delas» (WCED, 1987, p.54). A fórmula é de tal maneira genérica, que seria impossível que alguém discordasse dela. Importa, pois, que o conceito seja compreendido à luz das considerações feitas ao longo do relatório Brundtland, e percecionado pela necessidade de intervenções à escala global, nacional e local.

O que sobressai, desde logo, é que o DS implica uma equidade intrageracional, ou seja, entre as gerações que hoje habitam o planeta. Nesse sentido, é preciso garantir que ninguém fica, no presente, privado do que é vital para a sua vida, o que pressupõe um empenho no combate à pobreza e às clivagens de desenvolvimento severas entre os países do Norte e os do Sul. Implica, igualmente, uma equidade intergeracional, isto é, das gerações presentes para com as gerações vindouras. É, assim, preciso travar o esgotamento dos recursos naturais, assegurando a sua preservação e a sua capacidade de regeneração, para que os próximos habitantes do planeta possam também deles usufruir. Baker (2006) nota que estamos perante um conceito claramente sustentado numa visão antropocêntrica e no conseqüente valor instrumental da Natureza, para servir a humanidade no presente e no futuro.

Para o cumprimento desses objetivos, o conceito de DS requer uma correlação entre três dimensões fulcrais: social, económica e ambiental. É o que Schmidt e Guerra (2010) afirmam ser geralmente descrito com «triângulo», figura que Soromenho-Marques (2009)

considera não retratar convenientemente o DS, por remeter para uma relação concorrencial entre os três vértices do triângulo, quando o que se quer é um processo de cooperação. Para Macnaghten e Jacobs (1997) a relação de *trade-off* entre aquelas três dimensões do desenvolvimento não resulta para o DS, devendo ser substituída pela afirmação de um objetivo central (qualidade de vida), para o qual a dimensão económica concorre e a ambiental limita.

O que parece evidente é que estas várias leituras procuram lidar com aquele que é um problema central que o próprio conceito de DS pode transportar, que consiste na hierarquia de interesses, já esboçada anteriormente quando falámos de domínios, onde se exalta o crescimento económico, cujo ritmo, proporção e beneficiários muitas vezes não se compatibilizam com objetivos de justiça social e ambiental. Braidotti *et al.* (1994) sugerem que o relatório Brundtland conseguiu marcar o ponto de partida do interesse pelo DS, justamente porque ele não afronta o poder político-económico ao não defender um desprendimento do crescimento económico continuado. Propondo até «um crescimento económico mais rápido tanto nos países industrializados como nos em vias de desenvolvimento» (WCED, 1987, p.105), não trava nem põe em causa a lógica do modelo instituído, procurando apenas minimizar os seus efeitos, designadamente sobre o ambiente. Por isso, Hopwood, Mellor e O'Brien (2005), de entre a 'trilogia' *status quo/reformismo/transformação*, classificam o relatório Brundtland como reformista, inclinado para o *status quo*. Um modelo ideal de sustentabilidade requereria, de acordo com Baker (2006), transformações estruturais.

A ambiguidade da definição de DS foi dando azo a diversas interpretações e variações do conceito, umas mais suaves e outras mais intensas (Hopwood, Mellor e O'Brien, 2005; Baker, 2006; Schmidt e Guerra, 2010). Enquanto para algumas conceções a sustentabilidade requer uma melhoria de ferramentas, como melhor ciência, tecnologia e gestão de recursos naturais, para outras, como na opinião de Vandana Shiva, ativista do movimento *Chipko* na Índia, requer «uma subserviência às leis da natureza, e não às leis do mercado baseadas no lucro» (Braidotti *et al.*, 1994, p.160).

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, adotou e institucionalizou o conceito de DS,² o qual passaria, desde então, a marcar com recorrência discursos políticos, ambientalistas, empresarias, científicos. Porém, Macnaghten e Jacobs (1997) alertaram para o risco de o conceito de sustentabilidade se tornar estéril, caso o público em geral desconheça as implicações do DS.

Este alerta é sobremaneira relevante, na medida em que o relatório Brundtland assume que a participação pública é determinante para trilhar caminho e atingir objetivos positivos, quando afirma que «a tomada de opções difíceis para se alcançar o desenvolvimento sustentável dependerá do apoio, generalizado a todos os níveis, e do envolvimento de um público bem informado» (WCED, 1987, p.31) ou que «é necessário principalmente que a comunidade intervenha com conhecimento e apoio, o que requer maior participação do público nas decisões que afetam o ambiente» (WCED, 1987, p.78). Mas, é a Conferência do Rio que coloca, na Agenda 21, de forma direta, a ampla participação pública em processos de tomada de decisão como «uma das condições prévias fundamentais para a realização do desenvolvimento sustentável» (CNUAD, 1992, p.317). Para além desta importante disposição, a Declaração de Princípios, da mesma Conferência do Rio, estipula, no princípio 4, que «para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento» (CNUAD, 1992, p.8) e, no princípio 10, afirma que «a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados» (CNUAD, 1992, p.9).

Fica claro que não há DS sem participação ambiental, entendida como o envolvimento do público e das comunidades em questões relativas ao ambiente ou com implicações ambientais, em particular na procura de influenciar ou contribuir para os processos decisórios.

² Não sem uma crítica de forte cedência ao poder económico, quando, por exemplo, a Declaração de Princípios e a Agenda 21, aprovadas na Conferência do Rio, não fizeram sequer referência à eliminação dos testes com armas nucleares (Braidotti *et al.*, 1994).

3. Abordagem da participação ambiental na tomada de decisões

Tem-se falado e refletido muito sobre a democracia representativa, sobre o crédito ou o descrédito das instituições políticas que representam os cidadãos, sobre diferentes perspetivas para melhorar a atuação da representação política. Um aspeto que parece acolher convergência, em geral, entre representantes e representados, é a abertura à participação, com o objetivo de ouvir e acolher posições (Viegas e Carvalho, 2009).³ Porém, Arnstein (1969) já alertara para a ideia de que a ‘participação dos cidadãos’ é tão consensual como comer espinafres - ninguém a contesta. A questão está em saber de que formato, de que intensidade, ou de que sujeitos de participação estamos a falar. E é assim que o dissenso se começa a revelar.

Fixemos previamente a ideia de que o reforço da democracia participativa não deve ser encarado como rival da democracia representativa, mas sim como uma das suas componentes fundamentais e, inclusivamente, como um elemento de aperfeiçoamento da democracia em geral, que, como salienta Sá (2003), deve atuar no campo político, mas não ficar aí circunscrito, devendo ser extensivo à empresa, à escola, ao bairro, à decisão administrativa.

Atualmente, os cidadãos são chamados a participar em decisões sobre matéria de ambiente, sobretudo sob a forma de consulta, quer sob a modalidade de «participação de tipo orgânica», isto é, criação de plataformas formadas por associações, especialistas, ou outros, comumente designados de conselhos consultivos,⁴ quer sob a modalidade de «participação de tipo funcional» que pressupõe disponibilidade de cidadania, à parte do aparelho administrativo, para o envolvimento em processos de decisão sobre projetos, planos, programas, regulamentos, instrumentos normativos com impacto no ambiente (Iglesias, Montero e Garcia, 2008, p.184).⁵

³ A partir de um estudo, relativo a Portugal, abrangendo eleitores e deputados à Assembleia da República.

⁴ Em Portugal, é o caso, entre outros, do Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ou do Conselho Nacional da Água.

⁵ Em Portugal, por exemplo, previstos no regime jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (Decreto-Lei nº 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei nº 47/2014, de 24 de março, e pelo Decreto-Lei nº 179/2015, de 27 de agosto) ou o regime de avaliação de planos e programas no ambiente (Decreto-Lei nº 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei nº 58/2011, de 4 de maio).

A consulta pública remete o contributo dos interessados para o campo da opinião/sugestão, podendo ou não vir a ser integrado na decisão final, em função da determinação da entidade decisora. Para Arnstein (1969, p.219), a consulta pública não passa de um simbolismo de envolvimento dos cidadãos, na medida em que estes não farão mais do que «ter participado na participação», entendendo que a verdadeira participação implica atribuir pelo menos uma parte do poder de decisão aos cidadãos. Brown (2002), no âmbito de processos de conservação e desenvolvimento, prefere a distinção entre ‘participação’ e ‘empoderamento’, sendo a primeira uma forma mais passiva de envolvimento dos cidadãos, enquanto a segunda implica poder de controlar e de decidir por parte dos cidadãos. Esta autora chama, todavia, a atenção para o facto de a decisão sobre quem ‘empoderar’ poder gerar também injustiças e marginalizar alguns setores da sociedade.

A Convenção de Aarhus,⁶ sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, determina que «aquando da tomada de decisão, será tomado em devida conta o resultado da participação do público» (art.6º, nº8). Porém, os cidadãos sentem muitas vezes que, nos processos de consulta pública, as suas considerações e propostas não são integradas na decisão final, o que é desmotivador da participação. Uma das razões avançadas pelo público, para que tal decorra dessa forma, é o facto de as autoridades políticas moldarem os processos de consulta e a informação prestada em função de interesses que pretendem servir (Macnaghten e Jacobs, 1997), tornando a participação num mero *pro forma*. Voss (2014) realça também casos de projetos onde não são apresentadas alternativas possíveis de localização e funcionamento, mas apenas uma solução final, sobre cujos impactos incidem as consultas públicas, o que, notoriamente, retira capacidade de influência aos interessados sobre a decisão a tomar.

Outro aspeto, que não facilita um entendimento entre os cidadãos e os decisores nos processos de participação, é o facto de estes tomarem frequentemente as matérias ambientais como questões técnicas e científicas, desconsiderando a ponderação e a opinião de indivíduos não especializados.

⁶ Assinada na Dinamarca em 1998. Em Portugal, ratificada na sequência da Resolução da Assembleia da República nº 11/2003, de 25 de fevereiro, e do Decreto do Presidente da República nº 9/2003, de 25 de fevereiro.

O caso da coíncineração em Portugal é bem revelador desta realidade. Face à grande contestação pública, um grupo de cientistas foi constituído pelo decisor político e mandatado para produzir um relatório sobre o tratamento de resíduos industriais perigosos. Publicamente «os cientistas mostraram-se disponíveis a discutir estes resultados [do relatório] com quem quiser dialogar com base em argumentos científicos» (Fernandes, 2000), não considerando entrar noutra nível de discussão. Temos, desde logo, um saber científico a autoproclamar-se mais legítimo do que qualquer outro.⁷ Mas, o mais revelador é que o relatório da discussão pública, da responsabilidade do Instituto de Promoção Ambiental – Ministério do Ambiente – realçou que as exposições e pareceres, decorrentes da consulta pública, que contestaram a coíncineração, praticamente não usavam argumentos técnico-científicos (IPAM, 2001).

Outro exemplo, de entre vários possíveis, é o caso da forte contestação dos pescadores de Sesimbra, no âmbito da discussão pública do Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida, os quais alegavam que as regras restritivas apontadas para o Parque Marinho Luiz Saldanha seriam desastrosas para aquela comunidade piscatória. A esse propósito, o Ministro do Ambiente prestou declarações públicas referindo que faltava «demonstrar cientificamente» que as restrições do plano de ordenamento afetariam a captura de algumas espécies como alegavam os pescadores (Lusa, 2005), ou seja, dando a entender que só os argumentos de carácter científico seriam credíveis e demonstradores da verdade.⁸

Com efeito, Santos (2007) refere que foi atribuído à ciência o domínio da determinação do que é verdadeiro ou falso, enquanto os saberes populares ou leigos são vistos apenas como crenças, opiniões, idolatrias - e não como conhecimento verdadeiro. Gera-se, a partir daí, uma desigualdade que torna redutor o processo participativo, especialmente se o campo das políticas ambientais continuar a depender cada vez mais de saberes especializados (Mela, Belloni e Davico, 2001), destituindo as populações e as comunidades de conhecimentos reconhecidos. Santos (2007) considera fundamental a aceitação da diversidade epistemológica e da pluralidade de saberes, onde têm espaço, para além dos saberes científicos, os conhecimentos não científicos, sem que qualquer deles seja hegemónico. Se

⁷ Ou, pelo menos, uma parte do saber científico, na medida em que, mesmo no espaço científico, a matéria da coíncineração não se revelava consensual.

⁸ Quer o tema da coíncineração, quer o tema dos pescadores e do Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida, chegarão, como veremos à frente, à Assembleia da República através do exercício do direito de petição.

os decisores têm um papel fundamental para a aceitação desses múltiplos saberes, Vaz (2016) considera que a ciência também tem uma responsabilidade específica de transformar os monólogos em diálogos, a partir do reconhecimento e da compreensão das preocupações, das percepções ou dos valores das pessoas.

Vasconcelos, Oliveira e Caser (2009) defendem que quanto mais complexos ou polémicos forem os problemas ambientais ou a tomada de decisões, seja porque existem várias soluções possíveis, seja porque existem vários interesses em conflito, mais se justifica o abandono de um formato passivo de participação para o substituir por um formato interativo de participação, onde todas as partes (inclui, entre outros, cidadãos, especialistas, agentes económicos, decisores públicos), auxiliadas por um facilitador, se encontrem em plano de igualdade e não hierarquizadas, a interagir em conjunto na fase mais precoce do processo, com predisposição para compreender os diversos interesses em causa, procurando uma comunicação construtiva. A proposta é, no fundo, um processo de mediação que construa soluções mais colaborativas, que, não alterando os titulares do poder de decidir, gera processos prévios à decisão que influem e moldam a decisão a tomar. Irving e Stansbury (2004) consideram que as desvantagens, resultantes dos processos participativos, que possam ser apontadas para os agentes políticos (*e.g.* tempo consumido, custos e verbas despendidos que poderiam ser canalizados para a implementação de algumas medidas, perda do controlo do processo de decisão), são compensadas pelas vantagens associadas (*e.g.* aprendizagens feitas, decisões mais legitimadas e menos contestadas, maior confiança dos cidadãos em relação aos seus representantes, poupança em custos de litigância).

Não só, mas também para efeitos de participação, os cidadãos têm direito ao acesso à informação em matéria de ambiente, tal como determina a Convenção de Aarhus, o que implica, a título de exemplo, que as autoridades públicas disponibilizem documentos solicitados pelos cidadãos e que criem bases de dados de fácil acesso,⁹ contendo informação relevante, como legislação ambiental, relatórios do estado do ambiente, programas e planos na área do ambiente. Schmidt e Guerra (2006) constatam que ainda se vai revelando, por parte dos serviços do Estado, alguma resistência na disponibilização de informação, mas, simultaneamente, que a passividade perante essa situação não é a resposta constante dos

⁹ Ver, por exemplo, regime de acesso a documentos administrativos que consta da lei nº 26/2016, de 22 de agosto.

cidadãos, na medida em que vão, por exemplo, fazendo queixas à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos de modo a procurar garantir o seu direito.

Por outro lado, os termos da informação não é questão de menor importância, na medida em que se revelará inútil, se chegar aos seus destinatários de forma indecifrável. Arnstein (1969) alerta para isso mesmo, quando refere os perigos de uma informação muito técnica, incompreendida pelos cidadãos, e Macnaghten e Jacobs (1997) também avisam que nem todos os indicadores de sustentabilidade comunicam igualmente bem com o público. Coloque-se, também aqui, portanto, a necessidade de não fechar a informação numa linguagem para especialistas, mas sim disponibilizá-la decodificada para a generalidade das pessoas.

Abordámos alguns aspetos relacionados com a participação regulada dos cidadãos em decisões de matéria ambiental, ou seja, aquela participação que se promove através de entidades e de procedimentos estabelecidos (Iglesias, Montero e Garcia, 2008). Mas é evidente que a procura de influência em relação a medidas e políticas, com implicações no ambiente e na qualidade de vida, não se resume aos procedimentos que abordámos, é bastante mais vasta, diversificada e rica, e dá corpo a direitos tão fundamentais como o direito de reunião, de livre expressão, de manifestação, de associação ou o direito de petição.

4. A cidadania ambiental como eixo de uma participação crescente e consistente

Com o 25 de Abril de 1974, a consciência e a intervenção coletivas brotaram em múltiplas vertentes. Em relação a matérias ambientais, a evidência de como a qualidade de vida das populações era ameaçada ou afetada, sobretudo por problemas de poluição, não deixou o país completamente indiferente. Após a revolução constituiu-se um movimento de contestação à poluição do rio Alviela, uma já longa luta, que viria, em 1976, a dar origem à Comissão de Luta Anti-Poluição do Alviela (CLAPA). Em 15 de março de 1976 realizou-se a marcha contra a construção de uma central nuclear em Ferrel/Peniche. A Assembleia Constituinte ergueu o direito ao ambiente ao plano dos direitos fundamentais dos cidadãos. Na segunda metade da década de 70 foram criados seis parques e reservas naturais,¹⁰ alegando-se a necessidade de preservação de valores naturais. Em 1982 nasceu o Partido Ecologista Os Verdes (PEV). Em 1985 e em 1986 foram constituídas, respetivamente, as associações ambientalistas Quercus e o Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA).¹¹ Estes são apenas alguns exemplos de reações políticas e sociais que emergiam num país onde o desenvolvimento desordenado e desequilibrado se enraizava, onde ambiente e crescimento pareciam incompatibilizar-se. Entretanto, com a adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE), a partir de 1986, Portugal transpôs um conjunto de normas ambientais comuns para a legislação interna, mas a orientação da aplicação de fundos comunitários contribuiu para degradar as condições ambientais no país (Lima e Schmidt, 1996). Não admira, por isso, que a população portuguesa tenha revelado, em final do século XX, a perceção de que a qualidade do ambiente piorara desde o início dos anos 90 (Schmidt e Guerra, 2006).

Na Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada pela Assembleia Constituinte em 2 de abril de 1976, foi inscrito um artigo específico sobre o direito ao ambiente e à qualidade de vida (art. 66º), tratando-o, de forma pioneira, como direito fundamental (Miranda e Medeiros, 2010). Esse preceito constitucional foi alterado nas revisões constitucionais de

¹⁰ Em 1975 a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António; em 1976 o Parque Natural da Serra da Estrela, o Parque Natural da Arrábida e a Reserva Natural do Estuário do Tejo; em 1979 o Parque Natural de Montesinho e o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros.

¹¹ Não foram as primeiras organizações ambientalistas a ser criadas em Portugal, na medida em que a Liga para a Proteção da Natureza (LPN) já existia desde 1948, embora se tenha centrado, nas primeiras três décadas, basicamente numa tarefa científica e académica (Schmidt, 2008; Vaz, 2016).

1982, 1989 e 1997, mas manteve sempre a determinação de que «todos têm o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender» (art.66º, nº1).¹² Este direito/dever, também designado de direito circular, implica um empenhamento, uma responsabilidade e uma solidariedade de toda a sociedade (Miranda e Medeiros, 2010). A CRP vincula o Estado a grandes objetivos de preservação ambiental: estabelece a «efetivação dos direitos ambientais», bem como a «defesa da natureza e do ambiente e a preservação dos recursos naturais» como tarefas fundamentais do Estado - assim inscritas no artigo 9º, al. d) e e), respetivamente desde as revisões constitucionais de 1997 e 1982; assume como incumbências prioritárias do Estado o «desenvolvimento sustentável» e a «preservação de recursos naturais e de equilíbrio dos ecossistemas» na política energética, assim como «a gestão racional dos recursos hídricos» na política da água (art. 81º, al. a), m) e n, com estas redações fixadas desde a revisão constitucional de 1997); no corpo do nº 2 do art. 66º determina que «para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos (...)» agir em defesa do ambiente. Em bom rigor, tanto significa exigir ao Estado ação e as prestações devidas para assegurar o direito ao ambiente, como exigir que se prive de agir para não pôr em causa o ambiente. Mas, o que também aqui fica claro é que «a proteção sistemática e global do ambiente não é uma tarefa solitária dos agentes públicos» (Canotilho, 2001, p.14), exigindo e pressupondo o envolvimento e a participação dos cidadãos. Também quer a primeira Lei de Bases do Ambiente - lei nº 11/87, de 7 de abril - quer a atual Lei que define as Bases da Política de Ambiente - lei nº 19/2014, de 14 de abril -, que revogou a primeira, não ignoraram a importância da participação dos cidadãos.

Estas abordagens constitucionais e legais convocam-nos para a necessidade do exercício de uma cidadania efetiva, na medida em que é preciso ter presente que «os decretos podem outorgar cidadania, mas ser-se cidadão não dispensa um ativo empenhamento próprio» (Barata-Moura, 2003, p.19). Com efeito, para se exercer um conjunto de direitos e para se assumir deveres, que empreendam contributos para a transformação da sociedade, que a sustentabilidade do desenvolvimento exige, requer-se cidadãos conscientes dos problemas e mobilizados para agir. A passividade, entendida como a indiferença ou o comodismo, é, ao

¹² Repare-se na opção claramente antropocêntrica da disposição constitucional, de resto também confirmada pela sua arrumação no título designado por «direitos e deveres económicos, sociais e culturais».

contrário, a negação da própria cidadania, dado que esta «recobre e reflete a pertença ativa à vida na ‘cidade’» (Barata-Moura, 2003, p.7). É, assim, lógico afirmar-se que a cidadania é determinante para a exigência e a efetivação da participação. Do mesmo modo, a participação é determinante para a generalização e a consolidação da cidadania, uma vez que os processos participativos são também meios de ação e de aprendizagens. Como realçam Alves, Araújo e Azeiteiro (2012, p.52), «os momentos de discussão e de luta são particularmente formativos». É por isso que há autores que consideram que, para além de uma ‘educação para a cidadania’, importaria garantir uma ‘educação na cidadania’ (Barata-Moura, 2003; Alves, Araújo, Azeiteiro, 2012).

A educação ambiental é justamente uma procura de formar uma melhor cidadania, mais implicada com a defesa do ambiente, tendo como objetivo a formação de cidadãos conscientes, conhecedores, competentes, motivados, comprometidos com a resolução de problemas ambientais (Almeida, 2007). No plano da cidadania ambiental tão relevantes se tornam os processos formais de educação, de que é exemplo a educação ambiental que é realizada nas escolas, como a educação não formal, que se sustenta nas experiências de vida, seja através, a título de exemplo, do conhecimento adquirido pelo contacto com determinadas interações, aspetos ou problemas ambientais, seja através de processos de discussão pública e da perceção de variados pontos de vista e análise dos problemas e soluções, seja até através da tomada de noção de um determinado assunto por via de uma petição coletiva para a qual se recolhem assinaturas. Alves, Araújo e Azeiteiro (2012) consideram que é importante valorizar a educação informal e propõem o conceito de «aprendizagem transformativa», adquirida pela experiência, capaz de estabelecer uma relação proveitosa entre a aprendizagem e a ação que promova a mudança necessária, considerando fundamental construir uma cidadania ambiental encorajadora da participação.

Em geral a expressão ‘cidadania ambiental’ é usada como sinónimo de ‘cidadania ecológica’, ‘cidadania sustentável’ ou outros termos equivalentes. Elas vão, contudo, surgindo na doutrina para designar realidades algo distintas. Por exemplo, Andrew Dobson distingue a cidadania ambiental, que traduz um conjunto de direitos e deveres de dimensão ambiental numa relação entre o cidadão e o Estado liberal, da cidadania ecológica, um novo tipo de cidadania que não se sustenta sobre essa relação cidadão/Estado, mas sim numa visão mais cosmopolita, de responsabilidade perante todos os outros cidadãos do mundo, os quais

têm uma pegada ecológica bastante desigual (Gudynas, 2009; Baldin e Albuquerque, 2012). Não considerando estas cidadanias alternativas, mas sim complementares, há publicações em que, pelo seu objetivo, Dobson prefere não fazer essa distinção, embora não deixando de alertar para a importância de conhecer a sua diferença (Dobson, 2007).

A cidadania ambiental, aqui entendida num sentido amplo de modo a abarcar toda aquela que se preocupa e mobiliza em torno do ambiente, pressupõe uma dupla vertente de intervenção – na esfera privada e na esfera pública. Na esfera privada, porque as opções e os estilos de vida de cada um constituem amostras representativas de um universo socio-ambiental, o mesmo é dizer que, como seres integrantes de uma comunidade, a alteração de comportamentos individuais contribui para a mudança de resultados globais. Baldin e Albuquerque (2012) sublinham a perigosidade de um discurso centrado sobretudo neste aspeto, na medida em que dá margem para uma desresponsabilização por parte dos poderes políticos e económicos. Para dar um exemplo, não é indiferente, para a melhoria da qualidade do ar nas cidades, para a diminuição da dependência de combustíveis fósseis, ou para a mitigação dos efeitos em geral das alterações climáticas, que as pessoas façam opção de se deslocar, nos seus movimentos pendulares, por transporte público em vez de utilizarem o automóvel particular. Quanto mais cidadãos fizerem essa opção, mais positivos serão os resultados alcançados. Porém, se as operadoras de transporte e os poderes públicos se conjugarem na desresponsabilização, através da eliminação de carreiras, do espaçamento de horários, do desinvestimento na qualidade do transporte ou do encarecimento dos títulos de transporte, funcionarão como um contrapoder de transformação. Por isso, «não basta o apelo a uma mudança de comportamentos na esfera privada, é incontornável a assunção de responsabilidades por parte dos poderes políticos e económicos» (Baldin e Albuquerque, 2012, p.4). É nesse sentido que a vertente de intervenção na esfera pública ganha um inegável relevo, na exigência de políticas articuladas para garantir resultados que gerem melhor qualidade de vida e preservação de recursos e valores naturais. Também nesta dimensão, quanto mais cidadãos contribuírem para uma participação pública, mais sonante, firme e forte será a voz que chega aos centros de decisão política.

Como veremos no próximo capítulo, o direito de petição é um direito de participação política, instrumento de democracia participativa (Ferrero, 1997), capaz de estabelecer uma comunicação entre os cidadãos e, para o caso que nos interessa, a Assembleia da República.

Constitui, segundo Canotilho, uma «expressão de cidadania ativa no Estado democrático, que se exerce com autonomia» (AR, 1995, p.20). Este é o aspeto que consideramos, desde já, importante relevar, isto é, o facto de o direito de petição ser exercido por livre iniciativa dos cidadãos. É o cidadão que inicia a comunicação com o Parlamento, que escolhe o conteúdo da petição, que solicita, que sugere, que reivindica o que entender. Uma cidadania ambiental não deverá menosprezar um instrumento desta natureza, o que não é, evidente e desejavelmente, incompatível com o exercício de outras formas de participação.

CAPÍTULO II

PARA A COMPREENSÃO DO DIREITO DE PETIÇÃO

1. As origens do direito de petição

O direito de petição é considerado dos mais remotos direitos dos cidadãos exercidos perante o poder político, porventura «um verdadeiro direito natural de defesa» (Miranda, 2008, p.281). Cuadrado (1991) supõe que a apresentação de petições aos governantes terá existido sempre e em todas as sociedades. Com efeito, se a figura da petição resulta da relação entre os que detêm o poder e aqueles que são os destinatários desse poder, é muito natural que a petição seja inerente a qualquer sociedade humana (Rodrigues, 1997). Essa relação quase intrínseca, independentemente da forma ou do sistema de governo, remete-nos para a procura da origem do direito de petição antes de ele estar expressamente determinado e reconhecido no Direito positivo.

A sua origem concreta não é, porém, fácil de determinar. Etimologicamente, ‘petição’ deriva do latim e, semanticamente, traduz-se num pedido, numa súplica ou numa reivindicação. A sua base etimológica leva Cuadrado (1991) a considerar que é possível induzir que o direito de petição possa ter origem no Direito romano ou no canónico.

Segundo o mesmo autor, existem evidências que tornam provável que a prática de dirigir petições ao Monarca remonte, na Europa, pelo menos aos séculos VI e VII, na alta Idade Média, por influência dos povos germânicos que se haviam instalado nos territórios do império romano, que influíram para que, por dever moral, o Rei atuasse com base nos princípios da piedade em relação aos seus súbditos. As petições enquadravam-se, assim, numa condescendência do Monarca, e não tanto num direito reconhecido aos súbditos. A certeza é que, quando surgiram as assembleias estamentais, a apresentação de petições ao Rei era já uma prática que se tinha imposto nos diversos reinos cristãos da Europa.

Entretanto, as assembleias estamentais tornaram-se também titulares práticos da apresentação de petições ao Rei, deixando-se, assim, de se praticar apenas as petições de defesa de interesses individuais - que pediam a concessão de uma graça ou a reparação de injustiça - para passarem a existir também as petições com carácter de participação política (Ferrero, 1997), embora com forte incidência sobre os interesses das corporações e dos assuntos locais.

Foi na baixa Idade Média, no século XIII, mais concretamente em 1215, com a assinatura da Magna Carta em Inglaterra, que surgiu aquela que se considera a primeira referência, embora alusiva e subentendida, ao direito de petição.¹³

Quer os particulares, quer o Parlamento inglês, desde a sua origem, podiam dirigir petições ao Monarca, mas, a partir do século XIV, o Parlamento (em concreto a Câmara dos Comuns) ganhou uma centralidade em matéria de petições (Dubourg-Lavroff, 1992). Requerendo, algumas delas, medidas legislativas, começou a tornar-se prática a apresentação de petições por iniciativa do Parlamento, em forma de projeto de lei, as quais eram assim apresentadas ao Rei, gerando-se uma ligação entre a petição e a iniciativa legislativa, o que contribuiu para reforçar os poderes do Parlamento e para limitar os poderes do Monarca (Cuadrado, 1991; Dubourg-Lavroff, 1992; Duarte, 2008). Esta realidade deu relevância ao órgão representativo e levou, progressivamente, a que os peticionários, em vez de dirigirem as petições diretamente ao Rei, as submetessem ao Parlamento, que por sua vez as dirigia ao Monarca (Cuadrado, 1991, Dubourg-Lavroff, 1992).

Handley (1986) sublinha que foi no século XVII que em Inglaterra se tornaram mais frequentes as petições sobre matérias políticas, quando se gerou um reconhecimento da petição como instrumento para chamar a atenção do Parlamento para o protesto e o descontentamento. Em 1628 foi aprovada pelo Parlamento inglês uma das mais influentes petições apresentadas ao Rei - *Petition of Rights* - que visava estabelecer regras, a cumprir pelo Monarca, fundamentalmente em matérias de fiscalidade e de justiça.

No final do século XVII, em 1689, surgiu, também em Inglaterra o *Bill of Rights* - o ato do Parlamento que, de entre a expressão de direitos existentes, reconheceu direta e explicitamente o direito de petição dirigido ao Rei.¹⁴ Parte da doutrina tende a considerar este ato como o verdadeiro e primeiro reconhecimento do direito de petição, o que outros consideram injusto ou mesmo transviado, face aos antecedentes expostos (Cuadrado, 1991).

Passámos um olhar sobre a evolução do direito de petição, concretamente em Inglaterra, pelo facto de ter sido aí que primeiro se positivou a petição. Contudo, importa não perder de vista

¹³ Magna Carta: «(40) *To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice*» - significa que se esse direito ou essa justiça fossem pedidos, não seriam ignorados e mereceriam resposta.

¹⁴ *Bill of Rights*: «5. *That it is the right of the subjects to petition the King, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal*».

que a apresentação de petições era prática nos diversos reinos cristãos da Europa e com características muito semelhantes. Por exemplo, em França, na Idade Média, as *requêtes* - que no Antigo Regime deram lugar às *placets* - eram petições dirigidas ao Rei, e também podiam ser apresentadas, quer por particulares, quer, desde o surgimento dos Estados Gerais em 1302, pelas corporações (Cuadrado, 1991).

A referência à experiência francesa é devida na abordagem histórica do direito de petição, na medida em que este foi inscrito na Constituição de 1791,¹⁵ a primeira a consagrar este direito, o qual foi, depois, sendo introduzido noutros textos constitucionais, de uma forma generalizada, em praticamente todos os Estados. Introduziu, contudo, o direito de dirigir petições às autoridades instituídas em geral, sem especificar o Parlamento, o que veio a ser alterado com a Constituição francesa de 1814, que estabeleceu a obrigatoriedade da forma escrita da petição dirigida ao Parlamento (Ferrero, 1997).

Quando nos referimos a petições, ao longo de todos estes séculos e épocas históricas, não nos reportamos, como ficou perceptível, a um instrumento uno e estanque, mas sim sujeito a um processo evolutivo que não foi linear, tendo sido, umas vezes mais e outras vezes menos, tolerado ou desejado pelo poder político. Em Inglaterra, houve casos de procura de restrição do direito de petição, por via legislativa, no início da segunda metade do século XVII, e também a notória multiplicação de apresentação de petições apresentadas à Câmara dos Comuns no século XIX levou, em meados desse século, a que se adotassem procedimentos formais a cumprir para prevenir a sua apresentação (Handley, 1986; Dubourg-Lavroff, 1992). Em geral, as monarquias absolutas retiraram importância política e prática ao direito de petição, reforçando-lhes o papel de súplica ao Rei. Na Alemanha, depois de 1933, com Hitler, foi abolido o direito de petição, sob ameaça de processos judiciais, tendo-se chegado mesmo a propor o castigo público para os que ousassem peticionar (Neumaier, 1976).

As petições foram primeiro uma prática e só depois positivadas; foram primeiro condescendência do Rei e só depois um direito dos seus súbditos; incidiam primeiro sobre interesses individuais e posteriormente surgiram também as petições sobre interesses coletivos, questão não desligada do facto de, com o surgimento das assembleias estamentais, estas passarem, para além dos particulares, a exercer o direito de petição perante o Rei,

¹⁵ Constituição francesa de 1791 - (*titre I*) «*les citoyens ont la liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement*»

expressando interesses corporativos, o que, como regista Marrana (2013), leva alguns autores a colocar o direito de petição na origem do *lobbying*; primeiro eram exclusivamente dirigidas ao Rei, mais tarde também a outras entidades públicas, e, com o constitucionalismo, fundamentalmente ao Parlamento, que «trocou o seu papel de autor de petições pelo de recetor das mesmas» (Ferrero, 1997, p.241).

Entretanto, a ligação histórica e estreita do direito de petição a interesses e privilégios corporativos foi quebrada quando, de acordo com Dubourg-Lavroff (1992), a revolução francesa fez nascer um novo direito de petição, dependente do princípio da soberania nacional, do princípio da separação de poderes e do reconhecimento do sistema representativo, ou, de acordo com Duarte (2008), quando se libertou do estigma de ser um direito de súbditos, para passar a ser um direito dos cidadãos ou um direito individual.

Para alguns com origem na Idade Média, para outros só a partir do seu exposto reconhecimento no século XVII, a verdade é que o direito de petição resistiu ao longo de séculos como meio de interpelar o poder político, perante diversas formas de organização sociopolítica e de exercício do poder. Mas, curiosamente, é com o constitucionalismo que Cuadrado (1991) considera que o direito de petição teve um franco declínio do seu exercício prático em diversos países da Europa, e Duarte (2008) assinala que a democracia representativa levou a uma subalternização do direito de petição em relação a outros direitos políticos. Ambos os autores sublinham a separação de poderes (fundamentalmente a separação dos poderes judicial e político), ou o surgimento de outras formas de intervenção ou pressão junto do poder (*e.g.* partidos políticos, imprensa) como algumas das causas para uma secundarização da eficácia da petição. Esse eventual declínio não correspondeu, contudo, à expressão constitucional do direito de petição, nem ao apagamento do seu exercício perante os Parlamentos, demonstrando uma «incomum resiliência» (Duarte, 2008, p.67).

2. A generalizada expressão constitucional do direito de petição na Europa

Atualmente, o direito de petição encontra-se inscrito na larga maioria das Constituições em todo o mundo, independentemente dos sistemas e regimes políticos e das formas de governo, ainda que podendo assumir importância e práticas diversificadas.

De qualquer modo, mesmo os Estados modernos que não enunciam esse direito na sua Constituição aceitam-no (Ribeiro, 2008). A Constituição francesa atual (de 1958) não prevê o direito de petição perante o Parlamento, mas este encontra-se inscrito no regime de funcionamento das assembleias parlamentares,¹⁶ e também no regimento da Assembleia Nacional francesa. O mesmo acontece no caso da Áustria, onde o direito de petição se encontra previsto na Lei sobre os direitos dos cidadãos,¹⁷ assim como, perante o Parlamento em concreto, nos regimentos dos Conselhos nacional e federal. A expressão constitucional do direito de petição não é, portanto, um pressuposto essencial para o seu reconhecimento.

Questão diferente é a da Irlanda (Allen, 2001), da Suécia, da Finlândia (Allen, 2001; Fernandes, 2013) e da Noruega (Fernandes, 2013), cujos ordenamentos jurídicos não preveem que os cidadãos apresentem petições ao Parlamento, o que não significa que as pessoas não exerçam outras formas de interpelação, comunicação e participação junto dos deputados, podendo acabar por, nalgumas situações, configurar na prática um direito material de peticionar, mesmo que não reconhecido formalmente como tal. Importa, contudo, ter presente que o direito de petição se investe de procedimentos formais que os parlamentos devem cumprir. Na Finlândia existe, desde 2012, uma nova figura de participação dos cidadãos perante o Parlamento (Fernandes, 2013), mas que se assemelha à iniciativa legislativa de cidadãos e não ao direito de petição.

A regra nos países da Europa é a da inscrição constitucional do direito de petição perante autoridades públicas, umas vezes especificando-se o seu exercício perante o Parlamento (*e.g.* Bélgica, Grécia, Espanha, Alemanha, Luxemburgo, Itália, Dinamarca), outras não (*e.g.* Holanda, Polónia, Roménia, Lituânia, Hungria). A previsão constitucional garante-lhe um estatuto de proteção elevado, não podendo ser violado, alterado ou eliminado por lei, e

¹⁶ *L'ordonnance du 17 novembre 1958*, artigo 4.

¹⁷ *Loi nationale du 21 décembre 1867 sur les droits des citoyens*.

atribuí-lhe, também, um caráter de perduração, até porque as Constituições não são revistas amiúde.

A regra é também que o direito de petição seja acolhido, nos textos constitucionais, como um direito fundamental, por exemplo, integrado no capítulo assim designado (*e.g.* Alemanha, Holanda), no dos direitos fundamentais e liberdades políticas (*e.g.* Espanha, Luxemburgo), no dos direitos individuais e sociais (*e.g.* Grécia), ou no dos direitos políticos (*e.g.* Itália). Neste último caso, é claramente privilegiada a característica da petição como direito de cidadania e de participação política, ao ponto de a Constituição italiana limitar o objeto das petições, apresentadas à Câmara dos Deputados e ao Senado da República, à demanda de legislação ou à exposição de interesses comuns. Embora de uma forma menos absoluta, devido às exceções que estabelece, também a Constituição do Luxemburgo impede a apresentação ao Parlamento de petições que incidam sobre interesses individuais.

Diferente é a Constituição da Dinamarca, que não alude ao direito de petição na parte onde elenca direitos fundamentais, referindo-o antes no seio do conjunto de artigos concernentes a procedimentos parlamentares, e apenas para referir que as petições só podem ser apresentadas ao Parlamento (*Folketing*) através de um dos seus deputados. Ou seja, na Dinamarca - ao contrário do que acontece na maioria dos países - os cidadãos não apresentam diretamente petições ao Parlamento, tendo estas que ser acolhidas por um deputado para que possam ser discutidas. Este regime representativo de apresentação de petições é também praticado em Inglaterra e na Áustria (Allen, 2001), e na Grécia a Constituição determina que as petições podem ser apresentadas por um deputado ou dirigidas pelos peticionários ao Presidente da Câmara dos Deputados.

Existem outras particularidades na abordagem do direito de petição em várias das Constituições de países da Europa, como, por exemplo, aquelas que criam limites ao exercício do direito de petição por parte de militares (*e.g.* Alemanha, Espanha), aquelas que exigem a forma escrita para a apresentação da petição (*e.g.* Alemanha, Espanha, Grécia, Bélgica, Luxemburgo), ou aquelas que preveem a possibilidade de os Parlamentos darem conhecimento das petições aos Governos, de modo a obterem esclarecimentos necessários (*e.g.* Bélgica, Grécia, Espanha, Luxemburgo). A base jurídica do direito de petição é, por norma, complementada através de leis que regulamentam esse direito e/ou dos regimentos dos respetivos Parlamentos, pelo que questões, que não estão traduzidas no texto

constitucional de alguns países, podem ser contempladas na respetiva regulamentação (*e.g.* forma escrita).

Não é, pois, evidentemente, através dos textos constitucionais que conseguiremos chegar a múltiplos aspetos concretos do direito de petição. Para um conhecimento comparado do exercício do direito de petição em diversos países, da Europa e não só, aconselha-se a leitura de Fernandes (2013), que, a partir de um questionário remetido a vários Parlamentos, através do Centro Europeu de Investigação Parlamentar e Documentação, recolheu um conjunto de informação sobre as práticas de peticionar.

Por último, importa referir que o exercício do direito de petição se encontra também previsto perante órgãos supranacionais, como no Parlamento Europeu,¹⁸ ou na Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.¹⁹

¹⁸ Previsto nos artigos 20º, n.º2, al. d) e 227º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹⁹ Previsto no artigo 65 da Resolução 1202, adotada a 4 de novembro de 1999, que estabelece o regulamento da Assembleia.

3. Evolução do direito de petição perante o Parlamento em Portugal

Também em Portugal, «o direito de petição remonta a muito antes do constitucionalismo» (Miranda, 1994, p.375), tendo sido exercido pelos súbditos desde a Idade Média (Duarte, 2008).

A prática do direito de petição em Portugal parece ter tido características semelhantes às de outras nações. As Cortes tiveram um papel não exclusivo, mas significativo, na apresentação de petições ao Rei, primeiro sob a forma de agravamentos, que deram, posteriormente, lugar aos capítulos. O povo era representado nas Cortes pelos procuradores dos concelhos, que as preparavam previamente nos respetivos concelhos, com forte influência das corporações, redigindo capítulos que seriam levados às Cortes. As petições coletivas ganhavam aqui uma importância assinalável. Os capítulos podiam ser particulares ou gerais, correspondendo os primeiros a reivindicações do concelho e os segundos a contributos para a governação do reino (Ribeiro da Silva, 2010). Os capítulos particulares eram as petições, que visavam sobretudo alcançar pretensões, através da confirmação pelo monarca de certos privilégios, ou proceder a queixas, pela denúncia de determinados atos e, quando aprovados, convertiam-se em normas (Ribeiro da Silva, 2010), o que liga o direito de petição exercido através das Cortes à possibilidade de iniciativa legislativa. Nesse sentido, Duarte salienta que o exercício do direito de queixa ou de súplica, «sob a forma dos agravamentos, traduziu (...) uma forma primeira de iniciativa legislativa popular [e] esteve na origem da assunção de poderes legislativos pelas Cortes» (Duarte, 2008, p.41). Sobre a capacidade de iniciativa e de intervenção, Gomes Canotilho considera que o direito de petição era um «sucedâneo da falta de iniciativa legislativa popular e da ausência da iniciativa popular referendária» (AR, 1995, p.23) e Jorge Miranda afirma que «no século XIX a petição serviria, de certo modo, de sucedâneo do sufrágio universal» (Miranda, 2008, p.282). Repare-se como, desta forma, estes autores relacionam o direito de petição com a participação política dos cidadãos, embora com características menos intensas do que outros institutos que surgiram depois.

3.1. No direito constitucional

O direito de petição perante o Parlamento foi inscrito em todas as Constituições portuguesas.

Na Constituição de 1822, no título «Dos direitos e deveres individuais dos portugueses», estipulava-se:

«16

Todo o português poderá apresentar por escrito às Cortes e ao poder executivo reclamações, queixas, ou petições, que deverão ser examinadas.

17

Todo o português tem igualmente o direito de expor qualquer infração da Constituição, e de requerer perante a competente Autoridade a efetiva responsabilidade do infrator.»

Na Carta Constitucional de 1826, no título «Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos portugueses», determinava-se:

«Art 145º A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Portugueses, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela constituição do Reino, pela maneira seguinte:

(...)

§. 28. Todo o Cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente Autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores.

(...).»

Na Constituição de 1838, no título «Dos direitos e garantias dos portugueses», registava-se:

«Art. 15º É garantido o direito de petição. Todo o Cidadão pode, não só apresentar aos Poderes do Estado reclamações, queixas e petições sobre objetos de interesse público ou particular, mas também expor quaisquer infrações da Constituição ou das leis, e requerer a efetiva responsabilidade dos infratores.»

Na Constituição de 1911, no título «Dos direitos e garantias individuais», estabelecia-se:

«Art. 3º A Constituição garante a portugueses e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

(...)

30º Todo o cidadão poderá apresentar aos poderes do Estado reclamações, queixas e petições, expor qualquer infração da Constituição e, sem necessidade de prévia autorização, requerer perante a autoridade competente a efetiva responsabilidade dos infratores.

(...).»

Na Constituição de 1933, na parte «Das garantias fundamentais» e, dentro desta, no título «Dos cidadãos», fixava-se:

«Art. 8º Constituem direitos e garantias individuais dos cidadãos portugueses:

(...)

18º O direito de representação ou petição, de reclamação ou queixa, perante os órgãos da soberania ou quaisquer autoridades em defesa dos seus direitos ou do interesse geral. (...).»

Na Constituição de 1976, na parte relativa aos «Direitos e deveres fundamentais» e no título referente aos «Direitos, liberdades e garantias», inscreveu-se:

«Artigo 49º

(Direito de petição e ação popular)

1. Todos os cidadãos podem apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição e das leis ou do interesse geral. (...).»

Este texto da Constituição de 1976 foi sendo alterado em quatro, das sete, revisões constitucionais - nas de 1982, 1987, 1997 e 2004 - tendo atualmente o seguinte texto, inserido na parte «Direitos e deveres fundamentais», no título «Direitos, liberdades e garantias» e no capítulo «Direitos, liberdades e garantias de participação política»:

«Artigo 52º

(Direito de petição e direito de ação popular)

1. Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral e bem assim o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação.
2. A lei fixa as condições em que as petições apresentadas coletivamente à Assembleia da República são apreciadas pelo Plenário. (...).»

Como se verifica, a abordagem do direito de petição, nas diversas Constituições portuguesas, não difere substancialmente de umas para as outras. Se atendermos à formulação desse direito no texto da primeira Constituição (de 1822), concluiremos que não deixaria de ser enquadrável na atualidade. Esta, de certa forma, homogeneidade de formulações, bem como a referência expressa ao direito de petição em todas as Constituições, garante um caráter de perenidade a este direito fundamental, como afirma Duarte (2008).

Registam-se, todavia, diferenças, algumas das quais tem interesse assinalar, tal como o facto de apenas as Constituições de 1822 e de 1976 referirem o dever de exame ou de apreciação das petições, criando uma obrigação expressa às autoridades públicas a quem aquelas eram dirigidas. Também só a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826 exigiam

forma escrita à petição, o que não significa, contudo, que esse aspeto formal fosse erradicado, porque, por exemplo atualmente, pese embora a CRP não o expresse, a regulamentação do exercício do direito de petição prevê-o. De salientar, ainda, que a Constituição de 1933 adotou um limite generalizado aos direitos dos cidadãos (onde se incluía o direito de petição), designadamente com base na salvaguarda dos interesses da sociedade ou dos princípios da moral (art. 8º, §1º).²⁰

Por outro lado, enquanto as Constituições de 1822, 1911 e 1933 «arrumam» o direito de petição nos títulos relativos aos direitos individuais, a Constituição de 1838 (de forma menos explícita), a Carta Constitucional de 1826 e a Constituição da República Portuguesa de 1976 (de forma explícita) vincam-lhe carácter de direito político. Veja-se que a CRP integra o direito de petição no mesmo capítulo que trata do direito de participar na vida pública, do direito de sufrágio, do direito de acesso a cargos públicos e do direito de constituir e participar em associações e partidos políticos. Não há dúvida de que, fazendo esta opção, a CRP valoriza o direito de petição como um direito efetivo de participação política.²¹ Miranda (2008) tem advogado que seria preferível desdobrar a abordagem constitucional da petição, enquadrando a sua faceta de direito de defesa, no Provedor de Justiça, enquanto Rebelo de Sousa e Alexandrino (2000, p.155) consideram mesmo que «mais se justificaria a sua pertença aos direitos pessoais». Porém, a opção constitucional foi, na senda da tradição francesa, a do tratamento unitário do instituto (Rodrigues, 1997), tendo estado subjacente à decisão constituinte a ideia de que, com o desenvolvimento da tutela jurisdicional, deveria valorizar-se a petição como direito de participação política (Miranda, 2008), podendo, assim, «ser exercido independentemente da existência de qualquer gravame pessoal ou lesão de interesses próprios» (Canotilho e Moreira, 2007, p.693).

As referências que as Constituições portuguesas vão fazendo à reclamação, à queixa, à representação ou à petição não se tornam relevantes, na medida em que o direito de petição em sentido genérico abrange todas estas figuras (Canotilho e Moreira, 2007).

²⁰ O regime fascista adotava a prática de instauração de processos-crime a cidadãos que exerciam direito de petição sobre determinadas matérias do desagrado do regime, como relatou Almeida Santos no Plenário da Assembleia da República - DAR nº 68, I série, 27 de abril 1990, p.2298.

²¹ Adiante, quando referirmos as modalidades de petições, detalharemos esta distinção entre petição como defesa de direitos pessoais e petição como participação política.

Importa ainda referir que, originariamente, a CRP previa, no art.181º, nº3, que as petições dirigidas à Assembleia da República fossem apreciadas pelas comissões. Com a revisão de 1989, foi inscrita a possibilidade de poderem ser apreciadas pelas comissões ou por uma comissão especialmente constituída para o efeito (art.178º, nº3), dando suporte constitucional à Comissão de Petições, já então prevista no Regimento da Assembleia da República, como veremos mais à frente. Mas, um dos traços mais relevantes dessa mesma revisão constitucional prende-se com a referência a uma das fases substanciais do processo de apreciação de uma petição, relacionada com a possibilidade da sua discussão em sessão plenária da Assembleia da República, prevendo-se a necessidade de regulamentação legislativa para definir as condições dessa apreciação em Plenário, apenas possível para petições dirigidas coletivamente ao Parlamento. Como apreciaremos adiante, essa regulamentação legislativa foi publicada no ano seguinte.

A revisão constitucional de 1997 veio introduzir o direito de os peticionários serem informados da apreciação da petição e do seu resultado num prazo razoável – questão que já tinha sido introduzida na regulamentação do direito de petição, em 1990 - e a Lei Constitucional de 2004 alargou expressamente o direito de apresentação de petições aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. Já a revisão constitucional de 1982 só tinha introduzido uma pequena alteração ao texto, formal e não substancial,²² mas, foi com ela que o direito de petição ficou «arrumado» num capítulo com a designação de «direitos, liberdades e garantias de participação política».

Não há dúvida que a integração do direito de petição na Constituição significa, já por si, uma proteção reforçada deste instituto, mas, a sua inclusão no âmbito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos confere-lhe uma proteção duplamente reforçada, na medida em que se encontra salvaguardado nos limites materiais de revisão constitucional (art 288º, al. d)).

3.2. Na regulamentação do direito de petição

Segundo Miranda (2008), até à CRP não houve regulamentação legislativa dos preceitos constitucionais relativos ao direito de petição. Porém, «na regulamentação interna das Cortes, cedo houve a preocupação de determinar os procedimentos a ter na receção e

²² Essa alteração formal, da Lei Constitucional de 1982, correspondeu a mudar a expressão que determinava que os cidadãos «podem apresentar» petições, para «têm o direito de apresentar» petições.

tratamento a dar às petições» (Borges, 2012). Assim, as petições eram depositadas numa caixa fechada, em espaço aberto ao público, eram examinadas por uma comissão de petições que elaborava sobre elas um relatório com parecer e, por fim, eram registadas as conclusões. A partir de 1857 passaram também a ser registados os nomes dos peticionários, a data de entrada e o objeto da petição. Os deputados estavam impedidos de apresentar petições individuais, mas na Câmara dos Pares do Reino era possível um dos pares apresentar uma petição, desde que sustentado por mais quatro pares, passando a petição a ser tomada como iniciativa legislativa. Com os regimentos da Assembleia Nacional deixou de se fazer referência a uma comissão de petições, prevendo-se apenas que as petições seriam lidas no período antes da ordem do dia e que seriam mencionadas no diário das sessões, estipulando-se o prazo de 24h para que, por estas formas, a Assembleia tomasse conhecimento das petições, caso o Presidente, feito exame prévio, decidisse que lhes daria seguimento.

Após a entrada em vigor da CRP, a regulamentação do direito de petição continuou a ser feita por via do Regimento da Assembleia da República (RAR),²³ prevendo-se nomeadamente: a forma escrita; a necessidade de identificação dos peticionários; a competência do Presidente da Assembleia da República (PAR) para admissão das petições; a apreciação das petições pelas comissões especializadas em razão da matéria, num prazo de 60 dias; a possibilidade de os peticionários serem ouvidos, caso a comissão em causa o entendesse; a elaboração de relatório; a possibilidade de envio da petição ao Provedor de Justiça; a publicação, em Diário da Assembleia da República (DAR), das petições com mais de 1000 assinaturas; a comunicação das diligências aos peticionários. Em 1988, numa das alterações ao RAR,²⁴ promoveu-se uma modificação relevante à tramitação das petições na Assembleia da República, com a referência à Comissão de Petições, a qual passou a ter a competência para a sua apreciação.

Entretanto, foi no ano de 1990 que foi criado o marco inquestionável no que se refere à regulamentação do direito de petição, com a publicação da lei nº43/90, de 10 de Agosto, o diploma que veio regular e garantir o exercício do direito de petição, doravante abreviada, no presente trabalho, pelas siglas LDP. Reportando-se às petições em geral apresentadas a

²³ Regimento da Assembleia da República de 1976, publicado em Diário da Assembleia da República, I legislatura, 1ª sessão legislativa, suplemento ao nº 16, de 31 de julho de 1976.

²⁴ Resolução da Assembleia da República nº 13-A/88, de 22 de julho, publicada no DR nº 168, I série, 3º suplemento, 22 julho 1988.

órgãos de soberania e a autoridades públicas (excecionando expressamente os tribunais), este diploma integrou, contudo, um capítulo específico sobre as petições dirigidas à Assembleia da República, o qual, entre outros aspetos, deu expressão à determinação constitucional (art. 52º, nº 2, CRP), estipulando que seriam apreciadas em Plenário as petições coletivas que contivessem mais de 1000 assinaturas. Para além disso, previu a possibilidade de os deputados ou grupos parlamentares poderem apresentar iniciativas legislativas sobre a matéria das petições (uma prerrogativa que lhes assistiria sempre, mesmo se a LDP não o referisse), sendo que as petições não são votadas, mas as iniciativas dos deputados são.

A LDP foi objeto de alterações introduzidas pelas lei nº 6/93, de 1 de março, lei nº 15/2003, de 4 de junho, e lei nº 45/2007, de 24 de agosto, normalmente associadas ou decorrentes de reformas do Parlamento, que se traduziram em revisões do RAR, e em alterações a vários diplomas, implicando mutações diversas e significativas no funcionamento parlamentar (Filipe, 2009).

A primeira alteração à LDP, em 1993, reproduziu o texto constitucional, fixado pela revisão de 1989, no que respeita à possibilidade de as petições serem analisadas pelas comissões competentes em razão da matéria ou por uma comissão especialmente constituída para o efeito, ficando, portanto, ao critério do funcionamento interno do Parlamento essa decisão. A Comissão de Petições só durou da 2ª sessão legislativa da V legislatura até ao final da VI legislatura (de 1989 a 1995) e desde 1995 até à data não foi criada qualquer outra comissão especializada. Das alterações introduzidas pela lei nº 6/93 destacamos, ainda, a exigência de mais de 4000 assinaturas para que as petições fossem discutidas em Plenário (um número substancialmente superior às mais de 1000 assinaturas exigidas até então), embora permitisse exceção a esta regra para as petições com menos assinaturas que fossem objeto de relatório com parecer propondo a sua discussão em Plenário. Nesta alteração à LDP surge, ainda, uma nova figura – a diligência conciliadora - que visa mediar um acordo entre o peticionário e a entidade competente, levado a cabo pela comissão parlamentar, no sentido de permitir a correção de uma situação ou a reparação dos erros que originaram a entrega da petição.

A segunda alteração à LDP, em 2003, trouxe novidades relevantes como a determinação da divulgação na internet da tramitação das petições, permitindo tornar todos os processos

públicos. De realçar, também, a inscrição da figura da audiência de peticionários, obrigatória para todas as petições que contivessem mais de 2000 assinaturas. Uma outra questão a assinalar nesta alteração à LDP prende-se com a possibilidade de já não apenas os deputados poderem apresentar iniciativa, mas também de as comissões poderem apresentar projetos de resolução, relacionados com o objeto da petição, juntamente com o relatório produzido, de modo a serem arrastados para a discussão da petição em Plenário. Também se passou a prever expressamente a possibilidade de as iniciativas dos deputados, sobre a matéria das petições, poderem ser arrastadas com estas, para a discussão em Plenário. Com o objetivo de acelerar a tramitação e a discussão das petições, a lei nº 15/2003 estipulou também um prazo de 30 dias para o agendamento do debate das petições em Plenário, a contar da data de envio do relatório e parecer para o PAR.

A terceira alteração à LDP, em 2007, veio inscrever a possibilidade (já então praticada no Parlamento) do exercício do direito de petição por via eletrónica e, numa lógica inclusiva, determinou a possibilidade das petições serem apresentadas em linguagem *braille*. Reduziu-se, nesta revisão, o número de assinaturas para tornar obrigatória a audiência de peticionários, passando a ser exigidas mais de 1000 assinaturas para o efeito (e não já as mais de 2000). Uma outra alteração a assinalar, constante da lei nº 45/2007, prende-se com o facto de se ter passado a permitir a possibilidade da subscrição de petições, mesmo depois de terem dado entrada na Assembleia da República, num prazo de 30 dias a contar da sua admissão.

Deixámos aqui alguns destaques de aspetos que foram sendo introduzidos com as sucessivas revisões da LDP, mas, para uma apresentação mais detalhada e esquematizada da leitura comparativa de partes relevantes da regulamentação do direito de petição, e da sua evolução em todo o período sobre o qual se debruça o nosso estudo, construímos um quadro – constante do anexo A) que percorre o RAR de 1976, a versão do RAR de 1988 (a imediatamente anterior à entrada em vigor da LDP), a LDP de 1990, a primeira alteração à LDP (1993), a segunda alteração à LDP (2003) e a terceira - e para já última - alteração à LDP (2007). Ao longo do capítulo III, detalharemos também alguns dos aspetos relevantes da regulamentação do exercício do direito de petição.

Não deixa de ser curioso constatar, ainda, que há instrumentos previstos na LDP que não têm tido real aplicabilidade prática. É o caso da diligência conciliadora, até à data apenas aplicada a três petições, com resultados de satisfação da pretensão dos peticionários apenas

numa (Monte-Cid *et al.*, 2012). É também o caso da aplicação de sanções a entidades externas em caso de não resposta a pedidos de informação pela comissão que aprecia uma petição – a ausência de resposta aconteceu muitas vezes, mas nunca foi instaurado qualquer procedimento criminal correspondente (Monte-Cid *et al.*, 2012). Estes serão, porventura, sinais de que a evolução da regulamentação do exercício do direito de petição tem passos a dar, quer pela alteração da prática por via do aperfeiçoamento da regulamentação do instituto, quer pela adaptação da regulamentação legislativa àquela que é a prática.

4. Sobre a definição de direito de petição

O direito de petição é um «direito fundamental que se traduz tanto numa forma não jurisdicional (ou não contenciosa) de **tutela de direitos** como numa **forma de intervenção** junto de órgãos administrativos e políticos» (Miranda, 1994, p.374). Mas atendamos, entretanto, à forma como a doutrina portuguesa tem definido o direito de petição, sobretudo no que respeita ao objetivo do seu exercício perante o destinatário, sem perder de vista que nos interessam, em particular, as petições dirigidas ao Parlamento:

*«Designamos petição a **solicitação** dirigida por membros de uma comunidade aos poderes nela instituídos, **impulsionando-os no sentido da prática de quaisquer atos jurídico-políticos**»* (Rodrigues, 1997, p.643).

*«[Petição propriamente dita é um] **pedido** dirigido aos poderes públicos **solicitando ou propondo a tomada de determinadas decisões ou a adoção de certas medidas**»* - (Canotilho e Moreira, 2007, p.695).

*«Entendemos por direito de petição: a **solicitação** dirigida, sob forma escrita, aos órgãos de autoridade pública, de natureza não judicial, **com o objetivo de garantir a sua intervenção em defesa de direitos e interesses pessoais ou em defesa de causas de interesse geral**»* (Duarte, 2008, p.29)

A caracterização da petição como um pedido ou uma solicitação de ação, de decisão, de intervenção é recorrente. Mas, lendo os textos de muitas das petições que chegaram à Assembleia da República, pode perguntar-se se estas definições conseguem englobar aquelas petições em que os subscritores usam o termo imperativo «exigimos da Assembleia da República», ou aquelas em que os peticionários, para além de exporem um assunto, nada pedem em concreto ao Parlamento. A resposta é claramente afirmativa. Neste último caso, a solicitação encontra-se implícita, porque quem expõe um assunto em petição ao Parlamento, não há de pretender fazer um mero desabafo, mas sim dar a conhecer um problema ou uma situação, para os quais procura solução ou apoio ativo. Em relação ao outro caso referido, os termos usados pelos peticionários não alteram a característica do instituto da petição, e se é verdade que a entrada de uma petição no Parlamento gera obrigatoriamente diligências, definidas na LDP, relacionadas com o dever de serem apreciadas, ela não vincula, contudo, o Parlamento a posicionar-se ou a proceder conforme a proposta ou o

desejo dos peticionários. Pode proceder, como pode até desencadear iniciativas legislativas por parte dos deputados, mas nada obriga a esse resultado. É nesse sentido que a petição se traduz numa solicitação (não confundível com a súplica, que em tempos idos caracterizou a petição) ou numa reivindicação, e os termos nela adotados estarão sobretudo relacionados com a forma como, política ou socialmente, os cidadãos encaram, com legitimidade, os deveres do Parlamento e dos representantes eleitos.

Como referimos, o exercício do direito de petição implica um dever de agir, traduzido no ato de apreciar a petição, por parte do destinatário, o que lhe confere característica de direito a prestação, como referem Miranda (AR, 1995) e Duarte (2008). Em sentido diverso, Rodrigues (1997) considera que não existe por parte do peticionário o direito a prestação, nem a uma resposta específica, sobretudo quando se verifica o arquivamento. Não nos parece ser exatamente assim, na medida em que as petições implicam, pelo menos, e independentemente do seu número de assinaturas, a elaboração de um relatório que é votado/deliberado em comissão, que determina o resultado do exame da petição admitida, e no qual consta, no mínimo, uma justificação para o arquivamento. O certo é que qualquer que seja esse resultado, ele decorre efetivamente do dever de apreciação e de resposta ao exercício do direito de petição.

Importa, de qualquer modo, assinalar que no caso de não cumprimento das etapas devidas, de exame ou apreciação de uma petição, o destinatário não está sujeito a sanções determinadas pela lei. Está, porém, sujeito ao escrutínio político dos cidadãos, e dos peticionários em particular (Miranda, 2008; Miranda e Medeiros, 2010), o que já motivou o Parlamento a tomar providências para melhorar a resposta prestada ao exercício do direito de petição, como Filipe (2009) reconhece ter resultado designadamente da reforma do Parlamento de 2007.

Com efeito, ao Parlamento importa ter bem presente que o exercício do direito de petição é efetivamente uma forma de comunicação entre representados e representantes (Cuadrado, 1991; AR, 1995; Duarte, 2008), a qual parte da iniciativa dos representados, constituindo um relevante instrumento de participação pública e política dos cidadãos, mas também um instrumento de exigência de conhecimento, ação e resposta por parte da Assembleia da República.

Para além de ser um direito fundamental, uma garantia de outros direitos, um direito de ver defendida a Constituição e as leis, uma forma de participação política ou de exercício de cidadania, o direito de petição encerra também em si condições de liberdade, quer porque o teor da petição é definido por quem toma a iniciativa de a apresentar, quer porque ninguém pode proibir, impedir ou dificultar o exercício do direito de petição a quem é seu titular (art. 6º, nº 1 LDP). Consequentemente, existe a garantia de que ninguém possa ser prejudicado pelo facto de exercer o direito de petição (art. 7º, nº 1 LDP).

Uma nota final para referirmos que nos parece relevante anotar que o direito de petição não se confunde com outros instrumentos e outras práticas de relação entre os cidadãos e o Parlamento, como pedidos de audiência dirigidos aos deputados ou aos grupos parlamentares, às comissões, ou mesmo ao Presidente da Assembleia da República, ou como o envio de correio eletrónico para os deputados, designadamente através do portal eletrónico do Parlamento – correio do cidadão. Atualmente o contacto com os deputados está bastante mais facilitado, mas dele não resulta um exercício do direito de peticionar perante o Parlamento. Por outro lado, o direito de petição distingue-se do direito de iniciativa legislativa, sendo que este último dá origem a um projeto de lei, depois de admitido pelo PAR, tem limites quanto ao objeto e só pode ser exercido coletivamente por cidadãos eleitores, em número não inferior a 20 000.²⁵

²⁵ Previsto no art. 167º, nº 1 da CRP e regulado pela lei nº 17/2003, de 4 de junho, alterada pela lei nº 26/2012, de 24 de julho e pela lei orgânica nº 1/2016, de 26 de agosto.

5. Modalidades de petição

A CRP parece confirmar a existência de um sentido lato e de um sentido restrito de petição, quando no artigo 52º, nº 1, se refere o direito de apresentar petições, representações, reclamações ou queixas, e na epígrafe do artigo intitula todas estas realidades como direito de petição. A **petição em sentido restrito** corresponde a um pedido para tomada de decisões ou adoção de medidas dirigido a poderes públicos, figura distinta da «reclamação» (impugnação de ato de uma autoridade, perante o seu próprio autor), da «queixa» (denúncia a uma autoridade de ilegalidade ou anomalia), e da «representação» (apresentação de ideias opostas ou chamadas de atenção em relação a atos de autoridades públicas). A **petição em sentido lato**, por seu turno, abrange, como já atrás referimos, todas estas dimensões, abarcando matérias, quer de interesse público, quer privado, e pode, nos termos constitucionais, ser dirigida aos órgãos de soberania ou a quaisquer autoridades.²⁶ É este o entendimento de petição que nos interessa. De resto, a LDP deixa claro, no art. 2º, nº 6, que «sempre que, nesta lei, se empregue unicamente o termo ‘petição’, entende-se que o mesmo se aplica a todas as modalidades referidas [petição, representação, reclamação, queixa]».

Contudo, Miranda (2008) faz muita questão em salientar a distinção dos dois tipos de petição quanto à natureza dos assuntos tratados:²⁷ a **petição-queixa** (ou **petição-garantia**, ou também comumente associada a petição de **interesse individual, pessoal ou particular**), que corresponde a um direito de defesa do peticionário e dos seus interesses legalmente protegidos, é uma garantia não impugnatória, extrajudicial; e a **petição-representação** (ou a **petição-direito político**, ou simplesmente petição-política, ou também comumente associada a petição de **interesse geral, público ou coletivo**), que corresponde a um direito de participação política e suscita problemas ou propostas de interesse geral.

²⁶ À exceção dos tribunais, questão não referida no artigo 52º da CRP, mas resultante do próprio sistema constitucional (Miranda, 1995), do princípio da independência dos tribunais (Canotilho e Moreira, 2007), ou da própria natureza da função jurisdicional (Miranda e Medeiros, 2010). Em sentido menos irredutível, Rebelo de Sousa e Alexandrino (2000) consideram que, dentro de certos padrões, não se exclui a possibilidade de se dirigirem petições aos tribunais e também Rodrigues (1997) entende que a ação dos tribunais possui aspetos que se podem reconduzir à função administrativa e não à jurisdicional. Contudo, a LDP, logo no nº 1 do seu artigo 1º, deixa claro que o direito de petição não tem como destinatários os tribunais.

²⁷ Na senda de Le Chapelier, que considerava imprescindível não confundir a petição sobre interesses individuais (*plainte*) com a petição sobre interesses gerais (*pétition*), afirmando que só estas últimas deviam ser abarcadas pelo instituto do direito de petição, como direito de cidadania. Em sentido não concordante, Robespierre (Cuadrado, 1991; Dubourg-Lavroff, 1992).

A verdade é que a LDP, no seu artigo 4º, procede claramente a essa distinção, atribuindo a titularidade do que corresponde à petição-política exclusivamente aos cidadãos portugueses, assim como a cidadãos de Estados que reconheçam aos portugueses, em condições de igualdade e reciprocidade, a mesma capacidade jurídica de exercício daquele direito; já para o que corresponde à petição-garantia alarga-se a titularidade a todos os estrangeiros e apátridas que residam em Portugal.

Jorge Miranda (AR, 1995) defende que deveriam revelar-se mais efeitos práticos decorrentes destas duas modalidades de petições, assumindo que a Assembleia da República não deveria admitir petições-queixa, e, quando lhe chegassem petições desta natureza, deveria remetê-las ao Provedor de Justiça. Não é essa a prática do Parlamento, nem é uma posição que acolha consenso. Em sentido contrário, Canotilho considera que seria importante suplantar a dicotomia entre a petição-queixa e a petição-direito político, desde logo quanto à sua titularidade, na medida em que, constituindo o direito de petição também um direito à indignação, «o melhor é todas as indignações poderem chegar ao Parlamento, independentemente dos seus portadores serem cabo-verdianos, serem alemães ou serem angolanos» (AR, 1995, p.38).

Nós identificamo-nos com esta última visão, e, conseqüentemente, não entendemos ser relevante, no presente trabalho, quando apreciarmos as petições em concreto, distinguir entre as petições-queixa e as petições-políticas. Ademais, Jorge Miranda (AR 1995) reconhece que há casos em que a fronteira entre ambas não é clara e Luís Sá (AR, 1995) salienta que existem muitas matérias onde a distinção entre aquelas modalidades de petição se torna muito difícil, realçando o caso das questões ambientais, nas quais a fronteira entre o público e o privado se confundem frequentemente.

Pertinentemente, Duarte (2008) chama a atenção para o facto de não se dever confundir as designações de petições de interesse pessoal e petições de interesse coletivo com petições individuais e coletivas. Estas últimas em nada têm a ver com o objeto da petição, mas antes com o sujeito - quem subscreve ou quantos assinam a petição. Assim, se a petição for apresentada apenas por um cidadão, trata-se de uma **petição individual**; se for apresentada em representação de uma pessoa coletiva ou um ente coletivo, trata-se de uma **petição em nome coletivo**; se for apresentada conjuntamente por várias pessoas, trata-se de uma **petição**

coletiva.²⁸ O exercício do direito de petição, como já referimos, provoca obrigações diferenciadas, por parte do Parlamento, consoante o número de subscritores.

²⁸ A petição coletiva é normalmente mais associada à petição de defesa de interesses gerais, mas nem sempre tem de ser assim. Uma petição individual, assinada por um único subscritor, pode tratar de assuntos públicos ou políticos e uma petição coletiva pode, por exemplo, nascer da solidariedade com um cidadão que se considera vítima de uma violação de direitos ou da lei. Mas, tendo em conta que a petição coletiva assume, por norma, a característica de petição de interesse público, nos termos do artigo 270º da CRP, admite-se a restrição à sua apresentação por parte de militares e agentes militarizados, bem como de agentes dos serviços e das forças de segurança.

CAPÍTULO III

AS PETIÇÕES EM MATÉRIA DE AMBIENTE QUE DERAM ENTRADA NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA ENTRE A I E A XII LEGISLATURA

1. Apontamentos metodológicos

Para cumprir os objetivos centrais do presente estudo - determinar o que representa o ambiente no âmbito das petições que deram entrada no Parlamento e qual tem sido a prática do exercício do direito de petição enquanto instrumento de intervenção sobre matérias ambientais - a primeira tarefa que se impôs concretizar foi a seleção, de entre todas as petições entradas em cada uma das legislaturas, daquelas que incidem sobre matéria ambiental. Essa seleção realizou-se em duas fases: (i) inicialmente, procedemos à consulta do registo das petições disponibilizado pela Assembleia da República, quer através dos ficheiros manuais, quer da base de dados eletrónica, de modo a fazer uma primeira triagem que nos afastasse as petições que tratavam de problemas ou propostas que, notoriamente, em nada tocavam assuntos ambientais; (ii) dessa triagem resultou um pacote de petições, ainda abrangente, cujos textos lemos na íntegra, de modo a selecionar aquelas que, efetivamente, tratavam de matérias ambientais.

Finda a etapa de seleção, consultámos os processos relativos a cada uma dessas petições e procedemos à recolha de dados primários, necessários ao cumprimento dos objetivos traçados. Assim, observámos o número de assinaturas e o tipo de subscritores, para perceber quem recorre ao mecanismo da petição; anotámos as datas de entrada, de produção de relatório, de arquivo e de debate em Plenário, nos casos em que houve, de modo a aferir do tempo de análise e de resposta do Parlamento à petição; apontámos o que os peticionários pediam em concreto à Assembleia da República, para compreender os temas expostos e as competências que o Parlamento foi chamado a exercer; procedemos à leitura dos relatórios finais das petições, e às atas dos debates em Plenário, nos casos em que aconteceram, de modo a aferir do resultado concreto das petições. Realizámos, depois, uma etapa de organização, tratamento e análise desses dados.

Da I à V legislatura, todos os registos de petições, textos e respetivos processos foram consultados no arquivo histórico da Assembleia da República, não se encontrando mesmo disponíveis em nenhum outro local. A partir da VI legislatura, as petições e os respetivos processos já se encontram disponibilizados no portal eletrónico do Parlamento, mas não integralmente. Com efeito, muitos dos textos e relatórios não estão aí acessíveis. Por esse facto, vários elementos relativos a petições, sobretudo das VI e VII legislaturas, foram igualmente consultados no arquivo histórico da Assembleia da República. Também em

relação a petições de outras legislaturas mais recentes, houve casos em que não estavam disponibilizados os relatórios e outros em que não se conseguia aceder ao texto efetivo da petição, mas apenas ao ofício que acompanhou a entrega da petição, o que nos obrigou à consulta dos respetivos processos materiais no arquivo histórico. No portal eletrónico da Assembleia da República, que se revelou uma plataforma muito útil e acessível para o conhecimento da atividade decorrida no Parlamento, consultámos os demais textos e elementos processuais disponíveis, relativos a petições das VI e VII, VIII, IX, X, XI e XII legislaturas.

Para a exploração do exercício prático do direito de petição em matéria de ambiente, que nos propusemos empreender, houve, porém, uma etapa prévia a todo o processo que aqui descrevemos, que se prendeu com a definição do que é uma petição que versa sobre ambiente. Poderíamos ter utilizado o critério da distribuição das petições pelas comissões parlamentares, dado que, à exceção do período em que funcionou a Comissão de Petições – que abrangeu uma parte da V e da VI legislaturas - as petições são distribuídas às comissões parlamentares por relação entre as suas competências materiais e o assunto tratado. Tendo essa triagem já sido efetuada pelo Parlamento, bastar-nos-ia consultar as petições que foram remetidas à comissão com competência nas matérias ambientais, e selecionar as que incidiram sobre ambiente, afastando as que se centraram nas outras competências da mesma comissão (*e.g.* ordenamento do território, urbanismo, poder local). Permitindo esse critério abarcar um vasto número de petições que nos interessam, não teria sido, contudo, um critério eficaz para os objetivos a que nos propusemos, desde logo, porque «o objeto das petições pode ser transversal a várias comissões, pelo que nem sempre a distribuição de petições sobre o mesmo assunto é feita à mesma comissão parlamentar» (Ribeiro, 2008, p.248). A título de exemplo, a matéria das alterações climáticas encontra-se, atualmente, dividida entre a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação e a Comissão de Agricultura e Mar.²⁹ Correríamos, com aquele critério, o risco de deixar de fora petições relevantes em matéria de ambiente.

Assim, determinámos que todas as petições que se debruçavam sobre assuntos, inequivocamente, relacionados com temas ambientais (*e.g.* água, resíduos, qualidade do ar,

²⁹ Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, Documento relativo às competências das comissões parlamentares permanentes da XIII legislatura, aprovado na reunião de 19 de janeiro de 2016. DAR nº 8, II série-C, 26 de janeiro de 2016.

ruído, biodiversidade) seriam selecionadas para efeitos do presente estudo, independentemente da comissão parlamentar para a qual foram distribuídas. Esta aparente objetividade não escapa, no entanto, à necessidade de uma triagem dentro dos temas referidos. Por exemplo, das petições que invocaram o tema ruído, não integrámos aquelas que se reportavam a ruído de vizinhança (por estarem associadas a comportamentos pessoais em usos habitacionais, e não a opções de políticas ambientais), nem aquelas relativas a eventos ou espetáculos exteriores (por terem carácter apenas ocasional de poluição sonora). Importa também esclarecer que há um conjunto de petições que entendemos não incluir no presente estudo, por tratarem de questões que nos transportam sobretudo para o plano da discussão ética e das relações culturais, e não tanto das políticas ambientais, como, por exemplo, no que se reporta ao estatuto jurídico dos animais.

Todavia, as maiores dificuldades de seleção surgiram a propósito de petições que abrangem vários assuntos, o que não constitui caso raro. Se atendermos à transversalidade das matérias ambientais - que tantas vezes se cruzam e articulam com matérias de agricultura e florestas, de transportes, de infraestruturas, de energia, de ordenamento do território, de urbanismo ou de cultura, entre outras -, torna-se perceptível a complexidade com que podemos estar confrontados na definição exata do assunto de uma petição. Nessas circunstâncias, é preciso avaliar qual é a matéria central da petição, de entre as várias temáticas que ela aborda. Mas, por vezes, até este exercício se torna complexo, na medida em que os vários assuntos estão tratados de uma forma que não permite evidenciar apenas um tema central.

O facto de haver petições que abrangem mais do que uma questão central, já levou à distribuição de uma petição para uma comissão parlamentar com posterior redistribuição para outra. Foi o caso da petição nº 160/VII (que versava sobre perseguições pessoais e funcionais do Ministério do Ambiente ao peticionário e sobre a denúncia de um conjunto de irregularidades no exercício da política ambiental), a qual foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, tendo esta, por sua vez, proposto a submissão da petição à Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente, por ter competências que melhor permitiriam avaliar as questões suscitadas.

Tendo em conta o que ficou referido, cuidámos de não incluir petições apenas porque dão, no seu texto, um argumento ambiental, uma vez que isso desvirtuaria o objetivo do nosso

estudo. Com efeito, há muitas petições que, tratando fundamentalmente de assuntos fiscais, ou económicos, ou de transportes, ou de agricultura, ou de património cultural, ou outros, utilizam vários argumentos, entre os quais de ordem ambiental. Porém, sem que a matéria ambiental seja central na petição. Vejamos um exemplo concreto: a petição nº 75/XII alerta o Parlamento para os efeitos negativos de uma eventual supressão do elétrico nº 18 em Lisboa. Para sustentar a sua posição contra uma decisão nesse sentido, baseia os seus argumentos fundamentalmente nos efeitos negativos que teria sobre a mobilidade das populações, mas usa também outras alegações entre as quais que «o elétrico é um meio de transporte ecológico e amigo do ambiente». Esta afirmação, que nos parece relevante para que os destinatários da petição recolham todas as dimensões das consequências de uma eventual supressão daquela carreira, não torna esta petição numa de matéria ambiental, porque não é essa, notoriamente, a principal preocupação revelada pelos peticionários, nem a mensagem central da petição, usando o argumento ambiental com carácter complementar à argumentação principal. Aquela é claramente uma petição sobre matéria de transportes.

Mas, se uma petição incidir sobre outras áreas, dando, porém, uma ênfase, uma preponderância substancial às questões ambientais, deve ser tida, para efeitos do presente estudo, com uma petição em matéria ambiental, porque, de outra forma, estaríamos a renegar o carácter transversal dos assuntos ambientais e a coartar a possibilidade de atingir os objetivos a que nos propusemos, que implicam perceber em que medida é que as questões ambientais motivam iniciativa de petição perante o Parlamento. Onde esta apreciação, sobre a ponderação do peso das questões ambientais nos propósitos das petições, se revelou mais complexa foi naquelas relativas a traçados de vias rodoviárias. Para retirar o máximo de carga subjetiva a essa apreciação, estabelecemos o critério de integração das petições, sobre aquele tema, que incidiam sobre a contestação à Avaliação de Impacte Ambiental ou daquelas que se centravam quase em exclusivo sobre argumentos de ordem ambiental.

Importa, ainda, sublinhar que o nosso critério assenta no tema tratado e não no objetivo ou resultado aludido ou pretendido pelos peticionários. Com efeito, as perceções sobre a defesa do ambiente e a sua conciliação com a presença humana podem ser diversificadas – por exemplo, houve peticionários a pedir esforços para construção de uma barragem, para efeitos de abastecimento de água às populações, e outros pediram a não construção de uma outra barragem, porque dela resultaria a destruição de biodiversidade. Embora com objetivos

materialmente opostos, assentam ambas sobre questões de caráter ambiental. Este exemplo, para além do mais, é bem revelador de como a política ambiental requer um exercício de exploração de respostas e de ponderação de alternativas, de interesses e de valores, e permite-nos, também, compreender as diversas dimensões da argumentação em assuntos com incidência ambiental, bem como as prioridades e pontos de vista estabelecidos pelos peticionários.

Em síntese, como critério de seleção, tomaremos como petições em matéria de ambiente aquelas cujo objeto se enquadra na esfera da política ambiental e ainda aquelas que, abarcando outros domínios, assentam, de modo essencial, em argumentos e temas ambientais. Este critério permite-nos perceber a natureza e a amplitude das preocupações, das solicitações e das propostas relacionadas com ambiente, que chegam ao Parlamento português por via do exercício do direito de petição.

2. A evolução quantitativa das petições

Num total de 2909 petições que deram entrada na Assembleia da República, entre a I e a XII legislatura, 96 são petições em matéria de ambiente, nos termos do critério explicitado, ou seja 3,3% do total de petições. Estamos a reportar-nos ao período que decorre entre 1976 e 2015 – portanto, 39 anos - o que significa que foi apresentada no Parlamento uma média de 2,5 petições sobre questões ambientais, por sessão legislativa. As médias têm, porém, o inconveniente de não revelar as oscilações das realidades observadas e, por isso, é preciso que detalhemos a informação alcançada a partir dos dados recolhidos. Vejamos, assim, a tabela III.1:

Tabela III.1

Evolução das petições apresentadas à Assembleia da República, por legislatura

Legislaturas	Datas das legislaturas	Total de petições apresentadas à AR	Petições em matéria ambiental	Distribuição das petições em matéria ambiental por sessão legislativa*				Percentagem das petições em matéria ambiental em relação ao total de petições
				1ª sl	2ª sl	3ª sl	4ª sl	
I	76/80	298	3	0	1	2	0	1,0%
II	80/83	64 **	1	0	1	0	-	1,6%
III	83/85	51	2	1	1	-	-	3,9%
IV	85/87	134	1	1	0	-	-	0,7%
V	87/91	317	5	0	0	1	4	1,6%
VI	91/95	339	13	7	4	0	2	3,8%
VII	95/99	185	15	2	3	4	6	8,1%
VIII	99/2002	83	6	3	2	1	-	7,2%
IX	2002/05	113	7	1	3	3	-	6,2%
X	2005/09	592	18	6	2	7	3	3,0%
XI	2009/11	181	10	6	4	-	-	5,5%
XII	2011/15	552	15	5	3	3	4	2,7%
Todas	1976/2015	2909	96					3,3%

*Onde se apresenta um traço, significa que não existiu aquela sessão legislativa, porque a legislatura terminou antecipadamente.

** É possível encontrar documentos e estudos onde se apresentem 66 petições da II legislatura. Contudo, quando consultámos os ficheiros manuais dos registos das petições da II legislatura, no arquivo histórico da Assembleia da República, verificámos que faltavam as fichas das petições nº 62/II e nº 63/II. Havendo necessidade de as consultar, para saber se se tratavam de petições em matéria de ambiente, fomos informados pelos serviços técnicos do arquivo que teria havido um lapso, nessa II legislatura, na numeração das petições, tendo-se passado diretamente da numeração 61/II para a 64/II, pelo que aquelas petições que procurávamos eram mesmo inexistentes. Deste modo, na II legislatura entraram, efetivamente, 64 petições.

Em relação ao total de petições, Leston-Bandeira (2002) assinala que, logo nos primeiros anos de democracia, os portugueses pareciam demonstrar grande confiança no instrumento da petição, atendendo ao número de petições apresentadas na I legislatura. Contudo, o recurso ao instituto da petição, perante a Assembleia da República, não foi significativo em matéria de ambiente, tendo estas representado 1% do total das petições que entraram na I legislatura.

Se tivermos em conta que Lima e Schmidt (1996, p.206) tomam apenas os anos 80, do século XX, como a tradução do «início da construção lenta e atribulada de uma opinião pública sobre ambiente», não estranharemos que as primeiras cinco legislaturas (que percorrem a segunda metade da década de 70 e toda a década de 80) tenham tido a apresentação mais escassa de petições em matéria de ambiente, representando as percentagens mais baixas do total de petições, das doze legislaturas avaliadas.

Nas II e III legislaturas verifica-se uma diminuição do número total de petições enviadas à Assembleia da República, mas na IV legislatura assiste-se, já, a um aumento substancial desse número total. Porém, sem qualquer repercussão no reforço de petições com abordagem de matérias ambientais.

Na V legislatura, foi com a publicação da LDP, em 1990, que se assistiu a um aumento bastante significativo do número total de petições. É possível estabelecer esta correlação porque, para além do crescimento da quantidade de petições entradas, elas passaram, com regularidade, a conter mais de 1000 assinaturas (AR, 1995; Leston-Bandeira, 2002) - o requisito que a LDP estabeleceu para a sua discussão em Plenário, permitindo, conseqüentemente, uma maior visibilidade dos assuntos levados ao Parlamento por via da petição.

Leston-Bandeira (2002) assinala que esse aumento substancial do número total de petições se concentrou entre 1990 e 1992, ou seja, no final da V legislatura e início da VI. E é justamente por esse período (alargado ao ano de 1993) que se assiste a um aumento da entrega de petições em matéria de ambiente. Das 5 petições sobre questões ambientais enviadas na V legislatura, 4 foram entregues na 4ª sessão legislativa, e das 13 petições enviadas na VI legislatura, 11 entraram nas 1ª e 2ª sessões legislativas. As petições que abordam especificamente matérias ambientais seguiram, neste período, uma linha evolutiva

em consonância com o conjunto total de petições. Este facto vai ao encontro da afirmação de Ribeiro, quando constata que «a par da maior entrada de petições, verificou-se uma maior diversidade do objeto das mesmas, que passou a abranger várias áreas temáticas» (AR, 1995, p.98), exemplificando, entre outras, com a área do ambiente.

A demora no exame da petição - que chegava a atingir vários anos, entre a apresentação da petição e a sua discussão pelo Parlamento -, assim como o sentimento de inconsequência do resultado da sua apreciação, geraram uma visão de inutilidade e de falta de eficácia na apresentação de petições à Assembleia da República. São, sobretudo, estas as razões que Leston-Bandeira (2002) associa à quebra da entrega de petições, em geral, registada na VII legislatura. Curiosamente, as petições em matéria de ambiente não acompanharam essa quebra, tendo até registado um aumento, ao ponto do peso das petições que trataram de assuntos ambientais ter sido o mais significativo de todas as legislaturas, representando 8,1% do total das petições. Como explicar esta tendência? Eventualmente, pelo impacto de algumas medidas políticas que estavam a gerar forte contestação na sociedade, a qual se veio a traduzir no ato de peticionar perante o Parlamento. Como poderemos ver adiante, a propósito da análise temática nas petições em estudo, por altura da VII legislatura era grande a contestação à política de resíduos, e esse facto, entre outros, traduziu-se num conjunto não menosprezável de petições dirigidas à Assembleia da República.

Tibúrcio (2010) apresenta um quadro de evolução das petições entregues na Assembleia da República por assuntos, entre as VII e IX legislaturas. Nos vinte e sete assuntos apresentados, encontramos o ‘ambiente’. O critério que adotámos para a seleção das petições sobre assuntos ambientais não é, notoriamente, idêntico ao de Tibúrcio - nem teria de ser, dado que tínhamos objetivos e âmbitos diversos de estudo. Porém, também é normal que, mesmo com critérios diferenciados, os resultados da seleção de petições sobre questões ambientais não se apresentem substancialmente diferentes e, por isso, é útil salientar uma constatação daquele autor que nos dá conta que «os assuntos que têm originado petições são variados e heterogêneos, não havendo nenhum que se revele preponderante relativamente aos restantes» (Tibúrcio, 2010, p.104). Assegura-se, portanto, que no âmbito da diversidade de temas de petições apresentadas perante o Parlamento, o tema ‘ambiente’, não se destacou em relação aos demais assuntos peticionados nas VII, VIII e IX legislaturas. De qualquer modo, importa referir que aquelas foram as legislaturas onde a abordagem ambiental teve

mais peso no todo das petições entradas, representando, respetivamente, 8,1%, 7,2% e 6,2% do total de petições.

A X legislatura foi aquela que registou, até à data, um maior número global de petições - 592 -, em muito devido à instituição do sistema eletrónico de entrega de petições, criado pela 2ª alteração à LDP (lei nº 15/2003), e implementado em 2004 na Assembleia da República. Foi também na X legislatura que se apresentaram mais petições em matéria ambiental, mas veremos mais à frente se as petições eletrónicas tiveram relevo nesse facto. Não obstante esse aumento, a abordagem ambiental perdeu peso em relação ao total das petições, embora não tanto quanto o que está, correta e objetivamente, expresso na tabela III.1. Isto porque se verificou, na X legislatura, o fenómeno de apresentação de múltiplas petições individuais sobre o mesmo assunto, tendo sido apresentadas 173 petições sobre apenas cinco assuntos (Borges, 2012). Com esta multiplicação de petições sobre o mesmo tema, qualquer assunto, que não recaísse naquele, perderia posição no total das petições.

Nas duas sessões legislativas existentes na XI legislatura, quebrada por eleições antecipadas, o ritmo e a quantidade de petições em matéria ambiental seguiam os níveis da X legislatura, tendo depois descido ligeiramente, na XII legislatura, embora já representando apenas 2,7% do total de petições. Seria, porventura, expectável que nesta legislatura a percentagem de petições em matéria ambiental até fosse menor, no quadro do número total de petições, dado que o programa de assistência financeira da Troika, iniciado em 2011, teve reflexos expressivos ao nível económico e social, o que poderia levar a um aumento significativo do exercício do direito de petição em matérias dessa natureza. Tibúrcio (2015), pelo contrário, pôs a hipótese de um período de crise se traduzir numa menor adesão dos cidadãos ao direito de petição, o que também não se verificou. Se é verdade que, como depois salienta Tibúrcio (2015), o direito de petição, embora constituindo uma forma de participação convencional, pode ter algumas características de protesto, o qual é normal que cresça em períodos de crise, será porventura realista acrescentar que quando os cidadãos sentem urgência nas respostas, é provável que não considerem o exercício do direito de petição como o mais adequado para a obtenção de reações e soluções por parte do Parlamento, devido à morosidade que está associada à apreciação das petições, e sobre a qual teremos oportunidade de nos debruçarmos adiante.

É, ainda, de sublinhar que a soma das petições que se debruçaram sobre questões ambientais, apresentadas da X à XII legislatura (que correspondem a 43 petições), constituíram 44,8% das 96 registadas em todas as legislaturas, o que demonstra que o instituto da petição não está adormecido no que respeita à evolução da abordagem de temas ambientais perante o Parlamento.

3. Os assuntos tratados nas petições

Atendendo aos conteúdos de cada uma das 96 petições em matéria de ambiente, criámos categorias de temas ambientais, pelas quais distribuimos essas petições.

No tema «água e saneamento» integram-se abordagens de abastecimento e utilização de água, saneamento e tratamento de águas residuais e também qualidade dos recursos hídricos e garantia de caudais nos rios. Em «conservação da natureza e biodiversidade» inclui-se a classificação, o planeamento e a gestão de áreas protegidas, a defesa de ecossistemas, flora e fauna, a preservação da paisagem e também o aproveitamento de espécies. Na categoria «energia e riscos» abrange-se radioatividade, radiações eletromagnéticas e transporte de materiais perigosos. No tema «processos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em vias rodoviárias» incluem-se petições que incidem sobre deficiências que os peticionários encontram na AIA. Na categoria «qualidade do ar» trata-se de poluição atmosférica de origem industrial e de odores provenientes de atividades industriais ou pecuárias. O tema «resíduos» abrange gestão e política de resíduos, assim como localização de estruturas para tratamento de resíduos. Em «ruído» inclui-se poluição sonora adveniente do funcionamento de unidades industriais ou comerciais, de edifícios religiosos e de vias rodoviárias.

Na generalidade, as petições tratam de um tema de forma destacada, pelo que se torna identificável a sua relação com uma das categorias. Tratar de um tema de forma destacada, não significa, porém, tratá-lo em exclusivo, até porque as diversas dimensões dos problemas ambientais entrecruzam-se com facilidade. Por exemplo, a petição nº 180/VII debruça-se sobre a necessidade de preservação do pinhal da Paiã, a maior zona verde da zona ocidental do concelho de Loures, invocando a forma como tem sido descuidada, quer pela redução do seu perímetro, quer pela quantidade de lixo que lá é depositado. Esta petição agrega-se, com evidência, à categoria «zonas verdes/parques urbanos», na medida em que é esse o seu objeto destacado, e não à categoria «resíduos». Outro exemplo, para que melhor se compreenda a divisão por categorias, é o da petição nº 50/XII, que trata da sustentabilidade do rio Mondego, pedindo a não construção de uma mini-hídrica, invocando argumentos relacionados com a qualidade da água, mas não esquecendo a preservação das espécies fluviais. Por se tratar da preservação de um recurso hídrico, e das diversas dimensões que o compõem, foi integrada na categoria «água e saneamento». Uma coisa é o tema ambiental

central na petição, outra, para este efeito de categorização das petições, são os temas que gravitam em torno do central, mormente por via da argumentação invocada.

Há, porém, petições que tocam em vários dos temas categorizados, sem que um seja mais central do que o outro, pelo que poderiam ser incluídas em diversas categorias. Por exemplo, na petição nº 131/I os peticionários queixam-se da laboração da fábrica Portucel, em Vila Velha de Ródão, e incidem essas queixas, de uma forma idêntica, sobre a poluição atmosférica, a poluição sonora e a poluição no rio Tejo. Não havia como integrá-la numa das categorias que enunciámos atrás, na medida em que teria cabimento em, pelo menos, três delas: «qualidade do ar», «ruído» e «água e saneamento». Para esses casos, criámos uma categoria que designámos de «diversas».

De seguida, observe-se a figura 3.1, onde são apresentadas as diferentes categorias de temas ambientais e o número de petições que cabe em cada uma delas.

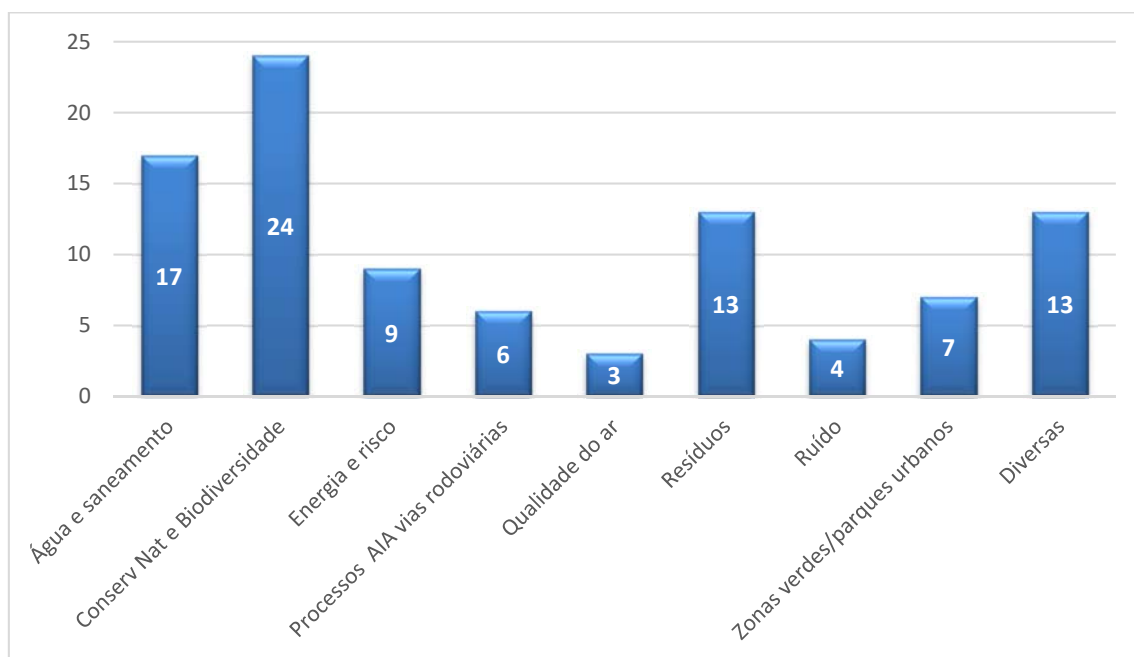


Figura 3.1 - Temas centrais das petições em matéria de ambiente, apresentadas à Assembleia da República entre a I e a XII legislatura

Ao longo das doze legislaturas em estudo, verifica-se que o tema «conservação da natureza e biodiversidade» foi aquele que mais suscitou a apresentação de petições perante a

Assembleia da República, representando 24 das 96 petições, ou seja, um quarto da totalidade das petições em matéria de ambiente. Depois daquele, a «água e saneamento» foi o assunto mais convocado, tratado em 17 petições. Segue-se o tema «resíduos», sobre o qual incidiram 13 petições, e «energia e risco» foi a matéria de 9 petições. As «zonas verdes/parques urbanos» motivaram a apresentação de 7 petições, número nada distante das 6 petições que levaram ao Parlamento preocupações relativas a «processos de AIA de vias rodoviárias». Os temas, isoladamente, menos focados foram o «ruído», com 4 petições, e a «qualidade do ar», com 3 petições.

A categoria «diversas» dá-nos, também, a perspetiva da quantidade de petições em matéria ambiental que chegaram ao Parlamento abordando as questões ambientais de uma forma mais abrangente, e outras vezes até mais difusa. Aquelas 13 petições são todas relativas a formas variadas de danos ambientais, que os peticionários foram, muitas vezes, especificando ao longo do texto das petições. Assim sendo, é possível fazer o exercício de desagregar a categoria «diversas», encaixando os vários assuntos tratados nessas petições nas demais categorias. Por exemplo, no caso da petição nº 18/XI, que contesta a laboração da unidade industrial Enermontijo, pedindo que se proceda à medição dos níveis de ruído e à análise da qualidade do ar, desagregaremos estes dois assuntos registando esta petição quer na categoria «qualidade do ar», quer na relativa ao «ruído». Esta desagregação permite-nos ter uma perspetiva, mais aproximada, dos assuntos ambientais com os quais o Parlamento foi sendo confrontado. Desta forma, na figura 3.2 apresentam-se, a azul, o número de petições categorizadas pelos temas já enunciados e apresentados e, a verde, encaixam-se os assuntos desagregados das petições da categoria «diversas». Como cada uma das 13 petições pertencentes à categoria «diversas» (na figura 3.1) estará, agora, distribuída e representada em mais do que uma das outras categorias (na figura 3.2), a soma da parte verde das várias colunas dará, portanto, um resultado superior a 13.

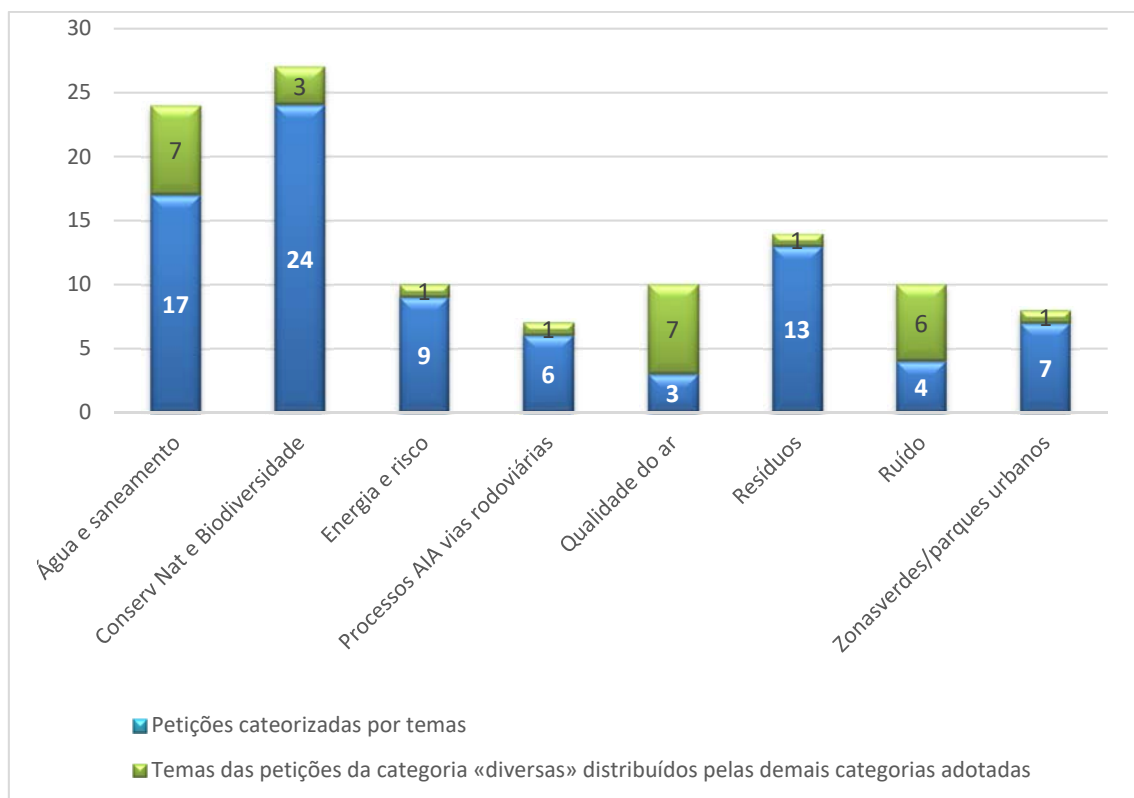


Figura 3.2 - Desagregação dos assuntos das petições da categoria «diversas» pelas demais categorias de petições em matéria ambiental

A figura 3.2 realça aspetos que importa salientar. Desde logo, com a desagregação dos assuntos das petições da categoria «diversas», a «conservação da natureza e biodiversidade» e a «água e saneamento» não perdem a dimensão de assuntos, nitidamente, mais tratados nas petições em matéria ambiental, ainda com uma margem distanciada da terceira categoria mais abordada - os «resíduos». Já os temas «qualidade do ar» e «ruído» deixam de ser residuais para ganhar uma presença mais substancial nas abordagens que foram feitas à Assembleia da República, equiparando-se à categoria «energia e risco» e ultrapassando, mesmo, a categoria «zonas verdes/parques urbanos». Esta última categoria, bem como a relativa a «processos de AIA de vias rodoviárias», tornam-se, neste exercício, as que menos suscitarão a ação de peticionar perante o Parlamento.

Outro aspeto a destacar é o facto dos temas «qualidade do ar» e «ruído» serem maioritariamente abordados de uma forma integrada com outros temas, daí que sejam engrossados, fundamentalmente, com a desagregação da categoria «diversas». Também no

âmbito da «água e saneamento», assiste-se a um avolumar significativo do seu peso a partir dessa desagregação. Este facto deve-se à circunstância das petições da categoria «diversas» tratarem, não exclusivamente, mas sobretudo de poluição industrial, com reflexos muito diretos na poluição atmosférica, sonora e hídrica.

Até agora, temos abordado as temáticas ambientais das petições, mas sem as enquadrar no tempo em que foram apresentadas. Importa, por isso, observar a tabela III.2, que nos dá a perspetiva do peso que cada tema teve em cada uma das legislaturas.

Tabela III.2
Categorização das petições m matéria ambiental, por legislatura

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
Água e saneamento	0	1	0	0	0	3	4	0	2	4	1	2	(17)
Conservação da Natureza e Biodiversidade	0	0	0	0	2	5	2	1	2	4	2	6	(24)
Energia e risco	1	0	1	0	0	0	0	1	0	4	0	2	(9)
Processos AIA de vias rodoviárias	0	0	0	0	1	0	0	1	0	4	0	0	(6)
Qualidade do ar	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	(3)
Resíduos	0	0	0	0	0	4	4	1	1	1	0	2	(13)
Ruído	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	0	(4)
Zonas verdes/parques urbanos	0	0	0	0	1	0	4	0	0	0	1	1	(7)
Diversas	2	0	0	1	0	0	0	2	1	1	4	2	(13)
Total	(3)	(1)	(2)	(1)	(5)	(13)	(15)	(6)	(7)	(18)	(10)	(15)	96

Através da tabela III.2 consegue-se visualizar, com clareza, que até à V legislatura o número reduzido de petições em matéria de ambiente se dispersa pelas várias categorias, e que, a partir da VI legislatura, com um maior número de petições, já se verificam, sem estranheza, algumas concentrações temáticas.

Sobre a categoria «água e saneamento», tem interesse realçar que a petição da II legislatura (nº 40/II) é sobre a poluição do rio Alviela. É, de resto, a única petição em matéria ambiental

da II legislatura, foi entregue em 1982 e reclamava sobre o atraso na construção da estação de tratamento de águas residuais de Alcanena. Catorze anos depois, em 2006 - na X legislatura -, o mesmo assunto volta a ser objeto de entrega de novas petições na Assembleia da República (nº 145/X e nº 146/X), para reclamar, desta feita, sobre o mau funcionamento do sistema de tratamento de águas residuais de Alcanena. Prova de uma longa luta pela despoluição do rio Alviela.³⁰ As petições que tocam o tema «água e saneamento» são, da VI à XII legislatura, sobre situações bastante diversificadas, mas na VI legislatura dá-se a circunstância de serem entregues duas petições sobre a mesma situação - a barragem do Alqueva (nº 180/VI e nº 187/VI). Realça-se este caso para salientar que ambas solicitaram a construção da barragem, designadamente, focando o argumento de abastecimento de água. Pese embora a conhecida oposição das associações ambientalistas a esta obra, não entrou na Assembleia da República qualquer petição que contestasse a construção da barragem do Alqueva.

Sobre a categoria «conservação da natureza e biodiversidade», não se pode dizer que foi um assunto completamente ausente das petições em matéria ambiental até à V legislatura, na medida em que, na categoria «diversas», a petição nº 131/I manifesta preocupação em relação à «fauna fluvial» do Tejo e a petição nº 6/IV denuncia «a destruição de uma rica flora e alguma fauna» na Tapada de Mafra. As petições, exclusiva ou centralmente, dedicadas ao tema da conservação da natureza e da biodiversidade surgem a partir da V legislatura e em número bastante significativo, o que resulta, com regularidade, na apresentação de mais do que uma petição sobre o tema, numa legislatura. É, de resto, a matéria que apresenta maior concentração – designadamente, nas VI e XII legislaturas. O mais curioso é que não se trata de petições que se foquem sobre as mesmas situações, abrangendo, pelo contrário, casos variadíssimos, quer temática quer geograficamente. Esta categoria é, por outro lado, aquela onde algumas petições (nº 192/X, sobre o Parque Marinho Luiz Saldanha; nº 123/XII e nº 496/XII, ambas sobre a Ria Formosa) demonstram o conflito, que se tem levantado na gestão e no planeamento das áreas protegidas, entre a presença das populações e das suas pequenas atividades, por um lado, e a preservação dos valores naturais,

³⁰ Que deu que falar mesmo antes do 25 de abril, em 1970, com a ida de Joaquim Duarte «o Diabo» à então Assembleia Nacional, levando garrafas de água pestilenta do Alviela e convidando aqueles que consideravam que não era água poluída, a bebê-la. A questão da poluição do rio Alviela também gerou, como vimos anteriormente, a criação de uma das primeiras associações de ambiente, a CLAPA, logo após a revolução de Abril.

por outro, quando o desejável é a inter-relação destes dois fatores, questão já abordada no relatório Brundtland, no qual se afirmava ser necessário que as áreas protegidas sirvam a «dupla finalidade de proteger o *habitat* das espécies e, ao mesmo tempo, os processos de desenvolvimento» (WCED, 1987, p.177). Face ao que ficou referido no parágrafo anterior, é de realçar que, nesta categoria, existe uma petição que contesta a construção da barragem de Foz Tua, solicitando a preservação do magnífico vale do Tua.

Sobre a categoria «energia e risco», as únicas duas petições que abordaram a questão do nuclear surgem nas primeiras legislaturas: uma na I, em 1976 (nº 177/I, relativa à instalação de uma central nuclear espanhola), e outra na III, em 1984 (nº 11/III, relativa a instalação de centrais nucleares em Portugal). A partir da X legislatura, o assunto preponderante desta categoria é relativo aos traçados de linhas de muito alta tensão, sendo que cinco das seis petições, concentradas sobretudo na X legislatura, mas também na XII, são relativas a esse assunto (nº 403/X; nº 406/X; nº 440/X; nº 412/XII; nº 535/XII).

Sobre a categoria «processos de AIA em vias rodoviárias» não é de estranhar que nas primeiras quatro legislaturas não tenha surgido qualquer petição sobre o tema, dado que só em 1990 foi publicado o decreto-lei nº 186/90, de 6 de junho, o qual transpôs a diretiva 85/337/CEE, sobre a avaliação de impacte ambiental para planos e projetos que, pela sua localização, dimensão ou características, fossem suscetíveis de provocar incidências significativas no ambiente. A generalidade das petições que integram esta categoria está ligada a projetos de traçados de vias rodoviárias, e a concentração de petições desta categoria, na X legislatura, deve-se ao facto de três, das quatro, enviadas à Assembleia da República se referirem à mesma via A32/IC2, a qual gerou, e continua a gerar, grande polémica (nº 551/X, 554/X, 556/X).

Sobre as categorias «qualidade do ar» e «ruído», que referiremos em conjunto por terem características semelhantes na avaliação que importa fazer, é de realçar que, parecendo as mais «despidas», como vimos na figura 3.1, vão sendo abordadas em várias petições da categoria «diversas», como confirmámos na figura 3.2, importando, agora, acrescentar que, por essa via, marcam presença na maioria das legislaturas. Estes temas são, fundamentalmente, abordados pelos peticionários a propósito de atividades industriais e pela forma como a poluição, que estas geram, afeta as populações.

Sobre a categoria «resíduos», as primeiras petições surgiram logo intensamente concentradas, nas VI e VII legislaturas. E se a estas acrescentarmos a petição referente à VIII legislatura, conclui-se que, no período de 1992 a 2000, as nove petições sobre resíduos, que entraram na Assembleia da República, eram exclusivamente centradas sobre localização de estruturas de recolha, tratamento e depósito de resíduos sólidos urbanos (nº107/VI, nº 138/VI, nº 307/VI, nº 53/VII, nº 12/VIII) e sobre pré-tratamento, depósito e queima de resíduos industriais perigosos (nº 292/VI, nº 149/VII, nº 151/VII, nº 153/VII). Vieira sublinha que «ao longo do final dos anos 90 e princípio deste século, vários conflitos eclodiram e poucos foram os aterros que não trouxeram conflitos», afirmando que o Governo «em vez de envolver e convencer as populações, seguiu uma política de imposição e, por vezes, de pouca transparência» (Vieira, 2003, p.175). Foram alguns destes casos que deram origem às petições referidas. Em relação aos aterros, a crítica fundamental prendia-se com a sua localização, mas no caso da incineração em S. João da Talha prendia-se mesmo com a contestação à opção (nº 307/VI). No mesmo sentido se posicionava uma petição que contestava a hipótese da incineração de resíduos tóxicos e perigosos em Sines (nº 292/VI), referindo que a queima de resíduos se tratava já de uma tecnologia ultrapassada. Mais tarde, um novo Governo, abandonando a ideia da incineração dedicada, fez uma opção pela coincineração de resíduos perigosos, que mobilizou também forte contestação, e petições na Assembleia da República (nº 149/VII, nº 151/VII). Também em relação à ameaça de instalação de uma estação de pré-tratamento de resíduos perigosos no Barreiro, uma petição (nº 153/VII) veio criticar o facto de não terem sido estudadas localizações alternativas.

Sobre a categoria «zonas verdes/parques urbanos», a concentração de petições que se verifica na VII legislatura corresponde a situações diversificadas, mas o que se nota em comum, entre todas as petições desta categoria, é a importância que os peticionários dão à existência de zonas verdes em espaço urbano, gerando comumente contestações à cultura do betão e do automóvel. A percepção de que as zonas verdes urbanas são uma mais-valia para o bem-estar das populações, está claramente expressa, por exemplo, nas petições nº 71/VII (sobre o pinhal da Paiã, em Loures) e nº 130/VII (sobre a Quinta dos Ingleses, em Carcavelos), que concretizam propostas de criação de condições objetivas para que as populações possam usufruir desses espaços naturalizados, como formas de lazer ou de prática desportiva.

Verifica-se, apesar de alguns temas comuns abordados em certas petições em matéria ambiental, uma profunda diversidade de assuntos que foram levados à Assembleia da República através do exercício do direito de petição.

4. A identificação geográfica das situações tratadas nas petições

As situações relativas aos assuntos colocados perante a Assembleia da República, através de uma petição, são, por norma, ou de âmbito nacional ou de âmbito regional/local. O único efeito prático que esta distinção provoca, desde 2007, é uma diferenciação nos tempos de discussão da petição em Plenário, sendo atribuído três minutos por grupo parlamentar, no caso de ter âmbito nacional, ou de dois minutos por grupo parlamentar, se tiver um âmbito regional ou local. Tirando essa particularidade, nada mais diferencia as petições em razão do âmbito geográfico dos casos nelas constantes, ao longo de todo o processo de exame e tramitação. Porém, para que tomemos um conhecimento mais detalhado das petições em análise, e das características dos assuntos tratados, observemo-las sob o ponto de vista territorial.

As petições em matéria de ambiente, apresentadas à Assembleia da República entre a I e a XII legislatura, trataram exponencialmente mais de situações de âmbito regional/local do que nacional, tendo havido, ainda, a particularidade de ter entrado uma petição que tratava de uma questão internacional (nº 114/VII, que se reportava a um intenso incêndio na Amazônia). A figura 3.3 realça claramente essa diferença, observando-se que, para além da referida petição sobre uma situação de âmbito internacional, apenas 11 são abordagens



Figura 3.3 - Número de petições em matéria ambiental que abordam situações de âmbito regional/local, nacional e internacional

de âmbito nacional e a larguíssima maioria, representada por 84 petições, incide sobre casos de âmbito regional ou local, correspondendo a 87,5% do total das petições em matéria ambiental.

Esta realidade parece indiciar que, em relação às questões ambientais, os cidadãos se mobilizam para apresentação de petições à Assembleia da República, sobretudo, a partir de situações de proximidade, em muitos casos porque se sentem diretamente afetados na sua qualidade de vida concreta.

Vejamos, de seguida, como estão distribuídas geograficamente aquelas 84 petições que abordam questões de âmbito regional ou local. Para o efeito, recorreremos a uma divisão do país entre norte, centro, sul e ilhas. No norte integramos os distritos de Viana do Castelo, Braga, Vila Real, Bragança e Porto. No centro incluímos os distritos de Aveiro, Viseu, Guarda, Coimbra, Castelo Branco, Leiria e Santarém. No sul os distritos de Lisboa, Portalegre, Évora, Setúbal, Beja e Faro. As ilhas referem-se, evidentemente, às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Se uma petição tiver uma abrangência territorial que incida, por exemplo, sobre o norte e o centro, destinaremos «meia petição» a uma dessas áreas geográficas e «meia petição» à outra, de modo a respeitar quer o número total de petições, quer a real dimensão geográfica tratada na petição. Observemos, então, a figura 3.4:

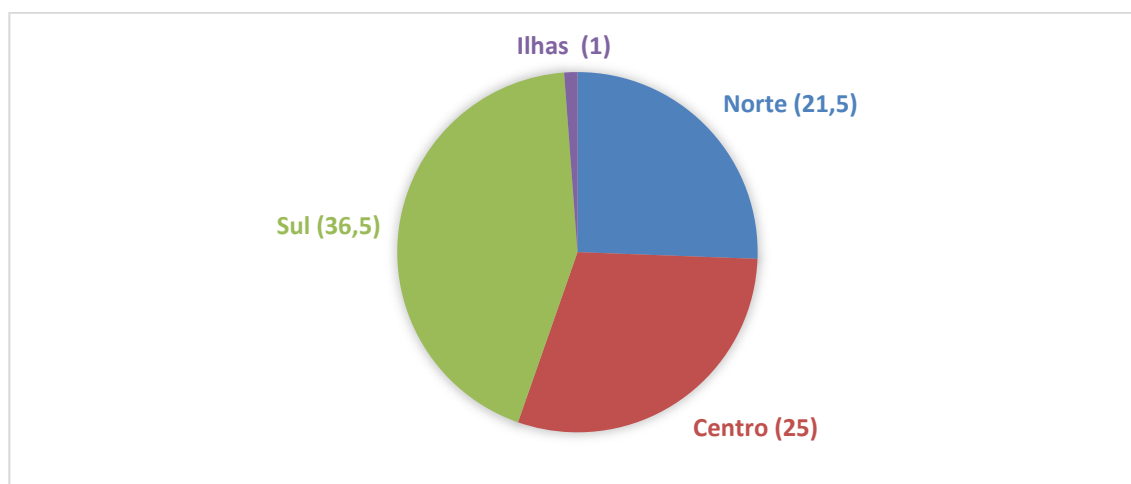


Figura 3.4 – Distribuição - pelo norte, centro, sul e ilhas - das petições em matéria ambiental que abordam situações de âmbito regional/local

O facto de as ilhas constituírem regiões com um estatuto de autonomia próprio, leva à quase inexistência de petições destas áreas territoriais apresentadas perante o Parlamento nacional (entrou apenas uma - nº 120/VI - que pedia um plano de emergência para a proteção da vegetação natural dos Açores e que, de resto, foi remetida a um conjunto vasto de entidades). Quanto às demais, 40,5 petições incidem sobre o sul do continente, 21,5 sobre o norte e 21 sobre o centro. Assim, 48,2% das petições em matéria ambiental, sobre situações de âmbito regional ou local, foram motivadas por vivências no sul do país, 25,6% no norte e 25% no centro.

Vejam, de seguida, através da figura 3.5, como se distribuíram as petições em matéria ambiental, em função do seu âmbito territorial, nas doze legislaturas a que o presente estudo se dedica:

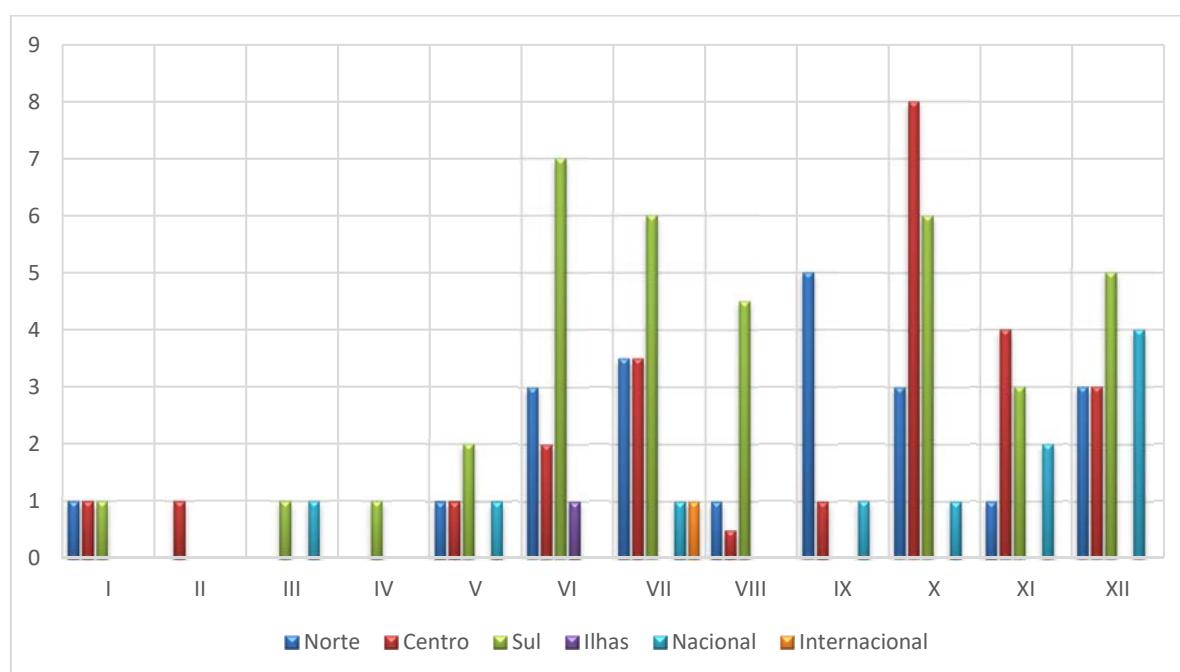


Figura 3.5 - Distribuição, por legislatura, das petições em matéria ambiental, tendo em conta o âmbito territorial das situações abordadas

Mais do que salientar que as situações do sul apresentaram uma maior expressão nas petições em matéria ambiental das V, VI, VII, VIII e XII legislaturas, e que as do norte foram mais expressivas na IX legislatura, e que as do centro suplantaram as de outras áreas geográficas

nas X e XI legislaturas, a leitura que entendemos oportuno fazer, a propósito da figura 3.5, é que um maior número de petições tende a traduzir-se numa mais diversa expressão territorial dos assuntos tratados (embora não aconteça sempre, como prova uma comparação entre a I e a IX legislatura: cada uma concentra-se em três dimensões geográficas, embora a IX legislatura tenha mais do dobro das petições da I). Não houve, entretanto, nenhuma legislatura que tivesse abrangido a totalidade das áreas territoriais indicadas na figura 3.5.

Repare-se, também, como as petições que tratam de situações de âmbito nacional se distribuem por várias legislaturas, apresentando, contudo, uma maior concentração nas XI e XII legislatura, embora de forma mais significativa nesta última (das onze existentes, seis foram apresentadas nestas duas legislaturas – nº 65/XI, que pretende a valorização da cortiça no setor do vinho; nº 90/XII, que pede alteração à lei do ruído; nº 54/XII, que visa que o sobreiro seja consagrado como árvore nacional do Portugal; nº 60/XII, que pretende que seja reconhecido um dia nacional da gestão sustentável dos resíduos; nº 120/XII, que pede o reconhecimento de um dia nacional do mergulhador; 394/XII, que defende a gestão pública dos resíduos). Curiosamente, duas destas petições incidem o seu objeto sobre a importância e a valorização do montado de sobro e outras duas sobre a gestão de resíduos.

Pese embora essa coincidência temática assinalada, importa esclarecer que não existe uma correlação entre os temas gerais das petições e a sua dimensão territorial, na medida em que os diversos temas, que tratámos no subcapítulo 3 do presente capítulo (água e saneamento, conservação da natureza e biodiversidade, energia e risco, processos de AIA de vias rodoviárias, qualidade do ar, resíduos, ruído, zonas verdes, diversos), não revelam uma concentração em função da zona do país.

Façamos, agora, o exercício, mais pormenorizado, de distribuir por distritos as petições que recaem sobre uma situação vivenciada no norte, no centro ou no sul do país. São 83, das 96 petições em matéria ambiental, mas há algumas que abrangem mais do que um distrito, como vimos - no total são seis as petições nessa situação (nº 42/VI, que propõe uma moratória a certas atividades na Área de Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e da Costa Vicentina; nº 180/VI e 187/VI, ambas sobre o Alqueva; nº 53/VII, que contesta a localização de aterros sanitários em localidades dos distritos de Viana do Castelo, Porto e Coimbra; nº 12/VIII que incide sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos na região do Oeste; nº 108/X que propõe a extinção do Parque Natural da Serra da Estrela). O que nos importa, neste

exercício, é conhecer quantas petições incidiram sobre um determinado distrito. Assim, no caso de uma petição de âmbito regional abranger mais do que um distrito, não será subdividida, mas sim assinalada tantas vezes quanto o número de distritos que abrange. Por exemplo, a petição nº 42/VI – sobre a, então, Área de Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e da Costa Vicentina ³¹ ficará registada em Setúbal, em Beja e em Faro, na medida em que abarca concelhos destes três distritos. Desta forma, a figura 3.6 deve ser lida por distrito, e apresentará colunas onde a cor de laranja corresponderá às petições que incidiram sobre a circunscrição territorial de apenas um distrito, e a cor azul representará petições que abrangeram mais do que um.

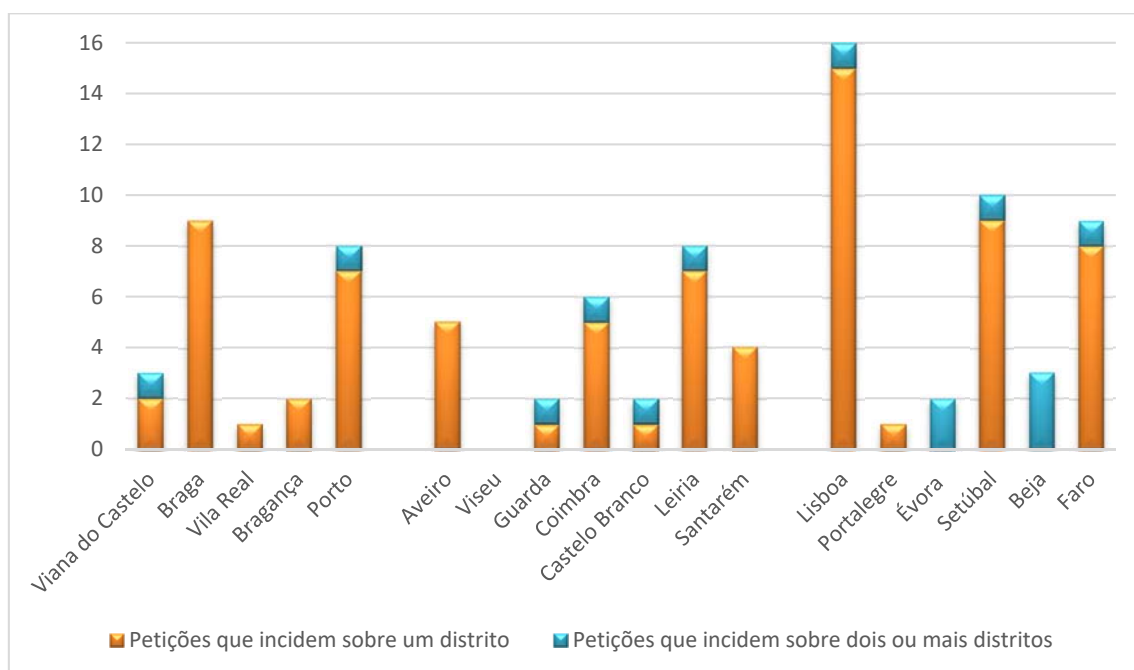


Figura 3.6 - As petições em matéria ambiental que incidem sobre cada um dos distritos

O distrito de Viseu não tem sequer uma petição focada sobre questões ambientais da sua área geográfica. Há também distritos com uma presença praticamente residual, em apenas uma ou duas petições em matéria ambiental: Vila Real, Bragança, Guarda, Castelo Branco,

³¹ Primeiro classificado como Área de Paisagem Protegida, pelo Decreto-Lei nº 241/88, de 7 de julho, e, sete anos depois, classificado como Parque Natural (do Sudoeste Alentejano e da Costa Vicentina), criado pelo Decreto-Regulamentar nº 26/95, de 21 de setembro.

Portalegre e Évora. Viana do Castelo e Beja também não têm uma expressão assinalável, com apenas três petições. Com quatro, cinco e seis petições, respetivamente, estão Santarém, Aveiro e Coimbra, enquanto o Porto e Leiria já ganham mais expressão, com oito petições cada. Seguem-se Braga e Faro com nove petições e Setúbal com dez, mas ainda longe do distrito que gerou dezasseis petições em matéria ambiental - Lisboa.

Note-se, também, como existe uma diferença tão substancial entre os distritos do litoral (com maior expressão nas petições em matéria ambiental) e o interior (com muito menor expressão). Procurar razões para essa diferença extravasa o objetivo do presente trabalho, mas importa que ela fique registada, atendendo à assimetria resultante do despovoamento do interior do país e à super concentração populacional na faixa litoral, que faz com que, de modo figurado, se possa afirmar que, «neste cenário, se Portugal fosse uma jangada já se tinha virado» (Vieira, 2003, p.54). Eventualmente esta desigualdade territorial poderá ter peso na maior facilidade ou dificuldade de mobilização de pessoas para apresentação e subscrição de petições à Assembleia da República.

5. O tipo de peticionários

Como já referimos, os titulares do direito de petição são os cidadãos portugueses e os cidadãos de outros Estados que reconheçam idêntica capacidade aos portugueses, em condições de igualdade e reciprocidade (art. 4º, nº 1, LDP).³² Mas, se for para efeitos de defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, essa titularidade é alargada a estrangeiros e apátridas que residam em Portugal (art. 4º, nº 2, LDP).

Relembramos, também, que o direito de petição pode ser exercido por uma única pessoa (petição individual), ou por um conjunto de pessoas (petição coletiva), ou pode, ainda, ser exercido por uma pessoa coletiva (petição em nome coletivo), conforme consta do art. 4º, nº 3 e 4 da LDP. Assim, a petição individual tem, necessariamente, apenas um subscritor, ao contrário da petição coletiva que tem, obrigatoriamente, mais do que um subscritor. A petição em nome coletivo, por seu turno, é, segundo Rodrigues (1997, p.651), aquela «em que o requerente é apenas um, agindo no entanto em nome de uma entidade grupal ou transpessoal». Em bom rigor, não significa que tenha que ter obrigatoriamente só uma assinatura, mas implica que, as que tiver, sejam de pessoas integrantes dos corpos gerentes da entidade coletiva (Borges, 2012) ou de pessoas que agem como representantes daquele ente grupal. Por exemplo, a petição nº 108/IX é subscrita pelo Presidente da Direção, pelo Secretário e pelo Tesoureiro da ADAPTA – Associação de Defesa do Ambiente e Património da Trofa – e não é por ter mais do que uma assinatura que deixa de ter a característica de petição em nome coletivo.

Se a petição em nome coletivo tiver apenas uma assinatura, ela não se confunde, e muito menos se transforma, numa petição individual. Será uma petição individual se a sua apresentação for exercida individualmente, em nome exclusivo daquele cidadão que subscreve a petição. Será uma petição em nome coletivo se quem a assina não exerce o direito de petição individualmente, mas sim em nome da estrutura coletiva, com a legitimidade para agir em representação dos respetivos membros, como estabelece o art. 2º, nº 5 da LDP. Por exemplo, a petição nº 103/VII (sobre o direito à não caça) é apresentada pela Quercus e, unicamente, assinada pelo Presidente da Direção Nacional daquela

³² Esta referência aos cidadãos de outros Estados, nomeadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (art. 4º, nº1, LDP) só foi introduzida com a alteração à LDP de 2007.

associação ambientalista. Trata-se de uma petição em nome coletivo que tem apenas uma assinatura. Não é, portanto, uma petição coletiva, mas também não é uma petição individual, porque Francisco Ferreira não exerce individualmente o direito de petição, não assina na qualidade de uma pessoa singular que se dirige ao Parlamento, mas sim na qualidade de Presidente da Quercus, em representação da organização e, conseqüentemente, daqueles que constituem aquela associação.

A verdade é que se as petições individuais não podem advir de organizações, já as petições coletivas «tanto podem provir de grupos de cidadãos formados *ad hoc* como provir de pessoas coletivas» (Miranda e Medeiros, 2010, p.1027). Ribeiro (2008, p. 251) sublinha que até «é vulgar que, em muitas petições coletivas, um dos subscritores seja também uma pessoa coletiva». E na grande maioria desses casos será mesmo o primeiro subscritor, quando, como é frequente, a petição é mobilizada pela entidade coletiva, «para a qual faz recolha de assinaturas, quer pelos seus associados, quer pelo público em geral» (Borges, 2012, p.6). Nestas situações as petições são classificadas como coletivas, mesmo se a petição for lançada por uma organização e entregue pelos seus representantes no Parlamento, porque está muito para lá da representação dos seus membros.

Rodrigues (1997) considera que na petição em nome coletivo, ou nos casos em que uma petição é subscrita conjuntamente por pessoas singulares e por representantes de pessoa coletiva, ela não pode, coerentemente, ter natureza política. Duarte (2008, p.99) também considera que uma pessoa coletiva ou uma entidade associativa só pode subscrever petições que não entrem na esfera das matérias políticas *stricto sensu*, por observância dos princípios da especialidade e da representatividade, que as limita, designadamente, a assuntos do interesse dos seus representados. Se assim for, temos o caso de as petições em nome coletivo, ou de as petições coletivas lançadas por uma organização, terem limites consideráveis à liberdade dos assuntos a expor ao destinatário, para que promovam uma efetiva representação dos respetivos membros, determinada no art, 2º, nº 5 da LDP. Porém, e para além disso, é muito difícil, em certos casos, delimitar os assuntos de natureza política, como se estes não fossem assuntos do quotidiano, ou com interferência na vida concreta de cada pessoa singular ou coletiva. Por exemplo, a petição nº 394/XII é subscrita pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local e Regional. Empresas Públicas, Concessionárias e Afins, e pede a não privatização dos serviços de resíduos. É claramente

um assunto da esfera política, mas sempre se pode dizer que também é do interesse direto dos seus associados que pretendem a manutenção dos seus postos de trabalho, ameaçados pela privatização. Mas, por que razão não poderia, por hipótese, um sindicato de professores, ou uma associação desportiva, subscrever uma petição a pedir a não construção de uma central nuclear em Portugal, se o que estaria em causa era a segurança de toda a população, incluindo dos professores e dos amantes do desporto? Julgamos ser questionável a existência desses limites, e, porventura, os únicos estabelecidos podem decorrer do facto das direções das organizações terem que responder e prestar contas perante os seus associados.

As petições em nome coletivo, pela sua natureza especial, vão suscitando diversas questões particulares. Miranda (AR, 1995) considera que seria preferível que só pudessem exercer direito de petição as pessoas coletivas privadas e não as públicas, havendo, para estas, outros mecanismos de comunicação institucional. Neste sentido, uma autarquia não poderia apresentar uma petição ao Parlamento, mesmo se pretendesse a interrupção de um processo legislativo que incidisse sobre a sua circunscrição territorial, e o fizesse em representação dos interesses das populações residentes na freguesia ou no município. Não foi, contudo, essa a opção do legislador, estipulando-se claramente que gozam de direito de petição «quaisquer pessoas coletivas legalmente constituídas» (art 4º, nº 4, LDP). Esta redação legal não deve ser lida como um impedimento de apresentação de petições por grupos não personalizados, uma vez que é a própria CRP (no art 265º, nº 1) que admite o direito de petição para organizações de moradores perante as autarquias locais (Duarte, 2008) e que estabelece o princípio da universalidade e da cláusula aberta de direitos fundamentais, respetivamente no art, 12º, nº 2 e no art 16º, nº 1 (Miranda e Medeiros, 2010). Assim, numa petição em nome coletivo podem caber organizações e movimentos com e sem personalidade jurídica.

Já se colocou, também, a questão de saber se, no caso das petições em nome coletivo serem apresentadas por uma organização que represente mais de 4000 associados, devem ou não ser equiparadas a uma petição coletiva com mais de 4000 subscritores (desde 1993, é o número necessário para que a petição seja obrigatoriamente discutida em Plenário). Como já vimos, a LDP refere que uma petição em nome coletivo é apresentada por uma pessoa coletiva em representação dos respetivos membros, o que poderia, eventualmente, levar a que aquela petição tivesse tanto peso, quanto aquele que representam os associados da

organização em causa. Miranda (AR, 1995) entende que não é possível pôr no mesmo plano essas duas realidades, e, com efeito, o que conta, na prática, para o processo de tramitação da petição é mesmo o número de subscritores, que o são porque apuseram a sua assinatura na petição. Mas há quem tenha ido ainda mais longe, na pretensão de equiparar petições em nome coletivo às petições coletivas com um vasto número de assinaturas, apresentando uma petição à Assembleia da República que solicitava a alteração da LDP, de modo a que qualquer petição em nome coletivo, independentemente do número de associados, fosse obrigatoriamente publicada em DAR e discutida em Plenário.³³ Esta pretensão não foi atendida.

Importa, também, aqui esclarecer que não se deve confundir uma petição coletiva com múltiplas petições individuais com identidade de objeto e pretensão. Estas últimas podem juntar-se num único processo de tramitação (art. 17º, nº 5, LDP), produzindo-se, por exemplo, apenas um relatório para ambas (como aconteceu com as petições nº 180/VI e 187/VI, sobre a barragem do Alqueva), mas não podem agregar-se, transformando-se numa única petição, até porque o art. 2º, nº 5 da LDP deixa claro que a petição coletiva requer a sua apresentação por um conjunto de pessoas através de um único instrumento. Também no caso de estarmos perante diversas petições coletivas, com identidade de objeto e pretensão, as suas assinaturas não podem ser somadas, como se de uma só petição se tratasse, para levar, por exemplo, a ultrapassar as 4000 assinaturas que garantem o debate da petição em Plenário. Para este efeito, o que releva é o número de subscritores de cada uma das petições isoladamente.

Pode-se, assim, concluir que as petições são objetivamente diferenciadas, no processo instrutório e na apreciação, em razão do número de assinaturas e não em razão do tipo de sujeito ou de peticionário. Se é verdade que só uma petição coletiva garante a obrigatoriedade de audição de peticionários ou de discussão em Plenário, não é, contudo, por ser petição coletiva que ela beneficia dessas prerrogativas, porque se tiver, respetivamente, menos de 1001 ou 4001 assinaturas não garante essas etapas de exame e apreciação.

³³ Petição nº 3/VI/1ª, apresentada pela Associação Livre dos Objetores e Objedoras de Consciência, em 1991.

Curiosamente, no formulário para envio de uma petição eletrônica, constante do portal da *internet* da Assembleia da República, no espaço cidadão, o primeiro campo de preenchimento obrigatório é, justamente, para definir se a petição é individual, se é de uma pessoa coletiva ou se é uma petição coletiva. Não nos parece importante que o campo seja de preenchimento obrigatório, até porque já aconteceu, por exemplo, com a petição nº 60/XII (que pretende a instituição do dia nacional de gestão sustentável de resíduos), que os peticionários tenham selecionado a opção ‘pessoa coletiva’ e a Assembleia da República venha a (re)classificá-la, corretamente, como ‘coletiva’, na medida em que é apresentada por um conjunto de cidadãos e nem sequer em nome de uma qualquer pessoa coletiva. Se aquele campo se mantiver de preenchimento obrigatório, a Assembleia da República deve, no mínimo, aos cidadãos uma breve explicação sobre como distinguir aquelas três categorias de petições. Porém, em nossa opinião, o preenchimento daquele campo pelos peticionários é inteiramente dispensável.

Avaliemos, agora, que tipo de peticionário apresenta petições em matéria de ambiente perante a Assembleia da República. Importa-nos conhecer se as petições são entregues em nome individual, em nome de um ente coletivo, ou em nome de um grupo de cidadãos. Neste último caso, importa ainda distinguir se as petições coletivas são despoletadas, fundamentalmente, por organizações ou por cidadãos não organizados. Assim sendo, utilizaremos a clássica divisão entre petições individuais, em nome coletivo e coletivas, mas subdividiremos esta última em ‘coletivas *ad hoc*’, *i.e.* sem intervenção de um ente coletivo, e ‘coletivas de organização’, *i.e.* mobilizadas por uma entidade coletiva, mas muito para lá da representação desta. Só desta forma conseguiremos ter a perceção da importância que as entidades e o associativismo têm na apresentação de petições sobre matérias com implicações ambientais e, por outro lado, até que ponto os cidadãos se mobilizam, ocasional e espontaneamente, para apresentar em conjunto uma petição em matéria de ambiente, sem ser por via de uma organização.

Como se observa na figura 3.7, das 96 petições em matéria de ambiente, só 10 são petições individuais, ou seja 10,4%. As petições em representação de um ente coletivo têm um peso um pouco maior, com 13 petições, correspondendo a 13,5%. Mas, o peso esmagador é mesmo o das petições coletivas, num total de 73, perfazendo 76% da totalidade das petições em estudo. Destas petições coletivas, 31 são *ad hoc*, isto é, o grupo de cidadãos envolveu-se

sem a participação, pelo menos assumida, de uma associação, e 42 são com uma organização/associação/entidade envolvida.

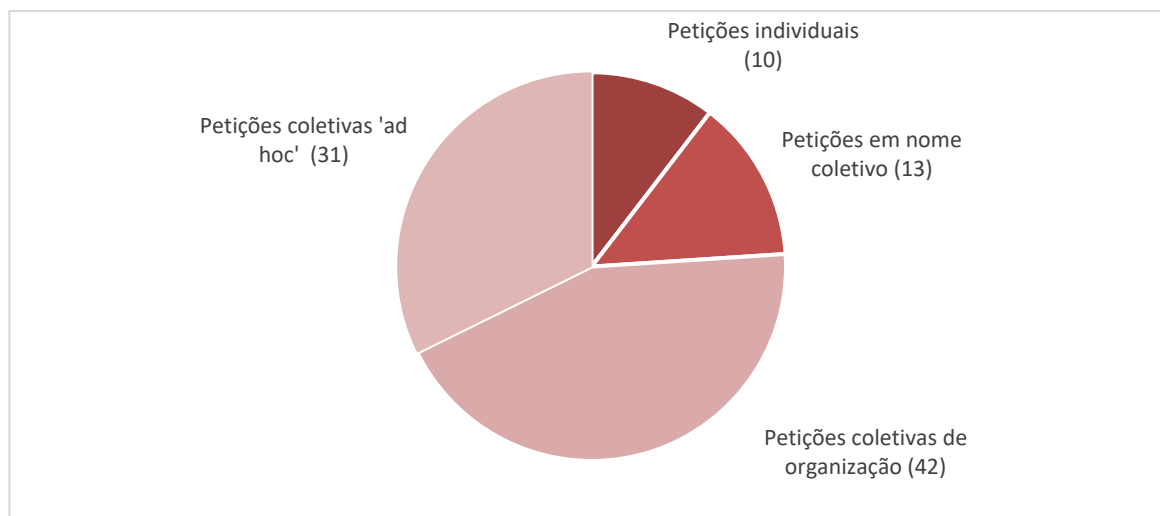


Figura 3.7 - Peso das petições individuais, em nome coletivo, coletivas *ad hoc* e coletivas de organização, no total das petições em matéria de ambiente

Por legislatura, estas modalidades de petição distribuíram-se da forma como se apresenta na figura 3.8.

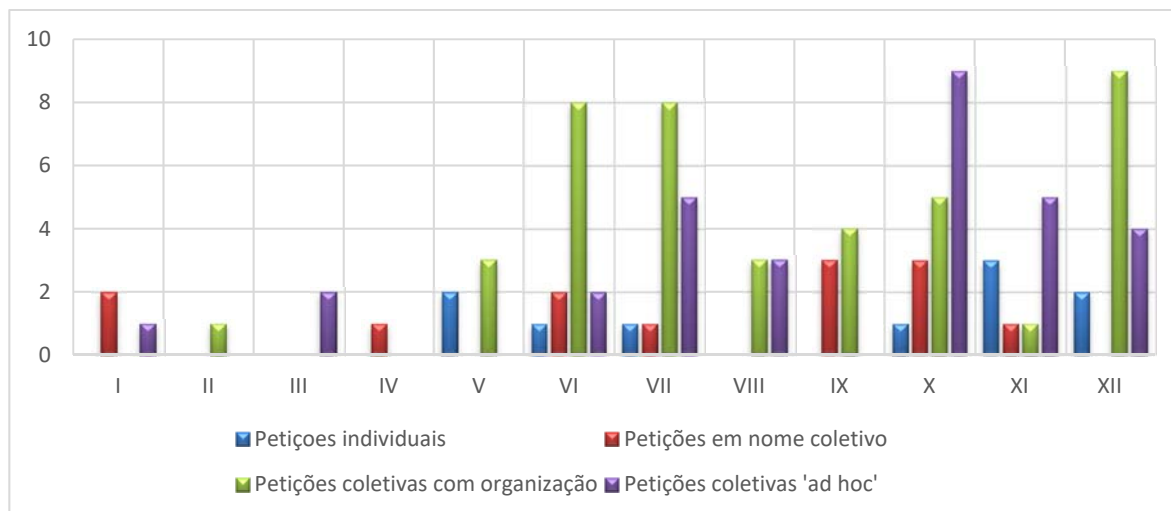


Figura 3.8 - Distribuição das petições - em matéria ambiental - individuais, em nome coletivo, coletivas *ad hoc* e coletivas de organização, por legislatura

Até à V legislatura, devido ao escasso número de petições em matéria ambiental, o aspeto que consideramos relevante salientar é que, no seu conjunto, abarcam todos os tipos de petições quanto ao sujeito. Quanto menor o número de petições numa legislatura, mais probabilidade existe de nem todos os tipos de petições em razão do sujeito serem abrangidos, como é verificável não apenas até à V legislatura, mas também nas VIII e IX.

Nas VI, VII, VIII, X, XI e XII legislaturas, se somarmos os dois tipos de petições coletivas (correspondendo às colunas verde e roxa, da figura 3.8), verificamos que reinam entre o conjunto de petições. Destas, as petições coletivas de organização são claramente as mais expressivas nas VI, VII, IX e XII (representando, respetivamente, 61,5%, 53,3%, 57,1% e 60% das petições da legislatura em causa). Mas, nas X e XI legislaturas são as petições coletivas *ad hoc* as que aparecem em maior número (correspondendo, respetivamente, a 50% e 55,6% das petições de cada uma daquelas legislaturas). Repare-se, entretanto, que as petições individuais vão aparecendo aqui e acolá, em número não destacado, espalhadas pelas V, VI, VII, X, XI e XII legislaturas, embora na XI legislatura não sejam irrelevantes perante o conjunto de petições apresentadas. Da mesma forma, as petições em nome coletivo aparecem distribuídas por várias legislaturas (I, IV, VI, VII, IX, X e XI), mas em muito menor quantidade do que as petições coletivas.

No que respeita ao tipo de peticionários, as petições em matéria de ambiente não se assemelham ao padrão estabelecido na totalidade de petições entregues na Assembleia da República. Nestas, segundo Borges (2012), as petições em nome coletivo são residuais, as petições coletivas são esmagadoramente mais na I legislatura, mantendo um lugar cimeiro nas II, III, IV, VIII, IX e XI legislaturas, embora já não tão acentuado, e as petições individuais destacam-se largamente das demais, nas restantes legislaturas (V, VI, VII, e especialmente na X porque foram entregues muitas petições individuais sobre o mesmo assunto). Nas petições em matéria ambiental isso não acontece, porque as petições individuais são, claramente, residuais, o que significa que, em geral, os cidadãos não tomam a iniciativa de colocar individualmente um problema ou uma proposta relacionada com ambiente à Assembleia da República, preferindo fazê-lo de forma coletiva, ou, eventualmente, quando são mobilizados para o efeito e convidados a assinar uma petição coletiva. Os problemas ambientais têm geralmente um efeito sobre a qualidade de vida coletiva, o que se constata com facilidade se pensarmos, por exemplo, nos cheiros

nauseabundos de um rio conspurcado por descargas, na destruição de uma zona verde urbana ou na localização de um aterro sanitário. Nessas circunstâncias, é, na nossa perspectiva, muito natural que os cidadãos prefiram que chegue ao Parlamento uma voz coletiva, que para além da maior força que comporta, pode ter, como vimos, implicações no processo de tramitação da petição, em função do número de assinaturas.

Regressemos, ainda, à figura 3.7, a qual nos leva a compreender que as organizações têm um peso bastante significativo na entrega das petições em matéria de ambiente. Se somarmos as petições coletivas de organização e as petições em nome coletivo, obtemos um total de 55 petições. Ou seja, 57,2% das petições em matéria ambiental têm o envolvimento expreso e assumido de entidades coletivas. A pergunta que se impõe é de que entes coletivos se tratam?

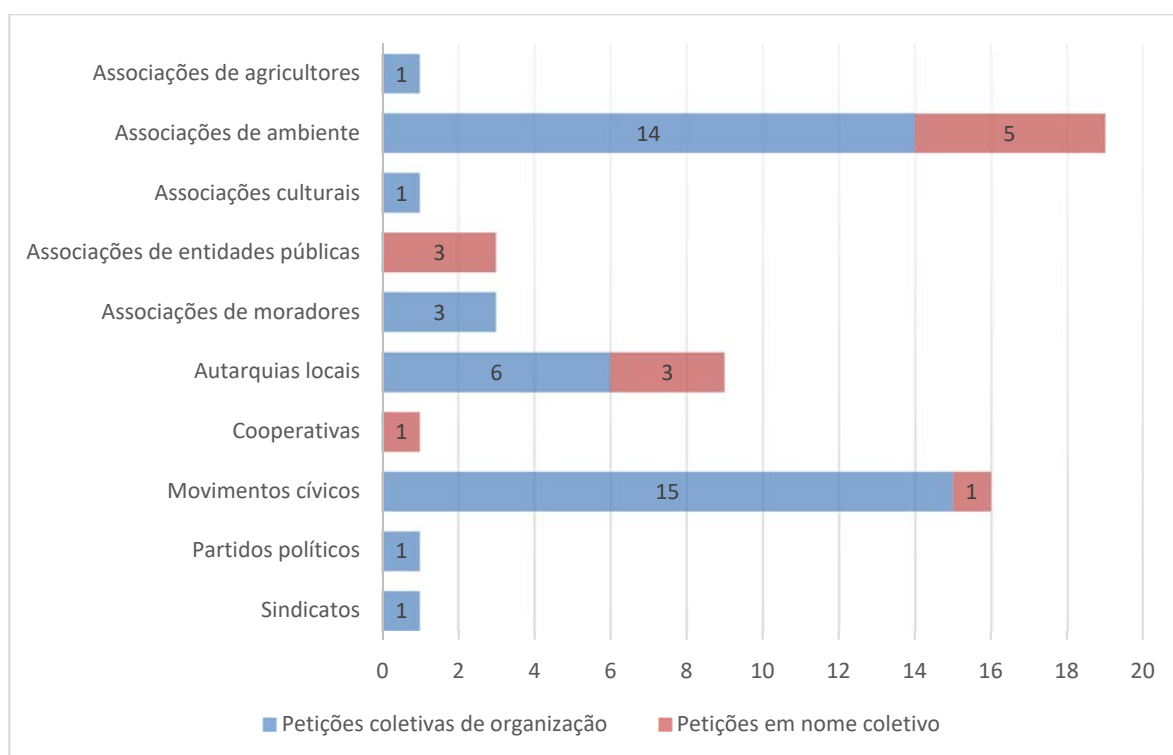


Figura 3.9 - Género de organizações envolvidas nas petições em matéria ambiental (nas petições em nome coletivo e nas petições coletivas de organização)

Não há dúvida, conforme se mostra na figura 3.9, que, das organizações que entregam petições à Assembleia da República, a maioria são associações ambientalistas. Logo de

seguida surgem os movimentos cívicos, que apresentam aqui a característica de serem, na sua larga maioria, criados em torno de questões relacionadas com ambiente, como a Comissão *ad hoc* de S. João da Talha (criada a propósito da localização da incineradora para resíduos sólidos urbanos), a Plataforma Cívica salvem a Barrinha (criada na sequência dos problemas ambientais da Barrinha de Esmoriz) ou a Comissão de Luta pela alteração da linha de muito alta tensão do concelho de Almada (criada para contestar o traçado da linha de muito alta tensão). Se juntarmos a categoria ‘associações de ambiente’ com a categoria ‘movimentos cívicos’, concluímos que as organizações responsáveis pela apresentação de petições em matéria de ambiente à Assembleia da República são aquelas que, especifica ou maioritariamente, se dedicam à defesa do ambiente e da qualidade de vida.

De realçar um aspeto, particularmente interessante, que se prende com o facto de a quase totalidade dos movimentos cívicos, que entregaram petições em matéria de ambiente, terem uma ligação territorial local, e com o facto de, também, a larga maioria de associações de ambiente, autoras ou mobilizadoras daquelas petições, serem associações de âmbito local, como o Grupo Ecológico de Lordelo do Douro, a Associação Amigos do Mindelo para a Defesa do Ambiente, ou a Auranca – associação do ambiente e do património da Branca. Este facto vai ao encontro do que já realçámos, no subcapítulo 4 do presente capítulo, quando nos pareceu evidente que a proximidade geográfica à realidade e aos problemas concretos é mobilizadora para o uso do instrumento da petição, que é bastante adequado para a abordagem de questões específicas.

Por outro lado, também é verdade que as organizações de âmbito local têm menos oportunidades de se confrontarem com as instituições nacionais, o que lhes pode gerar maior propensão para o exercício do direito de petição, no sentido de aproveitar esse instrumento para chegar à comunicação com o Parlamento. Existem, no entanto, outras formas de abordar e comunicar problemas concretos com os deputados, como por exemplo através de pedidos de audiência. Porém, estas associações locais confrontam-se muitas vezes com a distância de Lisboa e, quantas vezes, também com o facto de, sendo os seus membros e dirigentes voluntários, não poderem ausentar-se do trabalho para promover essa comunicação, tornando-se a petição, assim, num dos meios mais diretos que permite o contacto com o Parlamento. Também em relação às autarquias locais, 66,7% são Juntas de Freguesia e os restantes 33,3% são Assembleias ou Câmaras Municipais, sendo, portanto, o órgão de maior

proximidade territorial o que se dirige mais frequentemente, por via da petição em matéria ambiental, à Assembleia da República.

6. A forma de entrega das petições e a sua admissão

Até à VI legislatura as petições eram enviadas por correio ou entregues pessoalmente no Parlamento, mas na VII legislatura, em 1999, deu-se a entrega da primeira petição por via eletrónica (por *e-mail*),³⁴ a qual levou a Comissão de Assuntos, Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a ter de se pronunciar sobre a iniciativa inusitada, decidindo aceitá-la (Ribeiro, 2008). De acordo com Borges (2012), surgiram mais sete petições eletrónicas na VIII legislatura e vinte e oito na IX – nenhuma delas foi uma petição em matéria ambiental.

Com a revisão de 2007, a LDP (art. 9º, nº 3) passou a prever expressamente a possibilidade da entrega das petições por correio eletrónico, para além das outras formas já previstas desde a origem da lei: via postal, telégrafo, telex, telefax e outros meios de telecomunicação. Contudo, nessa altura, a entrega de petições *online* era já prática no Parlamento. Com efeito, na revisão de 2003, a LDP já tinha consagrado o dever dos órgãos destinatários das petições criarem sistemas de receção eletrónica desses instrumentos (art. 9º, nº 4), tendo a Assembleia da República criado um endereço próprio, para o efeito, no ano de 2004.

Entretanto, esse sistema de receção eletrónica de petições entrou em funcionamento no início da X legislatura, em 2005, através do espaço cidadão, no portal do Parlamento.³⁵ Como refere Ribeiro (2008), era expectável que o número de petições aumentasse substancialmente, pelo menos num primeiro momento, o que veio a confirmar-se. Logo na primeira sessão legislativa, com início em março de 2005, as petições *online* marcam um espaço bastante relevante no número total de petições. Segundo um estudo, promovido por Sebastião, Pacheco e Santos (2012), verificou-se que na X legislatura houve uma preferência pela entrega da petição *online*, representando 51,9% de todas as petições enviadas entre março de 2005 e outubro de 2009. Parece-nos pertinente reconhecer que a criação do sistema de receção de petições *online* revelou-se um impulso para o exercício do direito de petição.

Em relação às petições em matéria de ambiente, a entrega de petições no portal do Parlamento teve, contudo, um resultado abaixo da média da X legislatura, uma vez que, das

³⁴ Petição nº 177/VII/4ª - Solicitam a adoção de regras básicas a aplicar na conceção da informação na Internet pelo Governo e demais serviços públicos com o fim de facilitar o acesso a pessoas com necessidades especiais.

³⁵ O primeiro Parlamento a criar um sistema de entrega de petições *online* foi o da Escócia em 2000.

18 apresentadas, apenas 3 usaram aquele sistema, tendo havido mais 2 petições enviadas por correio eletrónico, o que totaliza 5 petições *online*, ou seja, 27,8% do universo de petições em causa. Na XI legislatura, com 5 petições enviadas pelo sistema de receção *online*, o peso daquelas subiu para 50%, e na XII foram também 5 as petições *online*, mas representando já um pouco menos (33,3%) no total das petições em matéria de ambiente dessa legislatura.

De realçar, no entanto, que em duas das 5 petições da XI legislatura, cujo texto entrou pelo sistema eletrónico do Parlamento, recolheram-se não apenas assinaturas eletronicamente, mas também em suporte papel: a petição nº 7/XI (que contestava o traçado do IC36, em Pousos, Leiria, fundamentalmente devido a efeitos de poluição sonora) recolheu apenas 14 assinaturas *online*, dado que os peticionários sentiram uma morosidade na validação e na ativação da petição eletrónica, pelo que decidiram acelerar o processo com um suporte em papel, através do qual recolheram as restantes 5 700 assinaturas, as quais foram apenas às demais. No outro caso, a petição nº 64/XI (pela preservação do complexo das Sete Fontes), recolheu 3980 assinaturas em papel e 1948 por via eletrónica, as quais foram somadas. A partir destes dois casos concretos, parece que a recolha de assinaturas eletronicamente não se revela sempre mais fácil do que em suporte papel.

A evolução da percentagem de petições em matéria ambiental que foram entregues por via eletrónica e das que entraram por via convencional, nas três legislaturas referidas, encontra-se retratada na tabela III.3. O período de avaliação ainda é, no entanto, curto para retirar conclusões sólidas, sendo necessário perceber que evolução continuará a ter.

Uma petição, a entregar na Assembleia da República, tem que obedecer a alguns requisitos formais: estar reduzida a escrito (art. 9º, nº 2, LDP), ter um texto inteligível e especificar o objeto da petição (art. 9º, nº 5, al. b), LDP), ser dirigida ao Presidente da Assembleia da República (art. 17º, nº 1, LDP), ser devidamente assinada pelo(s) titular(es) (art. 9º, nº 2, LDP), ter um peticionário corretamente identificado e com menção de domicílio (art. 9º, nº 5, al. a) LDP).

Tabela III.3

Evolução das petições em matéria de ambiente enviadas por via eletrónica e por via convencional, nas X, XI e XII legislaturas

Legislatura	Total de petições em matéria ambiental	Petições entradas por via eletrónica	%	Petições entradas por via convencional	%
X	18	5	27,8%	13	72,2%
XI	10	5	50,0%	5	50,0%
XII	15	5	33,3%	10	66,7%

Não são requisitos, como se vê, que concorrem para dificultar o exercício do direito de petição. A exigência de redução a escrito e de assinatura do titular da petição poderia levar a concluir que quem não sabe ler e escrever ficaria impedido de apresentar petições, o que não é uma questão menor, tendo em conta que há gerações que foram amplamente marcadas pelo analfabetismo no tempo da ditadura, e que só desde o 25 de Abril se promoveu a universalização efetiva do acesso à educação. Porém, a própria LDP previu, logo desde 1990, que a petição possa ser assinada por outrem, a rogo do titular (art. 9º, nº2), o que também importa para situações de incapacidade. O que é relevante ter presente é que o direito de petição é um dos instrumentos de participação «que menos está sujeito a constrangimentos formais» (Ribeiro, 2008, p.243).

A liberdade de forma de apresentação das petições permite que os textos de umas contenham curtas linhas e os de outras longas páginas, podendo mesmo incluir anexos. O critério é o da preferência do peticionário. De qualquer modo, para as petições apresentadas convencionalmente não existe nenhum limite para a extensão do texto, enquanto para as entregues via sistema eletrónico não se aceitam ficheiros anexos superiores a 8 *megabytes*.

Em relação às petições que chegam ao Parlamento através do sistema eletrónico de envio de petições, desde 2006 que é feita uma apreciação prévia do seu conteúdo pelo serviço responsável pela sua receção, antes do envio para o PAR, de modo a fazer uma primeira triagem, afastando as chamadas «falsas petições» (Ribeiro, 2008, p.246), regra geral aquelas onde o cidadão mais não faz do que revelar o seu estado de alma ou aquelas injuriosas e

ofensivas. Para que se tenha uma noção do que daí resulta, segundo Ribeiro (2008), de um grupo de 374 petições *online*, 16 foram afastadas a partir daquela apreciação prévia.

Quando uma petição dá entrada na Assembleia da República, e depois de feita a triagem referida, é remetida ao Presidente da Assembleia da República - o destinatário das petições - o qual exara despacho de distribuição da petição à comissão competente em razão da matéria, ou, se o entender, a mais do que uma comissão.³⁶ Os serviços da comissão procedem a uma análise técnica sobre os requisitos formais da petição, a partir daí ela é, então, registada e numerada (art. 17º, nº2, LDP). Da numeração da petição constam três elementos, com representações específicas e separados por uma barra: em numeração árabe, o número referente à ordem de entrada da petição; em numeração romana, a legislatura em que deu entrada; em número cardinal, a sessão legislativa em que deu entrada. Assim, se estivermos perante a petição nº 3/II/1ª, significa que foi a terceira petição a entrar, na segunda legislatura, durante a primeira sessão legislativa. É muito comum, porém, usar apenas os primeiros dois elementos - o que, no caso que exemplificámos, se resumiria a nº 3/II, uma vez que a numeração de entrada das petições se faz, continuamente, por legislatura, e não por sessão legislativa, não existindo, portanto, nenhuma outra petição da II legislatura com o nº 3. Só na legislatura seguinte se retoma nova numeração de entrada.

É também associada à petição uma síntese do seu objeto, que funciona como uma espécie de título da petição. Essa é uma responsabilidade dos serviços da Assembleia da República, embora sejam muitas vezes adotadas as sínteses apresentadas pelos próprios peticionários.

Até à alteração ao RAR, de 1993, as petições eram admitidas pelo Presidente da Assembleia da República. Depois dessa alteração,³⁷ o Regimento passou a prever que as comissões procedessem ao exame da petição para verificar se existiam causas de indeferimento liminar. Com a extinção da Comissão de Petições, em 1995, a admissibilidade das petições passou a ser feita pelas comissões competentes em razão da matéria (Ribeiro, 2008). A partir da alteração à LDP, de 2007, passou-se a prever expressamente que são as comissões que deliberam sobre a admissão das petições, mediante uma nota de admissibilidade elaborada pelos serviços da Assembleia da República (art. 17º, nº3, LDP).

³⁶ O PAR tem delegado essa competência nos quatro Vice-Presidentes da Assembleia da República.

³⁷ Resolução da Assembleia da República nº4/93, de 2 de março.

São causas de indeferimento liminar: a ilegalidade da pretensão deduzida; a intenção de reapreciação de decisões dos tribunais, ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso; a intenção de reapreciação de casos já anteriormente apreciados na sequência do exercício do direito de petição, salvo se forem invocados ou tiverem ocorrido novos elementos de apreciação; a apresentação da petição a coberto de anonimato e do seu exame não for possível a identificação da pessoa ou pessoas de quem provém; a carência de qualquer fundamento (art. 12º, LDP). Nestes casos, a petição não é admitida e é determinado o seu arquivamento, sempre com conhecimento do peticionário. Portanto, é preciso ter presente, como realça Leston-Bandeira (2002), que existe uma diferença entre petições enviadas e petições admitidas.

Há, para além daqueles, outros casos de indeferimento liminar, decorrentes do estipulado no art. 9º, nº 5 e 6, LDP, que acontecem quando o destinatário da petição, que para o caso que nos interessa é a Assembleia da República, convida o peticionário a completar informação, porque este não está devidamente identificado ou porque o texto da petição é deficitário quanto à inteligibilidade ou especificação do objeto. Nessas situações, a AR solicita ao peticionário que supra as deficiências detetadas num prazo de 20 dias, findo o qual a petição será arquivada liminarmente, no caso de não ter havido resposta consequente do peticionário.

A título de exemplo, na nota técnica de admissibilidade da petição nº 42/VI (que pedia a salvaguarda da Área de Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e da Costa Vicentina) pode ler-se que «embora a petição tenha mais de mil assinaturas de cidadãos, nenhum dos subscritores se identifica devidamente, não constando qualquer morada no processo». Poder-se-ia ter «perdido» esta petição, caso esta não afirmasse no seu texto que tinha sido lançada pela LPN, Quercus, GEOTA e SOS Sudoeste, revelando, portanto, tratar-se de uma petição coletiva impulsionada por organizações especificadas (para as petições coletivas ou em nome coletivo, o art 9º, nº 7, da LDP, apenas exige a identificação completa de um dos signatários). Foi aquela referência que levou a AR a contactar essas associações, a fim de colmatarem a deficiência de informação.

Com a petição nº 114/VII deu-se uma situação diferente. Também se tratava de uma petição coletiva lançada pelas associações Quercus e SOS Amazônia, pedindo duas questões em concreto: (i) a aprovação de uma moção de censura às autoridades brasileiras pela negligência e ineficácia no combate a um grande incêndio na Amazônia e (ii) a aprovação

de uma recomendação ao Governo português para empreender esforços com vista à disponibilização de meios para ajudar a combater aquele incêndio. A informação técnica de admissibilidade referiu, expressamente, que o primeiro objetivo revelava «um conteúdo impossível». Só seria, portanto, aceite a segunda pretensão da petição, e decidiu-se consultar os peticionários sobre se entendiam manter o seu pedido, assim amputado, e também se o consideravam atual. Não tendo havido qualquer resposta da parte dos peticionários, a comissão entendeu arquivar liminarmente a petição. Foi, de resto, a única petição em matéria ambiental que teve esse destino.

Em geral, são poucos os casos de indeferimento liminar e a larguíssima maioria das petições é admitida - da I até à XI legislatura 96,3% das petições enviadas ao Parlamento foram admitidas (Borges, 2012). Depois da admissão, a comissão nomeia um deputado relator da petição, por alternância entre todos os grupos parlamentares, de acordo com o método de *Hondt*, e, a partir daí, é iniciado o exame da petição.

7. O número de subscritores

O número de subscritores é muito relevante para o processo de tramitação de uma petição, como já referimos. São três as etapas desse processo que o número de assinaturas determina que estão garantidas, à partida, em caso de admissão da petição.

Primeiro, nos termos do art. 26º, nº 1, LDP, são obrigatoriamente publicadas, em Diário da Assembleia da República (DAR), as petições que contenham pelo menos 1000 assinaturas. As demais só serão publicadas por determinação do PAR e deliberação da comissão. Esta publicação faz-se na II série-B do DAR e os relatórios relativos àquelas petições são, também, posteriormente publicados. Esta é, contudo, uma prerrogativa que perdeu relevância quando, no portal da Assembleia da República, passaram a ser disponibilizados os textos das petições, os pedidos de informação e as respetivas respostas, bem como os relatórios, entre outra informação relativa ao processo da petição, independentemente do número de assinaturas. É por isso que Monte Cid (2012) refere que a obrigatoriedade de publicação da petição em DAR é uma questão que poderá ser reequacionada.

Segundo, de acordo com o art. 21º, nº 1, LDP, é obrigatória a realização da audição de peticionários,³⁸ quando a petição contiver mais de 1000 assinaturas (portanto, no mínimo, 1001). Se tiver menos subscritores a audição só pode realizar-se, por razões de mérito, mediante decisão da comissão, com a devida fundamentação, tendo em conta, em especial, o âmbito dos interesses em causa, a sua importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objeto da petição (art. 21º, nº 2, LDP). Na prática, tem-se verificado que as comissões tendem a promover as audições de peticionários apenas quando são obrigatórias, e, por norma, são realizadas por uma delegação da comissão, constituída pelo deputado relator e por um deputado de cada um dos demais grupos parlamentares (Monte Cid, 2012).³⁹

Terceiro, o art. 24º, nº 1, LDP estipula que as petições só serão apreciadas em Plenário caso tenham mais de 4000 assinaturas (portanto, no mínimo 4001), ou, se tiverem menos, por

³⁸ Não confundir a audição de peticionários com as audiências que o PAR pode conceder aos peticionários aquando da entrega da petição na AR (para maior detalhe sobre estas audiências, consultar Monte Cid, 2012, p.27).

³⁹ Na audição de peticionários, regra geral, os subscritores presentes são convidados a apresentar a petição, dá-se a palavra aos deputados que entenderem expressar-se e ao relator da petição, e a audição é encerrada com nova intervenção dos peticionários.

deliberação da comissão, inscrita no relatório e parecer relativo à petição em causa e devidamente fundamentada, tendo em conta, em especial, o âmbito dos interesses em causa, a sua importância social, económica ou cultural e a gravidade da situação objeto da petição. Só muito excecionalmente foram debatidas petições em Plenário contendo menos assinaturas do que o número exigido para tornar esse debate obrigatório. A quantidade de peticionários exigida para a garantia das etapas descritas não foi sempre aquela que vigora atualmente, e que aqui apresentámos (detalharemos as diferenças mais à frente).

Uma pergunta que se pode colocar, entretanto, é a de saber como são confirmadas as assinaturas. O art. 6º, nº 3, LDP refere, embora não lhe atribuindo carácter obrigatório, a verificação, completa ou por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores. Com base no carácter relativamente informal da petição, o Parlamento não procede a essa verificação, partindo do princípio que a identificação dos peticionários é verdadeira (Ribeiro, 2008). É assim que se tem praticado até à data, mas, considerando a recente alteração à Lei da Iniciativa Legislativa de Cidadãos,⁴⁰ que permite a sua submissão através de plataforma eletrónica disponibilizada pela Assembleia da República, e determina a validação das assinaturas dos cidadãos, julgamos que é possível que esse sistema de validação venha a ser estendido às próprias petições. Atualmente, as assinaturas que são afastadas numa petição são aquelas que não comportam todos os elementos de identificação exigidos, como o número de identificação civil. No caso da petição nº 496/XII (que pedia a suspensão das demolições na Ria Formosa) essa falta de elemento foi mesmo generalizada, na medida em que foi entregue, por via eletrónica, por apenas um subscritor devidamente identificado, tendo depois sido entregues mais 5990 assinaturas, as quais não apresentavam, porém, o número de identificação civil dos peticionários, pelo que, não tendo os peticionários corrigido a lacuna, obrigou à manutenção da petição como individual.

Lima e Schmidt (1996) avaliaram o resultado de um estudo realizado em 24 países de todos os continentes,⁴¹ incluindo Portugal, o qual demonstrou que a subscrição de petições encontrou apenas um campo residual entre as práticas dos portugueses em prol do ambiente, no ano de 1991. Mais tarde, Schmidt *et al.* (2011) assinalaram que, através da comparação dos Eurobarómetros - ESB Ciência e Tecnologia 63.1 (2005) e 73.1 (2010) - se notou, de

⁴⁰ Lei nº 1/2006, de 26 de agosto, que procede à segunda alteração à Lei nº17/2003, de 4 de junho.

⁴¹ *The Health of the Planet Survey*, coordenado pelo *George H. Gallup International Institute* – aplicado em Portugal a partir de entrevistas diretas a uma amostra de 1000 cidadãos maiores de 15 anos.

2005 a 2010, um crescimento de uma cidadania participativa ligada à assinatura de petições e à participação em manifestações, sobre o nuclear, a biotecnologia ou o ambiente (Schmidt *et al.*, 2011). É, contudo, pela observação direta do número de peticionários, que assinaram petições em matéria ambiental, que poderemos chegar a uma ideia mais aproximada da evolução do número de pessoas que assinam petições que incidem sobre matérias ambientais.

Se observarmos a tabela III.4 percebemos que, tendo em conta o período de 1976 a 2011 (da I à XI legislatura), a maior adesão dos cidadãos à subscrição de petições sobre questões ambientais se deu entre os anos de 1995 e 2002 (abrangendo as VII e VIII legislaturas).

Tabela III.4

Evolução do número de assinaturas das petições que deram entrada na Assembleia da República, por legislatura

Legislatura	Nº subscritores das petições totais*	Nº de subscritores das petições em matéria ambiental	%
I	502 265	1 030	0,2%
II	48 298	1 372	2,8%
III	250 927	507	0,2%
IV	128 007	1	0,0%
V	136 840	3 466	2,5%
VI	740 804	27 339	3,7%
VII	974 867	110 164	11,3%
VIII	399 660	56 299	14,1%
IX	854 214	15 061	1,8%
X	2 020 457	66 890	3,3%
XI	1 132 588	27 269	2,4%
XII	s.d**	39 656	-
Total da I à XI legislatura	7 188 927	309 398	4,3%

*De acordo com dados em Borges (2012) e informação da Divisão de Apoio às Comissões da AR.

** Sem dados.

O aumento bastante assinalável do número de subscritores das petições em matéria ambiental, que se deu na VII legislatura, aparentava deixar para trás algum desinteresse pelas matérias ambientais, no que respeita à subscrição de petições, e sugeria uma consistência participativa devido a um ainda maior crescimento na VIII legislatura. Porém, a descida abrupta do número de assinaturas, verificada a partir da IX legislatura, impediram a continuidade dessa leitura e demonstraram que os níveis de adesão à assinatura de uma petição em matéria ambiental voltaram a atingir, nas IX, X e XI legislaturas, níveis mais assemelhados aos da II, V e VI legislaturas. Na figura 3.10 percebe-se com clareza esta evolução.

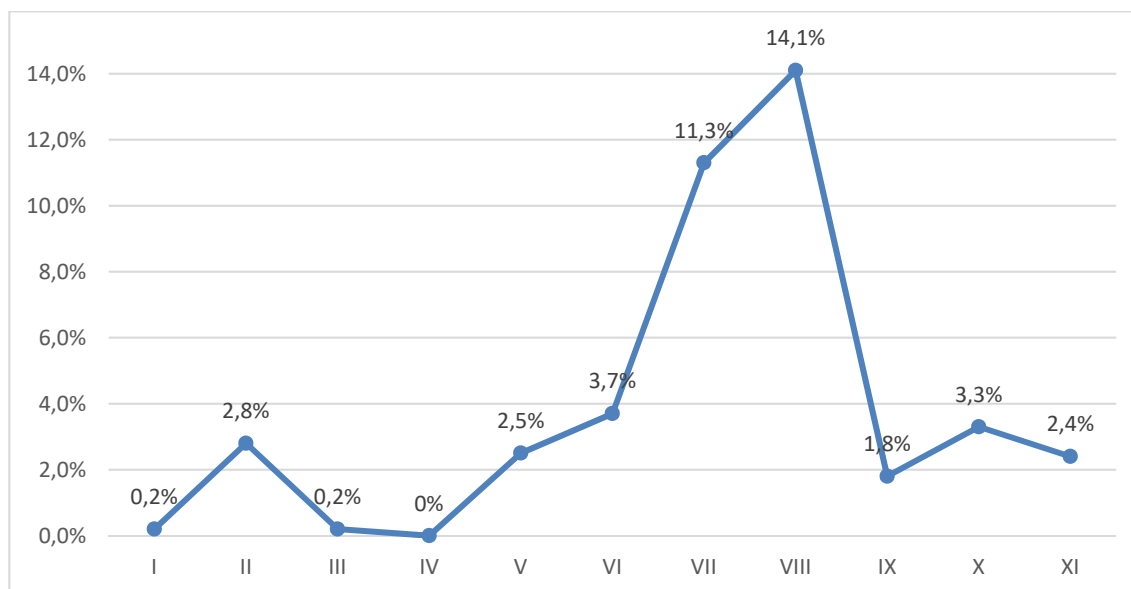


Figura 3.10 - A percentagem de assinaturas das petições em matéria ambiental, no total de assinaturas de todas as petições entradas, por legislatura (da I à XI)

O pico verificado nas VII e VIII legislaturas está, também, associado ao facto de ser neste período que surgem as petições coletivas em matéria ambiental que agregam, por si, o maior número de assinaturas. Na VII legislatura a petição nº 151/VII, que contesta a coincineração de resíduos perigosos na cimenteira de Souselas, contém 55 500 assinaturas. Se a estas juntarmos as 12 267 assinaturas da petição nº 149/VII, que contestou a coincineração de resíduos perigosos na cimenteira de Maceira, e as 8 272 da petição nº 160/VII, que contestou a instalação de uma estação de pré-tratamento de resíduos perigosos no Barreiro, resulta que

a matéria do tratamento de resíduos industriais perigosos mobilizou um número bastante considerável de cidadãos para a subscrição de petições ao Parlamento, concentrando, essas três petições, 69% das assinaturas de todas as petições em matéria ambiental entradas na VII legislatura.

Na VIII legislatura, as petições nº 29/VIII (que solicitava o afastamento de corredores marítimos ao largo do Cabo de S. Vicente para navios que transportavam hidrocarbonetos) e nº 30/VIII (que visava a salvaguarda do parque Sintra-Cascais) foram as que obtiveram mais assinaturas, respetivamente com 28 635 e 15 000 subscrições. Só estas duas petições, juntas, perfazem 77,5% de todas as assinaturas de petições em matéria ambiental que deram entrada na VIII legislatura.

Nunca anteriormente, nem posteriormente, entraram petições em matéria ambiental com um número tão substancial de assinaturas. Um número acima das 8 000 assinaturas, só se voltou a verificar com a petição nº 556/X (que contestava o traçado do IC2 e pedia a revogação da DIA - 10 040 assinaturas) e com a petição nº 65/XI (que pedia informação ao consumidor sobre as garrafas de vinho com rolha de cortiça, para um consumo consciente em matéria ambiental - 11 087 assinaturas).

Tendo em conta a relevância do número de peticionários para determinadas fases do processo de tramitação, e atendendo ao facto dessas fases só poderem ser garantidas, logo à partida, através de petições coletivas, concentremo-nos, de seguida, no número de subscritores de petições coletivas, sobre questões relacionadas com o ambiente, que deram entrada na Assembleia da República, entre a I e a XII legislatura, e que a tabela III.5 retrata.

As petições coletivas em matéria ambiental, juntas, somam 349 019 assinaturas.⁴² São de pessoas que, tendo uma posição convergente sobre uma determinada matéria, se agruparam em torno de um objetivo comum: o envio, à Assembleia da República, de uma petição sobre um determinado assunto que incide sobre questões ambientais. É claro que não podemos afirmar que correspondem a 349 019 cidadãos, porque várias pessoas podem ter apostado a sua assinatura em diversas petições. De qualquer modo, a probabilidade de uma multiplicidade de repetição de assinaturas em várias petições não é elevada, dada a preponderância das

⁴² As petições individuais e as petições em nome coletivo totalizam, por sua vez, 35 assinaturas.

especificidades locais que as petições em matéria ambiental tratam, como vimos anteriormente.

Tabela III.5

**Número de subscritores das petições coletivas
sobre matéria ambiental, por legislatura**

Legislatura	Nº de petições coletivas em matéria ambiental	Nº de subscritores de todas as petições coletivas sobre matéria ambiental
I	1	1 028
II	1	1 372
III	2	507
IV	0	-
V	3	3 464
VI	10	27 336
VII	13	110 162
VIII	6	56 299
IX	4	15 054
X	14	66 883
XI	6	27 260
XII	13	39 654
Total	73	349 019

Importa, entretanto, perceber como é que o número de assinaturas de cada petição coletiva se distribui em função do relevo que o número de subscritores tem tido para etapas do processo de tramitação em concreto. Relembramos que este número foi alterado ao longo dos anos, e, para uma fácil perceção do resultado de cada fase dessa evolução, construímos a tabela III.6.

Tabela III.6

**Evolução do número de assinaturas das petições em matéria ambiental,
exigido para etapas concretas do processo de tramitação das petições**

	Publicação da petição em DAR	Audição de peticionários	Apreciação em Plenário
1976 (RAR - DAR suplemento nº 16, de 31 de julho de 1976)	+ de 1000	n.p.	n.p.
1990 (LDP – Lei nº 43/90, de 10 de agosto)	+ de 1000	n.p.	+ de 1000
1993 (1ª revisão à LDP – Lei nº 6/93, de 1 de março)	+ de 2500	n.p.	+ de 4000
2003 (2ª revisão à LDP – Lei nº 15/2003, de 4 de junho)	+ de 2000	+ de 2000	+ de 4000
2007 (3ª revisão à LDP – Lei nº 45/2007, de 24 de agosto)	+ de 1000	+ de 1000	+ de 4000

n.p. – não previsto

Como se vê, com a revisão de 1993 da LDP, aumentou-se o número mínimo de assinaturas para a publicação obrigatória da petição em DAR e também para a apreciação obrigatória em Plenário. É provável que, para esta maior exigência de assinaturas, não tenha sido indiferente a acumulação de trabalho da Comissão de Petições, mas lançavam-se ingredientes que poderiam tornar menos aliciente a prática de peticionar perante o Parlamento, na medida em que tornavam mais difícil o acesso às formas de dar visibilidade às petições. De qualquer modo, o projeto de lei,⁴³ que deu origem à lei nº 6/93, alegava que essa maior exigência resultava numa maior relevância da formulação e da discussão das petições, como que a considerar que contribuiria para a sua não banalização. Segundo Monte-Cid *et al.* (2012, p.31) esta exigência de um número elevado de assinaturas para discussão em Plenário pretende «evitar a generalização da apreciação de petições pelo Plenário da Assembleia da República, que, em extremo, poderia comprometer a possibilidade de agendamento de todas, sob pena de se tomar por completo a agenda do Plenário». A revisão de 2007 da LDP avançou com a diminuição do número de assinaturas exigida para a publicação em DAR e para a audição de peticionários, mas manteve as 4000 para discussão em Plenário.

⁴³ Projeto de Lei nº 119/VI.

Tabela III.7**Petições coletivas em matéria de ambiente por
número de assinaturas, em cada legislatura**

	Até 1000	De 1001 a 2000	De 2001 a 2500	De 2501 a 4000	Mais de 4000
I	-	1	-	-	-
II	-	1	-	-	-
III	2	-	-	-	-
IV	-	-	-	-	-
V	1	2	-	-	-
VI	2	4	-	1	3
VII	2	1	-	2	8
VIII	1	-	1	-	4
IX	1	-	-	-	3
X	1	1	1	-	11
XI	2	-	-	-	4
XII	5	-	1	-	7
Total	17	10	3	3	40

Cruzando a informação da tabela III.6 e da tabela III.7, verifica-se, com bastante nitidez, que as exigências legais, relativas ao número mínimo de subscritores que garanta a obrigatoriedade de apreciação em Plenário, tem bastante relevância sobre o empenho dos peticionários na recolha de assinaturas. Com efeito, com início a partir de 1990 (final da V legislatura) até 1993 (meio da VI legislatura), vigorou a exigência de mais de 1000 assinaturas para a apreciação obrigatória da petição em Plenário. As duas petições da V legislatura, bem como as quatro petições da VI legislatura, com mais de 1001 assinaturas, são enviadas ao Parlamento justamente nesse intervalo de tempo. E ainda mais expressivo é o resultado da alteração à LDP de 1993 (vigorando a partir do meio da VI legislatura), que passa a exigir mais de 4000 assinaturas para a obrigatoriedade de debate de uma petição em Plenário. Repare-se como, a partir daí, começaram a surgir petições com mais de 4000 assinaturas, em todas as legislaturas, o que não acontecera, nem sequer aproximadamente, antes dessa data.

Já relativamente às outras etapas da tramitação da petição, para as quais é exigido número mínimo de assinaturas, a tabela III.7 revela que não são mobilizadoras para os peticionários. Repare-se, através da tabela III.6, que a partir de 2003 (meio da IX legislaturas) se inicia o requisito de mais de 2000 assinaturas para a audiência obrigatória de peticionários, número que desce, a partir de 2007 (meio da X legislatura), para mais de 1000 peticionários, não se registando nenhuma evolução da entrada de petições para garantir esse objetivo. Essa mesma irrelevância parece verificar-se em relação à publicação em DAR. Com efeito, as primeiras legislaturas, tendo poucas petições em matéria ambiental – o que as torna sempre de mais difícil análise – não revelam, até ao momento em que as mais de 1000 assinaturas passaram a contar para efeitos de garantia de discussão em Plenário, uma preocupação dos peticionários em atingir a etapa da publicação em DAR. Este facto ainda é mais nítido se olharmos, por exemplo, para o período que decorre de 1993 a 2003 (meio da VI até meio da IX legislatura), no qual passaram a ser exigidas mais de 2500 assinaturas, e o tempo que decorre de 2003 a 2007 (meio da IX legislatura até meio da X legislatura), no qual passaram a ser exigidas mais de 2000 assinaturas, não se registando um impulso de entrada de petições com essas características.

Confirmando e completando uma ideia que já tínhamos avançado, verifica-se que a disponibilização de um sistema de entrega de petições eletrónicas não teve relevância para a existência de um maior número de subscritores das petições em matéria de ambiente – das 15 entradas *online*, seis eram coletivas e, destas, apenas três continham mais de 4000 assinaturas, sendo que já vimos que duas recolheram uma boa parte das assinaturas em papel.

Verifica-se, entretanto, um número assinalável de petições coletivas que têm menos do que 1000 subscritores (17 petições), não garantindo, portanto, nenhuma das etapas da tramitação que vimos. Observando a barra de totais da tabela III.7, o que parece é que, muitas vezes, os peticionários ou recolhem assinaturas de interessados para que ela dê entrada no Parlamento e seja, pura e simplesmente, examinada, ou impulsionam uma recolha de assinaturas vasta com o intuito de levar a petição ao Plenário – veja-se o caso das 40 petições, correspondendo a 54,8% das petições coletivas em matéria ambiental, que deram entrada da VI legislatura em diante, contendo mais de 4000 subscritores.

Confirma-se, assim, em relação às petições coletivas em matéria ambiental, o sentido da análise que Tibúrcio realizou, debruçando-se sobre o número de assinaturas da totalidade

das petições coletivas das VI legislatura até à 3ª sessão legislativa da X legislatura, concluindo que «a discussão no Plenário parece ser o principal objetivo visado pelos autores das petições coletivas» (Tibúrcio, 2010, p.92). É essa também a tendência que encontramos em relação às petições coletivas em matéria ambiental.

8. O tipo de funções que a Assembleia da República é convocada a exercer

Há petições que chegam à AR não como primeira instância de resolução de um problema, mas já como último recurso para uma questão que os peticionários entendem que foi ignorada por outras entidades públicas. A título de exemplo, foi o caso da petição nº 28/IX (sobre a resolução da insalubridade de Barroelas), na qual os peticionários escrevem, dirigindo-se ao PAR: «o recurso a V. Ex^a só aconteceu, porque todas as outras diligências por nós levadas a cabo, nomeadamente junto das autarquias e organismos estatais, para solucionar tão grave e inadiável problema, não surtiram qualquer efeito». Em muitas outras petições dá-se o caso de serem endereçadas, simultaneamente, a um conjunto de órgãos de soberania e de outras entidades públicas, não se destinando apenas à Assembleia da República. A verdade é que muitos peticionários «batem a várias portas» para ver o seu problema resolvido.

Não é, por isso, de estranhar que cheguem diversas petições à Assembleia da República que não se enquadram exatamente nas suas competências. E muitas vezes isso acontece, mesmo que a petição seja exclusivamente destinada à AR. Porém, o Parlamento não pode recusar uma petição no caso de não se considerar competente. O art. 13º, nº 2 da LDP prevê que, no caso de o destinatário da petição se julgar incompetente para conhecer a sua matéria, deve remetê-la à entidade competente, informando o peticionário desse facto. O que daqui decorre é que a LDP protege o peticionário, não permitindo que a entidade recetora, que se considera incompetente para tratar do assunto da petição, deixe o peticionário sem resposta ou archive a petição, sem mais (Monte-Cid *et al.*, 2012). Existem outros artigos na LDP que demonstram a possibilidade de apreciação de uma petição cuja matéria a Assembleia da República não considere ser sua competência: o artigo 20º, nº 3 determina que após o exame da questão suscitada na petição, a comissão pode solicitar tomada de posição sobre a matéria à entidade competente, e o art. 19º prevê como possíveis resultados do exame das petições a sua remessa e conhecimento dado a entidades e autoridades competentes em razão da matéria.

Esta remessa dá-se, por norma, por determinação inscrita no relatório de apreciação da petição. Na petição nº 232/V, o subscritor pedia à Assembleia da República para «empurrar o *dossier* chorão», que consistia numa descoberta científica concernente ao aproveitamento de uma espécie de planta suculenta (*Carpobrotus edulis*), alegadamente repleta de

propriedades na área medicinal e industrial, cuja utilidade o peticionário pretendia ver reconhecida. No relatório final, a AR considerou não ser «a entidade idónea para dar seguimento às ações que potenciem um eventual aproveitamento da planta», determinando o envio da petição para o Ministro da Agricultura para tomar as providências que entendesse convenientes, e o arquivamento da petição com conhecimento do peticionário. Também na no relatório final da petição nº 6/XI, pode ler-se que «dado estar em causa o licenciamento de uma atividade industrial, que cabe nas atribuições da Administração Local, o assunto da petição não parece ser enquadrável nas competências da Assembleia da República que são eminentemente legislativas e de fiscalização do Governo, propondo-se assim a conclusão do procedimento», mas não sem antes a comissão ter pedido um conjunto de informações às entidades que considerou terem competência na matéria. Estas eram, ambas, petições individuais.

Mas, tem interesse aqui destacar o relatório da petição nº 130/VII, na medida em que constitui um exemplo elucidativo de como a Assembleia da República, quando confrontada com uma petição coletiva com número de assinaturas superior aos mínimos exigidos para a sua discussão em Plenário e o reconhecimento de que não é sua competência intervir sobre a matéria objeto da petição, já optou por rejeitar a apreciação substancial do objeto da petição, para preferir um papel de intermediária, ou até, de certa forma, facilitadora do diálogo entre os cidadãos e outras entidades, quando, após um esclarecimento de um órgão autárquico, refere que, sendo a competência legal da Câmara Municipal, e tendo esta garantido que os peticionários serão ouvidos, a petição está em condições de ser arquivada. Houve, todavia, outros casos (como o da petição nº 141/XI, que solicita medidas em defesa do Jardim Botânico, contrariando um plano de pormenor) em que o relatório, embora referindo que se trata manifestamente de matéria sobre a qual a AR não pode ser chamada a intervir, recolheu informação de entidades externas e remeteu a petição coletiva para Plenário, por ter número de subscritores que gerava essa tramitação

Já no que se refere a matérias de separação entre o poder legislativo/político e o poder judicial, se é certo que a LDP (art. 12º, nº 1, al. b)) refere expressamente que uma petição não pode pretender a reapreciação de decisões de tribunais, o relatório da petição nº 181/VII (sobre a contestação à instalação de um parque de diversões no parque de Monsanto) vai mais longe e determina que, tendo em conta que os peticionários interpuseram

simultaneamente um processo em tribunal, «o Parlamento só deverá pronunciar-se relativamente às questões de natureza legislativa que, constitucional e regimentalmente, lhe estão afetas».

Ainda sobre o enquadramento das petições nas competências da Assembleia da República, importa salientar que os serviços do Parlamento fazem uma primeira triagem em relação às petições eletrónicas que, para além de eliminarem as falsas petições, como já vimos atrás, também detetam queixas não enquadráveis nas competências da AR, cuja solução depende, por exemplo, de recurso à via judicial ou administrativa. Nesses casos, os serviços do Parlamento propõem ao PAR a prestação de uma informação imediata aos peticionários sobre os passos que devem dar, findando aí aquele processo concreto (Ribeiro, 2008), e não chegando, portanto, a ser registadas como petições. Segundo Ribeiro (2008), só entre março de 2006 e março de 2007 foram concluídos cerca de 42 pedidos que chegaram ao Parlamento, resolvidos com uma simples informação ao peticionário e redirecionamento da sua intervenção. Este procedimento é muito útil, porque se estas petições fossem remetidas para uma comissão, com todos os procedimentos a cumprir, correr-se-ia o risco dos prazos para recurso judicial ou administrativo findarem antes do peticionário ser informado sobre eles. Trata-se, no fundo, de uma antecipação do previsto no art. 19º, nº 1, al. j), da LDP,⁴⁴ que funciona em claro benefício dos peticionários, especialmente se estiverem em causa prazos a respeitar, e, simultaneamente, liberta as Comissões para apreciações mais detalhadas das demais petições. Ribeiro (2008) considera que seria muito útil que a mesma triagem fosse feita em relação às petições que são enviadas ao Parlamento pela via convencional, mas estas não são, até à data, objeto do mesmo rigor de triagem.

A Assembleia da República tem, nos termos constitucionais, competências políticas e legislativas (art. 161º CRP), competências de fiscalização (art. 162º CRP), variadas competências quanto a outros órgãos (art. 163º CRP) e pode, também, apreciar atos legislativos do Governo (art. 169º CRP).⁴⁵ No âmbito das competências legislativas existem matérias que só ao Parlamento compete legislar (reserva absoluta, art. 164º CRP) e outras que, sendo da exclusiva competência da AR, esta pode, contudo, conceder autorização ao

⁴⁴ «A informação ao peticionário de direitos que revele desconhecer, de vias que eventualmente possa seguir ou de atitudes que eventualmente possa tomar para obter o reconhecimento de um direito, a proteção de um interesse ou a reparação de um prejuízo» (art. 19º, nº 1, al. j), LDP).

⁴⁵ Excetuando aqueles aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo.

Governo para legislar (reserva relativa, art. 165º CRP). Por exemplo, as bases do sistema de proteção da natureza e do equilíbrio ecológico são da reserva relativa de competência legislativa da AR (art. 165º, nº 1, al. g) CRP).

A doutrina tem classificado de diversas formas estas competências da Assembleia da República, com subdivisões, arrumações e designações variadas, mas, para o exercício que nos propomos empreender, de seguida, mais do que adotar teoricamente a preferência por uma dessas classificações, o que procurámos foi perceber, na prática, o que pediram os peticionários ao Parlamento, a que funções chamaram a Assembleia da República, de modo a podermos compreender qual a natureza das competências convocadas.

Assim, tendo em conta o que pediam as petições em matéria ambiental, que deram entrada no Parlamento da I à XII legislatura, considerámos adequada uma aproximação à proposta de Sá (1994),⁴⁶ para classificar os poderes que os peticionários pediram à Assembleia da República que exercesse, e procedemos ao levantamento das petições que se enquadravam nas seguintes categorias de funções parlamentares: (i) função legislativa (onde incluímos a produção de leis, inclusive de Orçamentos de Estado); (ii) função de fiscalização (onde incluímos a apreciação e o pronunciamento sobre atos do Governo e da Administração e o controlo do respeito pela CRP e pelas leis); (iii) função de deliberação não legislativa (onde incluímos a aprovação de resoluções).

O que a tabela III.8 nos revela é que o exercício da função de fiscalização é, inquestionavelmente, o que mais decorre do âmbito das petições em matéria ambiental, que deram entrada no Parlamento entre a I e a XII legislatura – foi convocado em 78,1% dessas petições. De resto, é mesmo com a oportunidade de exercício da competência de fiscalização que Sá (1994) identifica as petições dirigidas à Assembleia da República.

⁴⁶ Luís Sá (1994, p.231) distingue (i) «competências políticas não legislativas de carácter deliberativo»; (ii) «competências legislativas»; (iii) «competências de fiscalização»; (iii) «competências financeiras». Nós integrámos a competência financeira (convocada por petições que solicitam a inclusão de verbas, para certos projetos, na lei do Orçamento de Estado) nas competências legislativas.

Tabela III.8

O tipo de funções que a Assembleia da República foi chamada a exercer, através das petições em matéria de ambiente, no período entre a I e a XII legislatura

Classificação das funções	Nº total de petições que as convocam	%
Função legislativa	18	18,8%
Função de fiscalização	75	78,1%
Função de deliberação não legislativa	3	3,1%
Total	96	100%

Por seu turno, o exercício da função legislativa foi pedido por 18,8% das petições em matéria ambiental, e a função deliberativa não legislativa foi invocada de modo muito residual, apenas em 3,1% dos casos. Esta função não comporta a produção de uma lei, tendo sido chamada, no caso das petições em estudo, para aprovação de resoluções, ou seja, um ato deliberativo da Assembleia da República com eficácia externa, usado como condicionante da ação do Governo (Filipe, 2002), geralmente traduzido numa recomendação.

Estes resultados, relativos às petições em matéria ambiental, não vão ao encontro da tendência das petições em geral, apresentadas perante a Assembleia da República. Com efeito, num estudo centrado sobre a totalidade das petições das VII, VIII e IX legislaturas, conclui-se que a Assembleia da República «é convocada, quase em igual medida, tanto na sua função legislativa como na de controlo» (Tibúrcio, 2010, p.95) e, num documento informativo parlamentar, que abarcou o período da I à XI legislatura, regista-se que «as competências legislativas são maioritariamente chamadas para a apreciação das petições, não existindo, contudo, uma diferença significativa para apreciação de fiscalização» (Borges, 2012, p.18). Pelo contrário, o tipo de competência mais destacado, nas petições em matéria de ambiente, como vimos, é o de fiscalização. Esta tendência leva-nos a considerar que, nas questões ambientais, o que mais preocupa os peticionários não é um défice no quadro legislativo, mas sim as opções de política e decisão ambiental.

Tabela III.9

Indicação do número de petições em matéria de ambiente quanto ao tipo de funções que a Assembleia da República foi chamada a exercer, por legislatura

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Função legislativa	1					1	3	2	3	4	2	2
Função de fiscalização	2	1	2	1	5	12	10	4	4	14	8	12
Função de deliberação não legislativa							2					1

Desagregando a informação da tabela III.8, por legislatura, verificamos, como nos mostra a tabela III.9, que, quanto maior é o número de petições em matéria ambiental numa legislatura, mais acentuada é a diferença entre o número de petições que convocam o Parlamento para legislar e as que o convocam para fiscalizar – nas VI, VII, X e XII esse facto releva-se muito nitidamente. O maior número de petições em matéria ambiental não gera, portanto, um maior equilíbrio da quantidade de petições correspondentes àqueles dois tipos de competências solicitadas ao Parlamento, mas sim um maior distanciamento, com uma efetiva preponderância da função fiscalizadora em todas as legislaturas.

9. Importantes normas ambientais aduzidas pelos peticionários

«Deve reconhecer-se que os progressos da juridicidade ambiental começaram, no ordenamento jurídico português, com a Constituição de 1976 e com a Lei de Bases do Ambiente de 1987» (Canotilho, 2010, p.11). A importância destas normas, constitucional e da sua regulamentação legal, não escapou a alguns dos autores das petições em matéria ambiental, que usaram o art. 66º da CRP e a Lei de Bases do Ambiente (LBA) como suporte dos seus intuitos – o preceito constitucional foi alegado em 14 petições⁴⁷ e a LBA em 4.⁴⁸

A generalidade das petições, que fizeram referência ao art. 66º da CRP, sublinhou-o na sua vertente de direito fundamental a um ambiente saudável que assiste a todos. No entanto, daquelas, há quatro petições que se destacam pela forma como vão para além da mera referência à primeira parte do nº 1 do art, 66º. As petições nº 107/VI (que pede a não construção da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos em Vila de Riba d’Ave em área de aglomerados urbanos) e nº 108/IX (que pede a regulação legislativa da emissão de odores) lembram, expressamente, também os deveres de ação que o preceito constitucional atribui ao Estado e, portanto, um conjunto de prestações positivas que é devido exigir-lhe. Por seu turno, a petição nº 108/X usa a referência ao art. 66º, nº1, da CRP para vincar o dever de defender o ambiente, que é imposto aos cidadãos. Trata-se de uma petição curiosa, e única na abordagem que faz, porque usa a ironia e o sarcasmo para colocar um conjunto de problemas com que se confronta o Parque Natural da Serra da Estrela, pedindo a extinção da sua classificação para demonstrar como as agressões àquela área protegida são vitoriosas. Procura, através do ridículo do pedido, demonstrar o ridículo dos efeitos lógicos da desvalorização de um património natural tão valioso. Estes peticionários apoiam-se na CRP para justificar o seu exercício do direito de petição, decorrente de um dever de defender o ambiente, que lhes é imposto constitucionalmente. Por fim, um destaque também para a petição nº 30/VIII que sublinha a última parte do corpo do nº 2, do art. 66º, que determina que o Estado prossegue um conjunto de incumbências «com o envolvimento

⁴⁷ Nas petições nº 131/I, 6/IV, 107/VI, 130/VII, 181/VII, 12/VIII, 30/VIII, 28/IX, 108/IX, 108/X, 403/X, 583/X, 18/XI e 412/XII.

⁴⁸ Nas petições nº 284/V, 107/VI, 108/IX e 110/IX. A segunda e a terceira alegavam, simultaneamente, a CRP, como se pode ver pela nota anterior.

e a participação dos cidadãos», questão que os peticionários consideram ter sido violada num processo de licenciamento de empreendimentos no Parque Natural Sintra-Cascais.

O recurso à LBA,⁴⁹ como fundamento das petições em matéria ambiental, é substancialmente inferior à referência feita nas petições à CRP, como vimos. Das quatro petições que aludem à LBA, a nº 284/V (que pede a classificação da Lagoa de Santo André) apenas salienta a existência do diploma e, conseqüentemente, a garantia de direitos que dele decorre. De modo diferente, na petição nº 108/IX (já acima referida por citar o art. 66º da CRP), os autores particularizam os artigos específicos da LBA que entendem relacionar-se com o objetivo da petição (a regulamentação legislativa de odores), especificando que o art. 8º determina que o lançamento de substâncias para a atmosfera, suscetíveis de, por exemplo, afetar a qualidade do ar e causar incómodo grave para as pessoas, será de regulamentação especial. Perguntam, então, os peticionários, por que razão foram regulamentados outros aspetos sobre a qualidade do ar, ficando de fora a emissão de odores. Também a petição nº 110/IX (sobre esgotos a céu aberto em Rio Tinto, Gondomar), especifica artigos da LBA e alguns conceitos neles inscritos, como o ‘princípio da prevenção’ ou a ‘poluição do ambiente’, e destaca o art. 40º, que estabelece como dever dos cidadãos e dos diversos setores colaborar na criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. A petição nº 107/VI (também já acima referida, por citar a CRP) para além da referência à LBA como suporte de direitos ambientais, socorre-se dela, igualmente, para reforçar a necessidade de uma avaliação de impacto da construção de uma central de resíduos, invocando o estabelecido no art. 27º, nº 1, al. g).

Como é evidente, as referências ao art. 66º da CRP e à LBA não são, minimamente, determinantes para o resultado da petição em matéria ambiental na Assembleia da República. Porém, são demonstrativas de um conhecimento por parte dos peticionários de preceitos garantidores dos direitos que pretendem reclamar, e permitem fundamentar com outra consistência as suas pretensões. O que não deixa de ser curioso é observar que não há uma única petição individual que invoque a CRP ou a LBA, e que apenas três petições coletivas *ad hoc* (que, por vezes, até podem ser impulsionadas por associações de forma não assumida) citam a CRP, sendo que todas as demais ou são petições coletivas impulsionadas por uma

⁴⁹ Referimo-nos à Lei nº 11/87, de 7 de abril, que vigorou de 1987 até 2014, tendo sido revogada pela lei nº 19/2014, de 14 de abril.

organização, ou petições em nome coletivo. Este facto poderá, porventura, indiciar que as petições com envolvimento de uma organização tendem a ser mais cuidadas em certos aspetos formais ou de fundamentação, mas essa análise extravasa o estudo que nos propusemos empreender, embora nos remetesse para aspetos interessantes, como aquele, avançado por Ribeiro (1993), que constata haver cada vez mais petições fundamentadas de forma mais consistente e que, nalguns casos, os subscritores até recorrem a advogados para a elaboração do texto da petição (foi o caso da petição nº 107/VI – que acima referimos, por se apoiar, do ponto de vista da argumentação, na CRP e na LBA). Essa prática não é, porém, minimamente generalizada nas petições em matéria ambiental, nas quais é notória uma prática de liberdade e de não excessiva formalidade no que respeita ao seu teor e à forma de apresentação dos seus conteúdos.

No que respeita a instrumentos de política de ambiente, aquele que é o mais enunciado nas petições objeto do nosso estudo é a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA).⁵⁰ São 16 as petições que sustentaram as suas pretensões em razões relacionadas com alguma fase do processo de AIA, regra geral considerando que tinham decorrido irregularidades ou ilegalidades. Como é normal, são todas posteriores a 1990, altura em que foi publicado o primeiro regime de AIA, ao qual ficavam sujeitos os projetos que, pela sua localização, dimensão ou características, fossem suscetíveis de provocar incidências significativas no ambiente – decreto-lei nº 186/90, de 6 de junho, que transpôs a diretiva nº 85/337/CEE, do Conselho de 27 de junho. Este regime foi sujeito a várias alterações ao longo dos anos e é, atualmente, regulado pelo decreto-lei nº 151-B/2013, de 31 de outubro, com alterações feitas pelo decreto-lei nº 47/2014, de 24 de março e pelo decreto-lei nº 179/2015, de 27 de agosto.

As principais denúncias e preocupações levantadas, nas petições em matéria ambiental, a propósito de processos de AIA, podem resumir-se em quatro pontos:

1. Inexistência de EIA, quando estavam em causa impactos significativos no ambiente;⁵¹

⁵⁰ Importa relembrar que as petições em matéria ambiental, que selecionámos de acordo com o critério referido e explicitado no subcapítulo ‘apontamentos metodológicos’, não integram todas as petições dirigidas á AR que invocaram questões relativas a processos de AIA, na medida em que várias se integravam, clara e materialmente, noutras áreas temáticas.

⁵¹ Alegadamente no caso das petições nº 138/VI (aterro para resíduos sólidos em Laveiras-Caxias), nº 30/VIII (empreendimentos no Abano, Parque Natural Sintra- Cascais), nº 583/X (exploração de caulinos em Vila Seca e Milhazes), nº 6/XI (indústria em Pousos, Padrão, Leiria) e nº 50/XII (mini-hídrica no rio Mondego).

2. EIA feito com falta de rigor técnico e/ou não estudou alternativas de localização ou de traçado de projeto;⁵²
3. Discussão pública inexistente ou deficiente;⁵³
4. Desconformidades entre fases do processo de AIA: alteração substancial de projetos sem novo EIA; Declaração de Impacte Ambiental (DIA) em contradição com o parecer da Comissão de Avaliação; implementação de projetos em contradição com a DIA.⁵⁴

Algumas das críticas aos processos de AIA, que chegaram ao Parlamento pela «voz» dos subscritores destas petições, assumiram, por vezes, um tom bastante frontal, como no caso da petição nº 44/VIII, onde se pode ler: «o processo de avaliação de impacto ambiental que em Portugal, infelizmente, não passa de uma formalidade acessória da realização da obra». É também o caso da petição nº 515/X, onde se questiona «que papel pode ter a participação democrática das populações quando existe grande unanimidade de posições e, mesmo assim, continuam os estudos e as tentativas de contornar a avaliação de impacto ambiental».

Esta última afirmação dá conta da desilusão dos peticionários em relação aos processos participativos, que não têm em conta os contributos dos interessados. Resulta daí que os processos de participação pública acabam por ser «mais uma forma de ‘consentimento público’ que um método para ajudar a definir um problema e determinar um resultado ambiental e socialmente sustentável» (Vasconcelos e Fonseca, 2006, p.92), e, quando esse «consentimento público» não é conseguido, por parte dos promotores de um projeto e dos decisores políticos, não deixa de ser comum que se ignorem os posicionamentos dos cidadãos. Mas, muitas vezes, especialmente notadas em caso de contestação de cidadãos a um projeto, procura-se mesmo «fugir» à realização efetiva de discussão pública, o que fica facilitado quando um projeto não é obrigatoriamente sujeito a AIA. São variadas as petições

⁵² Alegadamente, no caso das petições nº 107/VI (estação de tratamento de resíduos em Riba d’Ave), nº 153/VII (estação de pré-tratamento de resíduos no Barreiro), nº 44/VIII (traçado autoestrada Portela de Messines/Via Longitudinal do Algarve); nº 51/VIII (traçado da A11/IP9, Braga/Guimarães), nº 554/X (traçado da A32/IC2, Coimbra/Oliveira de Azeméis), nº 412/XII (traçado da linha de muito alta tensão Vieira do Minho/Pedralva).

⁵³ Alegadamente, no caso da petição nº 251/V (traçado da Via Longitudinal do Algarve); nº 44/VIII (traçado autoestrada Portela de Messines/Via Longitudinal do Algarve); nº 51/VIII (traçado da A11/IP9, Braga/Guimarães), nº 554/X (traçado da A32/IC2, Coimbra/Oliveira de Azeméis); nº 515/X (A32/IC2, Oliveira de Azeméis/S. Lourenço); nº 412/XII (traçado da linha de muito alta tensão Vieira do Minho/Pedralva).

⁵⁴ Alegadamente, no caso das petições nº 70/VII (construção de marina em Cascais); nº 44/VIII (A2, Bartolomeu de Messines/Via Longitudinal do Algarve); nº 51/VIII (traçado da A11/IP9, Braga/Guimarães); 514/X (CRIL IC17, Buraca/Pontinha), nº 515/X (A32/IC2, Oliveira de Azeméis/S. Lourenço) e nº 556/X (troço do IC2 Oliveira de Azeméis/Coimbra).

que trouxeram à colação a falta de auscultação das populações. Por exemplo, as petições nº 403/X e nº 406/X, ambas sobre traçados de linhas de muito alta tensão, respetivamente, de Belas/Agualva-Cacém/S. Marcos e Portimão/Tunes, manifestam essa preocupação: a primeira, referindo que «a ausência de promoção da discussão pública impossibilitou que os milhares de cidadãos, que poderão vir a ser afetados, tivessem hipótese de se pronunciar sobre este projeto», e, a segunda, referindo que «não foi possível apresentar qualquer reclamação durante o processo de consulta pública, dada a total falta de informação durante esse período, tendo as populações só sido informadas depois do facto consumado». Parece urgente a necessidade de emergir uma nova cultura de participação.

A petição nº 70/VI, como já tivemos oportunidade de referir, contesta a localização de uma estação de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos em Riba d’Ave. Nela, os peticionários alegam que as populações «não são contra a estação de tratamento, entendem só que uma instalação deste género, pelas sequelas ambientais que pode provocar, deve ser construída longe dos aglomerados urbanos». Serve este apontamento para salientarmos que, por vezes, se procura simplificar a contestação da população à localização de um determinado projeto, como se fosse consequência irrefletida do efeito NIMBY (*not in my backyard*). Mas como podem, afinal, os cidadãos reagir à perceção do risco concreto? A verdade é que, entre os direitos e os deveres ambientais que lhes assistem, como comunidade, existem ponderações que serão tanto mais bem-sucedidas quanto mais real for a construção de decisões participadas.

10. O resultado da apreciação das petições

O resultado da apreciação parlamentar das petições vem inscrito no respetivo relatório final, previsto no art. 17º, nº 8, da LDP. Este relatório faz, grosso modo, uma apreciação dos termos formais da petição, descreve o seu objeto, indica as diligências que foram realizadas para efeitos de apreciação da petição e culmina num parecer que, por norma, se enquadrará numa ou mais alíneas do art. 19º, nº 1, LDP.

As diligências realizadas, regra geral, traduzem-se na audição dos peticionários e/ou pedidos de informação a entidades competentes (*e.g.* um ministério, um órgão autárquico) ou outras envolvidas no processo, objeto da petição (*e.g.* uma empresa).

Quanto à audição de peticionários, já vimos que, desde o regimento da AR de 1976 se previu a possibilidade da comissão, que examina a petição, ouvir os peticionários, se o considerasse útil. Depois da revisão da LDP, em 2003, impuseram-se limites mínimos de subscritores para a realização obrigatória da audição de peticionários e, com a revisão da LDP de 2007, previu-se a possibilidade de se realizar a audição de peticionários também se a comissão encontrar justificadas razões de mérito no objeto da petição (art. 21º, nº2), podendo, contudo, continuar a fazê-lo nos termos da primeira parte do nº 1 do art 20º. «Na prática, verifica-se que, na maioria das comissões, a audição dos peticionários só é realizada nos casos em que é obrigatória» (Monte-Cid *et al.*, 2012), mas existem situações em que a comissão decide ouvir os peticionários, sem que seja obrigatório fazê-lo – aconteceu, por exemplo, com a petição nº 131/XI (que denunciava ilegalidades no funcionamento de explorações pecuárias) e com a petição nº 412/XII (que pedia alteração de traçado de linha de muito alta tensão entre Vieira do Minho e Pedralva).

Esta última petição referida teve, no entanto, uma particularidade, que pode ser conhecida no respetivo relatório – a comissão contactou os peticionários para a realização da audição, mas estes não chegaram a ser ouvidos, alegando que não tinham possibilidade de se deslocar naquela data à Assembleia da República, por motivos pessoais. Outro caso foi o da petição nº 515/X (sobre o trajeto da A32/IC2 Oliveira de Azeméis), que detinha número de subscritores para a realização obrigatória da audição, mas, contactados para a sua marcação, os peticionários informaram, mesmo, que não queriam ser ouvidos. Verifica-se, portanto,

que existiram casos em que a audição de peticionários não se realizou por impedimento ou vontade dos próprios peticionários.

Durante o exame e a instrução de uma petição, as diligências mais comuns, de entre aquelas previstas no art. 20º da LDP, são os pedidos de informação ao Governo ou a outras entidades competentes sobre a matéria da petição. Para que tenhamos uma ideia, 61,8% das petições em matéria ambiental recorreram a pedidos de informação ou esclarecimento – um número claramente expressivo.⁵⁵ Até à X legislatura, esses pedidos de informação eram feitos a partir da aprovação de um relatório intercalar que o relator produzia. A partir da XI legislatura, os pedidos de informação começaram a ser feitos a partir da aprovação da nota de admissibilidade, produzida pelos serviços técnicos, o que gerou uma maior celeridade nessas diligências concretas.

O mais preocupante é que, ao longo dos anos, foram numerosos os casos de entidades que não responderem ao pedido de esclarecimento da Assembleia da República. E dá-se até o caso de, nos termos do art. 23º, nº 1 da LDP, essa ausência de resposta constituir crime de desobediência, desde a alteração de 1993 à LDP. Não obstante essa qualificação, «não se conhece nenhuma situação em que tenha sido instaurado o procedimento criminal correspondente» (Monte-Cid *et al.*, 2012, p.29). O máximo que tem acontecido é uma referência expressa à ausência de resposta, no relatório, sendo que o mais comum é que nem essa referência exista. A título de exemplo, no relatório da petição nº 426/X (que procura impedir a reabertura das jazidas de urânio), pode ler-se que «o Ministério da Economia e Inovação não se dignou (...) prestar qualquer informação ao Parlamento»; no relatório da petição nº 6/XI (sobre uma indústria poluente em Padrão, Pousos) lê-se que «deverá ser dado conhecimento ao Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e à Câmara Municipal de Leiria que incumpriram com o previsto no art. 20º da LDP»; e no relatório da petição nº 514/X, chega-se mesmo a propor que se dê nota ao PAR do incumprimento do dever de resposta por parte do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional «para efeitos de eventual apuramento de responsabilidades».

⁵⁵ Esta percentagem recai apenas sobre um universo de 89 petições em matéria ambiental, ou seja, apenas sobre as petições da V legislatura e seguintes, na medida em que só a partir dessa legislatura conseguimos aceder à totalidade dos relatórios produzidos.

Os efeitos do exame e da instrução de uma petição não têm de ser exclusivamente os previstos no art. 19º da LDP, no texto atualmente em vigor (art. 16º no texto original da lei nº 43/90). Porém, quase todos os relatórios das petições em matéria ambiental apontam para um ou mais dos efeitos expressos na norma referida, que podem ser cumulativos. Em bom rigor, há um que não escapa a nenhuma petição, embora não venha muitas vezes referido nos relatórios – o arquivamento da petição com conhecimento aos peticionários (art. 19º, nº 1, al. m)). Todas as petições, depois de apreciadas e percorridas as etapas de tramitação, têm de ser arquivadas, o mesmo é dizer que o seu processo de exame termina. O importante é conhecer com que resultado termina.

Foi a lei nº 43/90 - LDP - que estipulou o elenco exemplificativo de efeitos possíveis da apreciação das petições e, portanto, influenciou necessariamente a expressão dos resultados nos relatórios das petições (o que não significa limitar). Se tivermos em conta as petições em matéria ambiental que foram apresentadas à Assembleia da República, já sob a vigência da LDP, verificamos que um dos efeitos mais comuns do seu exame e da sua instrução, feitos pela comissão, é dar conhecimento da petição e do respetivo relatório ao membro do Governo, com tutela sobre a matéria tratada na petição (atual art 19º, nº 1, al. d) LDP). Não causa estranheza, tendo em conta o papel que as petições representam no exercício das funções fiscalizadoras da Assembleia da República, como já tivemos oportunidade de explanar. O objetivo é que o membro do Governo tome conhecimento da matéria e que possa avaliá-la, tendo em conta o exame feito pela AR, desenvolvendo, se o entender, medidas legislativas ou administrativas.

A remessa para entidade competente (que pode ser o Governo, uma autarquia local ou outra entidade) é também um resultado enunciado frequentemente nos relatórios das petições, procurando que a matéria tratada na petição chegue ao conhecimento de quem tem responsabilidade para decidir ou atuar, de acordo com as competências atribuídas (atual art. 19º. nº 1, al. b) LDP).

Há, ainda, situações em que os relatórios se constituíram num meio de informação ao peticionário sobre certos direitos que tem ou sobre legislação publicada, que se considera ser relevante para seu conhecimento (atual art. 19º, nº 1, al. j) LDP) – foi o caso, por exemplo, do relatório da petição nº 9/VI que, face à queixa do peticionário sobre a poluição sonora adveniente do relógio da torre da igreja da freguesia de Lomar, informou-o que «poderá

requerer a medição do ruído em causa junto do Diretor Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais (...) e a instauração do respetivo processo de contraordenação (...) podendo ainda recorrer, em última instância, aos tribunais». – e determinou o arquivamento da petição.

Há relatores que, considerando ser possível que os deputados ou grupos parlamentares tomem iniciativa sobre a matéria da petição (mesmo que não apenas legislativa, e, portanto, para além da al. c) do n.º 1 do art. 19.º LDP), inscrevem essa possibilidade no relatório da petição. De realçar, contudo, que essa hipótese, constando ou não de um relatório, é sempre uma prerrogativa de qualquer deputado ou grupo parlamentar.

No caso das petições em matéria ambiental, existem itens do art 19.º LDP que nunca foram sugeridos em relatório final, como a abertura de um inquérito parlamentar, a remessa da petição ao Procurador-Geral da República, à Polícia Judiciária, ou mesmo ao Provedor de Justiça.

Outros relatórios determinam ou anunciam o que a generalidade dos peticionários gostaria de ver concretizada - a apreciação da petição em Plenário (art. 19.º, n.º 1, al. a) LDP) – aquele que é considerado «o seu momento alto, na medida em que confere visibilidade à questão submetida à AR» (Tibúrcio, 2010, p.113). A petição e respetivo relatório são, então, enviados ao PAR que procederá ao seu agendamento (art. 24.º, n.º 2 LDP), ouvida a conferência de líderes.

Foram 43 as petições em matéria ambiental debatidas em Plenário. Relembramos que essa possibilidade de discussão das petições em Plenário inscreveu-se na lei depois da entrada em vigor da LDP, em agosto de 1990, portanto já no decurso da V legislatura. Segundo o apuramento de Borges (2012), desde essa legislatura até à XI, foram, no total, apreciadas em Plenário 464 petições, o que significa que as petições em matéria ambiental, da V à XI legislatura, representaram 7,5% das petições agendadas para o Plenário.

Como se pode observar, a partir da figura 3.11, da totalidade de petições em matéria ambiental apresentadas em cada uma das legislaturas que se seguiram, verifica-se que foi a VIII legislatura que teve uma maior percentagem de petições discutidas em Plenário (83,3%), logo seguida da X (66,7%) e da XII (53,3%). Em todas as outras legislaturas foram mais as petições em matéria ambiental que não tiveram como resultado a discussão em Plenário, do que aquelas que subiram ao hemiciclo. Ainda assim, a percentagem de petições

debatidas em Plenário nunca foi propriamente residual – veja-se que na IX legislatura, a que teve uma menor percentagem de petições sobre questões ambientais debatidas em Plenário - representaram 28,6% das petições entradas.

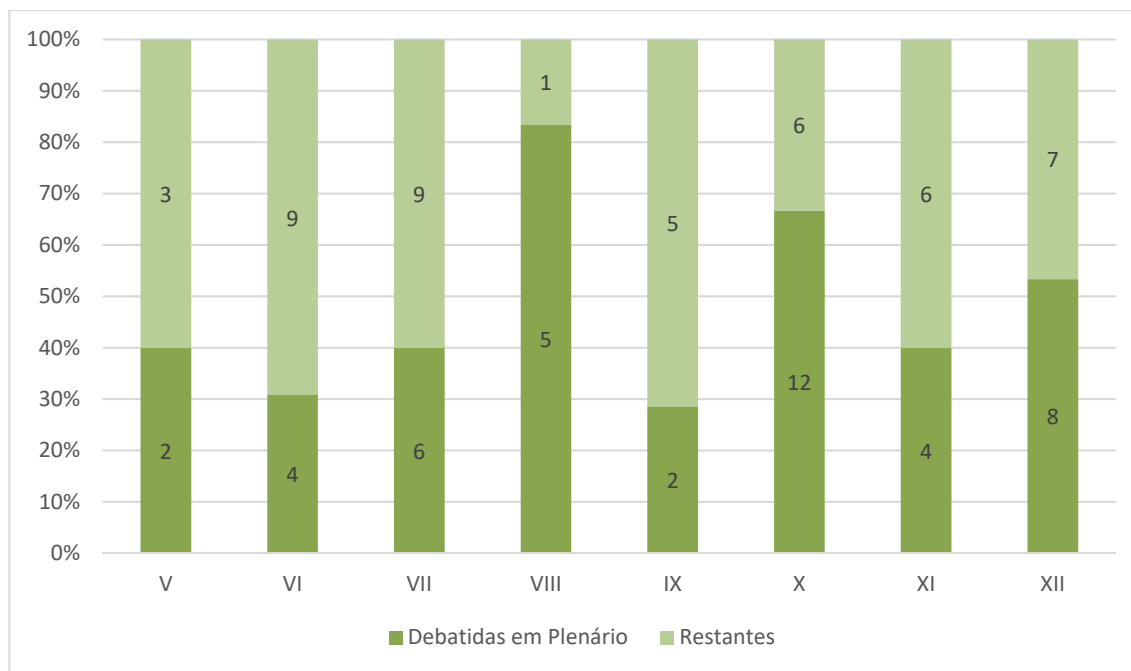


Figura 3.11 - Petições que foram debatidas em Plenário, de entre o total de petições em matéria ambiental, da V à XII legislatura

Ribeiro (2008) assinala que há petições que têm um número de subscritores que obriga ao seu agendamento em Plenário, mas que, face à morosidade do exame da petição e da produção do respetivo relatório, quando são agendadas, o objeto da petição já se encontra ultrapassado. Mas, mesmo que o processo fosse célere, seria sempre possível ocorrerem causas de inutilidade superveniente, que tornariam estéril a discussão da petição em Plenário, podendo ser preferível, nesses casos, não promover o debate por se considerar que o objeto da petição foi ultrapassado (Ribeiro 2008). Um dos casos em que a morosidade do exame da petição feriu a pretensão dos peticionários (o relatório foi produzido três anos depois da entrada da petição na AR) foi o da petição nº 138/VI, cujo relatório indica que, pese embora o número de subscritores preenchesse os requisitos para o debate em Plenário, o aterro sanitário, cuja construção os peticionários visavam impedir, já se encontrava em pleno

funcionamento, pelo que a matéria peticionada se encontrava ultrapassada e comprometida a discussão em Plenário. Na X legislatura, para não frustrar as expectativas dos peticionários, deliberou-se em Conferência de Líderes que, quando as petições ficassem com objeto ultrapassado, mas contivessem mais de 4000 assinaturas, os peticionários seriam consultados sobre se mantinham interesse na sua discussão e, em caso afirmativo, ela far-se-ia.

Por outro lado, houve situações em que as petições não continham número de assinaturas que atingisse o mínimo exigido para o seu agendamento em Plenário, mas que, ao abrigo da alteração à LDP, introduzida pela lei nº 6/93, atendendo ao mérito ou interesse do objeto da petição, o relatório deu parecer favorável à sua subida a Plenário (atual art. 24º, nº 1, al. b) LDP). Foram apenas três, no caso das petições em matéria ambiental: nº 44/VIII (sobre o traçado da A2 entre S. Bartolomeu de Messines e a Via Longitudinal do Algarve); nº 145/ X (sobre a poluição em Alcanena) e nº 54/XII (sobre a classificação do sobreiro como árvore nacional). O relatório da primeira nem fundamento apresentava, referindo simplesmente que «embora não reunindo o número de peticionantes exigível, a presente petição está em condições de subir a Plenário para apreciação pelos grupos parlamentares»; o relatório da segunda, sustentava a sua subida a Plenário pela conexão com outra petição sobre a poluição no rio Alviela que continha um número de subscritores superior a 4000; o relatório da terceira, justificava a conexão da matéria da petição com um projeto de resolução subscrito por todos os grupos parlamentares, que respondia à pretensão dos peticionários, e que se encontrava pendente para agendamento. Nos dois últimos casos as petições subiam para discussão, portanto, por arrastamento com outros instrumentos de matéria conexa.

Um dos problemas que Ribeiro (2008) elenca, quanto à apreciação em Plenário, é quando uma petição é debatida, com plena atualidade, e daí não resulta algo conclusivo ou consequente, o que leva os peticionários a considerar o resultado insatisfatório. Acresce que as matérias constantes das petições não são votadas, mas apenas debatidas (art. 24º, nº 4 LDP). Foi com o objetivo de criar condições para imprimir maior eficácia ao debate da petição, que a alteração à LDP, feita pela lei nº 15/2003, veio determinar que as iniciativas apresentadas pelos deputados com base na petição seriam, se requerido, debatidas e votadas, aquando da apreciação da petição pelo Plenário – trata-se da possibilidade expressa de

discussão conjunta, por arrastamento da petição e de iniciativas dos deputados sobre a mesma matéria.⁵⁶

Tabela III.10

Petições em matéria ambiental debatidas em Plenário, com e sem discussão conjunta de iniciativas de deputados, desde a vigência da lei nº 15/2003

Petições apreciadas em Plenário	Em conjunto com iniciativa de deputados	Sem iniciativa de deputados	Petições apreciadas em Plenário	Em conjunto com iniciativa de deputados	Sem iniciativa de deputados
54/IX		X	7/XI	X	
89/IX		X	64/XI	X	
22/X		X	65/XI		X
99/X		X	141/XI	X	
145/X		X	54/XII	X	
146/X		X	180/XII	X	
192/X		X	252/XII	X	
403/X		X	274/XII	X	
406/X	X		294/XII	X	
440/X	X		394/XII	X	
514/X		X	429/XII	X	
554/X	X		441/XII		X
556/X	X				
583/X	X				

Apesar de esta possibilidade ter sido inscrita na lei no decurso da IX legislatura, só na X é que começou a ser efetivamente praticada, talvez devido às novas práticas fomentadas no exercício da atividade parlamentar, que se repensaram com a reforma do Parlamento de 2007, da qual resultou nova alteração à LDP (com a lei nº 45/2007) que, no aspeto referido, manteve o princípio estabelecido em 2003. As primeiras petições em matéria ambiental que arrastaram consigo uma iniciativa de deputados para o debate Plenário foram as petições nº 406/X e nº 440/X (ambas sobre traçados de linhas de muito alta tensão), que foram discutidas

⁵⁶ Também se pode dar o caso da petição ter matéria conexas com iniciativas legislativas, as quais, ao serem agendadas, podem arrastar consigo a petição que estiver em condições de subir a Plenário. Mas, nesse caso, só com o consentimento do peticionário, que pode não pretender essa discussão conjunta (Monte-Cid, 2012). Esse arrastamento da petição para o debate de uma iniciativa de deputado ou grupo parlamentar já tinha sido contemplado pela primeira alteração à LDP – lei nº 6/93.

em conjunto entre si e com o projeto de resolução nº 131/XI, da autoria do grupo parlamentar do Partido Comunista Português,⁵⁷ o qual foi aprovado por unanimidade, tendo resultado na Resolução da Assembleia da República nº 62/2010, de 7 de julho. A partir daí, das dezasseis petições em matéria ambiental apresentadas em data posterior à daquelas, só três não foram debatidas conjuntamente com iniciativas apresentadas por grupos parlamentares, como se pode ver a partir da tabela III.10. Este facto é bem revelador de como a prática se alterou e a atenção dedicada pelos grupos parlamentares às petições se acentuou consideravelmente.

Importa esclarecer que a larguíssima maioria das iniciativas, arrastadas com as petições em matéria ambiental, são projetos de resolução, os quais se traduzem, regra geral, em recomendações ao Governo. Por outro lado, importa ter presente que a iniciativa dos deputados, coincidente ou mesmo gerada pela apreciação de uma petição, não se traduz necessariamente apenas nas iniciativas arrastadas para discussão em Plenário. Outras iniciativas legislativas e não legislativas podem ocorrer em momento diverso, e há um conjunto de instrumentos, como o requerimento ou a pergunta escrita ao Governo, que são muitas vezes referidos no debate da petição em Plenário, pelos grupos parlamentares.

A prática do arrastamento de iniciativas dos grupos parlamentares com as petições no debate em Plenário, pode também ter contribuído para a dignificação da discussão das petições. Com efeito, até meados da X legislatura, a prática era a discussão das petições «em catadupa», muitas vezes debatidas conjuntamente sem qualquer conexão material, geralmente na sessão plenária realizada na sexta-feira de manhã. No decurso da X legislatura, estas foram sendo introduzidas na agenda parlamentar dos vários dias de sessões plenárias, à medida que se encontravam em condições de ser agendadas (Ribeiro, 2008), ou seja, a partir do momento em que o respetivo relatório, aprovado em comissão, chegava ao gabinete do PAR, para efeitos de cumprimento do art. 24º, nº 2 LDP – é por essa ordem de entrada do relatório no gabinete do PAR que aguardam agendamento. Os peticionários são sempre informados, pelos serviços da AR, do dia da sessão em que a sua petição será discutida, podendo assistir à discussão nas galerias da AR, ou através do canal Parlamento, que emite as sessões em direto.

⁵⁷ Projeto nº 131/XI - Recomenda ao Governo que intervenha junto da Rede Elétrica Nacional, no sentido de implementar o traçado apresentado no estudo do impacto ambiental de Fevereiro de 2009, com as retificações propostas e consensualmente aceites ou considere outras soluções alternativas existentes e que não colidem com os interesses dos residentes nem comprometem projetos de interesse para o desenvolvimento local.

11. A duração do processo de tramitação

A parte final do art. 52º, nº1, da CRP deixa claro que, aos cidadãos que apresentam uma petição, é garantido o direito «de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respetiva apreciação». O art. 17º, nº 6 da LDP estabelece, por sua vez, especificamente em relação à Assembleia da República, que a «comissão parlamentar competente deve apreciar e deliberar sobre as petições no prazo de 60 dias a contar da data da sua admissão». O prazo de 60 dias foi aquele que sempre ficou estabelecido, desde o RAR de 1976 (embora de 1991 a 2003 com a possibilidade de ser prorrogado – ver anexo A), o que, portanto, se aplica como referência da I à XII legislatura.

Da consulta que fizemos aos processos das petições, verificámos que, nas I, II, III e IV legislaturas, vários estão incompletos, o que não nos permitiu obter informação sobre a data de produção de relatório ou de arquivo das petições nº 177/I (sobre a poluição provocada pela Portucel, em Vila Velha de Ródão), nº 186/I (sobre a instalação de gasómetro no Parque Florestal de Monsanto), nº 40/II (sobre a poluição no rio Alviela) e nº 6/IV (sobre o rebentamento de explosivos na Tapada de Mafra). Se afastarmos essas quatro petições, assim como a nº 114/VII (que já vimos ter sido indeferida liminarmente), a informação que obtivemos sobre as demais, permite-nos afirmar que só 7,7% das petições em matéria ambiental foram examinadas pelas comissões em cumprimento do prazo legal, ou seja, apenas 7 das 91 petições sobre questões ambientais, cujos elementos processuais nos permitiram obter elementos como a data de admissão e de arquivo. Das que não cumpriram o prazo de 60 dias, algumas não se afastaram muito dele, mas a maior parte excedeu-o em muito.

A figura 3.12 não nos revela um quadro animador quanto ao tempo de exame das petições em matéria ambiental. Aquelas, cujo exame durou mais de um ano, têm uma expressão bastante significativa da V à X legislatura, correspondendo a mais de metade das petições sobre questões de ambiente apresentadas à Assembleia da República, em cada uma dessas legislaturas - na V legislatura foram 60% as petições entradas cujo exame durou mais de um ano, na VI foram 69,2%, na VII foram 73,3%, na IX foram 71,4% e na X foram 55,6%. O quadro torna-se mais animador nas XI e XII legislaturas, embora o número de petições que demoraram até 12 meses a ser examinadas ainda tenha bastante expressão. Contudo, na XII

legislatura é notório um crescimento significativo da avaliação das petições dentro do prazo legal.

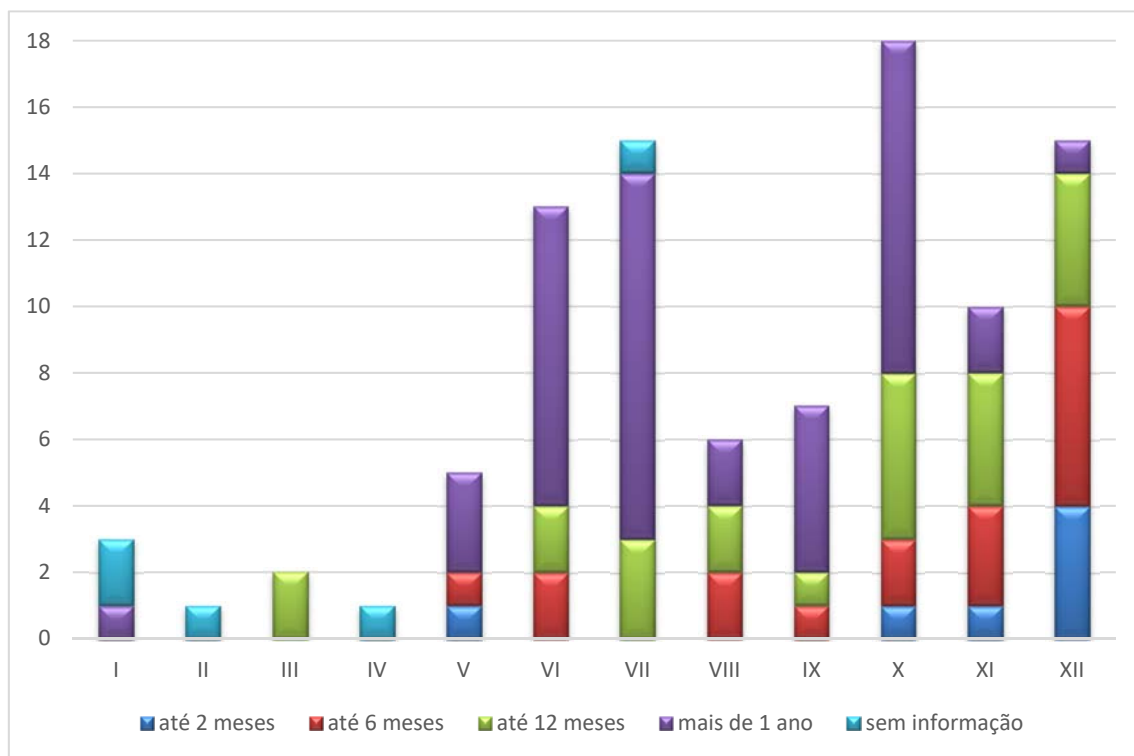


Figura 3.12 - Número de petições associado ao tempo de duração da respectiva apreciação, por legislatura.

Ribeiro (2008) aponta como principais causas, da demora na apreciação das petições, o tempo de produção dos relatórios em comissão e o facto de tardarem as respostas das entidades externas aos pedidos formulados.

A petição nº 165/V (que solicita medidas para a proteção da mata da Pasteleira, em Lordelo do Douro) é um exemplo bastante elucidativo: foi admitida em 30 de outubro de 1990; em 28 de fevereiro de 1991 foi alvo de um relatório intercalar; pediu-se informação ao Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, que respondeu cerca de dois meses depois; pediu-se pronunciamento à Comissão de Administração do Território, Poder Local e Ambiente, que justificou, um ano e três meses depois, que não se pronunciaria por não ter a subcomissão de ambiente constituída; pediu-se informação à Câmara Municipal do Porto, que respondeu em maio de 1994 (mais de três anos depois), após várias insistências. O

relatório final, produzido em 16 de junho de 1994, conclui que «pese embora o processo tenha sido moroso, o problema levantado pela petição encontra-se solucionado» e propõe o arquivamento da petição. Entretanto, em junho de 1991, oito meses depois de terem procedido à entrega da petição na AR, os peticionários haviam dirigido uma carta ao PAR onde se lia: «vimos manifestar a V. Exa o nosso mais veemente protesto pelo facto de não termos obtido até hoje qualquer resposta à petição», acrescentando que a falta de resposta «demonstra o mais puro desprezo pelo apelo dirigido por mais de 600 pessoas à Assembleia da República», e lamentando que «a própria Assembleia não tivesse sido capaz de respeitar uma lei [a LDP] que ela própria aprovou, criando falsas expectativas».

Esta missiva é, porventura, uma expressão do que muitos peticionários podem ter sentido em relação à entrega da sua petição na Assembleia da República. Como realça Miranda (2008), as únicas consequências sobre o tempo ou o modo de apreciação das petições são o escrutínio ou o juízo que os cidadãos venham a fazer. Não é uma consequência menor para o Parlamento, que tem como função mais nobre a de representação dos cidadãos. Por isso, a Assembleia da República «ensaiou», ao longo dos anos, diversas formas de dar uma melhor resposta à prática do direito de petição.

A criação de uma comissão de petições não se revelou, na prática, fator de celeridade. É preciso, contudo, perceber em que circunstâncias trabalhou esta comissão, designadamente tendo em conta o seu volume de trabalho, desde que tomou posse em 23 de fevereiro de 1989 até à sua extinção em 1995: ganhou a competência de aferir da admissibilidade de todas as novas petições; herdou 259 petições que se encontravam pendentes nas outras comissões, acumuladas desde 1985; confrontou-se com um crescimento significativo de novas petições, decorrente da entrada em vigor da LDP; tinha poucos funcionários de apoio à comissão.⁵⁸

Convém aqui referir que as petições, ao contrário das iniciativas legislativas, não caducam com o final das legislaturas, transitando, portanto, para a legislatura seguinte – e foram inúmeras as petições que transitaram de legislatura ao longo dos anos.

A primeira alteração à LDP, em 1993, também procurou acelerar a tramitação das petições, introduzindo o prazo de 20 dias para que as entidades externas dessem resposta, em caso de

⁵⁸ Esta informação consta do relatório referente à atividade da comissão durante o primeiro semestre da 4ª sessão legislativa da V legislatura, publicado no DAR II Série-C, 35, de 12 de junho de 1991.

solicitação de informação sobre a matéria de uma petição, por parte da Assembleia da República. Esse prazo foi recorrentemente desrespeitado e, como já vimos, embora constitua legalmente crime de desobediência, na prática não existem consequências para as entidades que não prestam a resposta devida. A única consequência resulta mesmo no atraso da produção dos relatórios, os quais, muitas vezes, acabaram por ser finalizados sem que os esclarecimentos chegassem. No caso do relatório da petição nº 29/VIII (a qual pedia o afastamento da costa dos corredores de passagem de navios com matérias perigosas), escreveu-se mesmo que «passaram 3 meses e meio a até à data não houve resposta por parte do Governo» e acrescentou-se que «a discussão das petições muito tempo depois da sua entrada cria desmotivação por parte dos cidadãos e desacreditação deste [direito de petição] instrumento democrático».

A segunda alteração à LDP, em 2003, veio acrescentar um outro prazo: 30 dias para o agendamento das petições em Plenário, contados a partir do seu envio, e do respetivo relatório final, ao PAR.

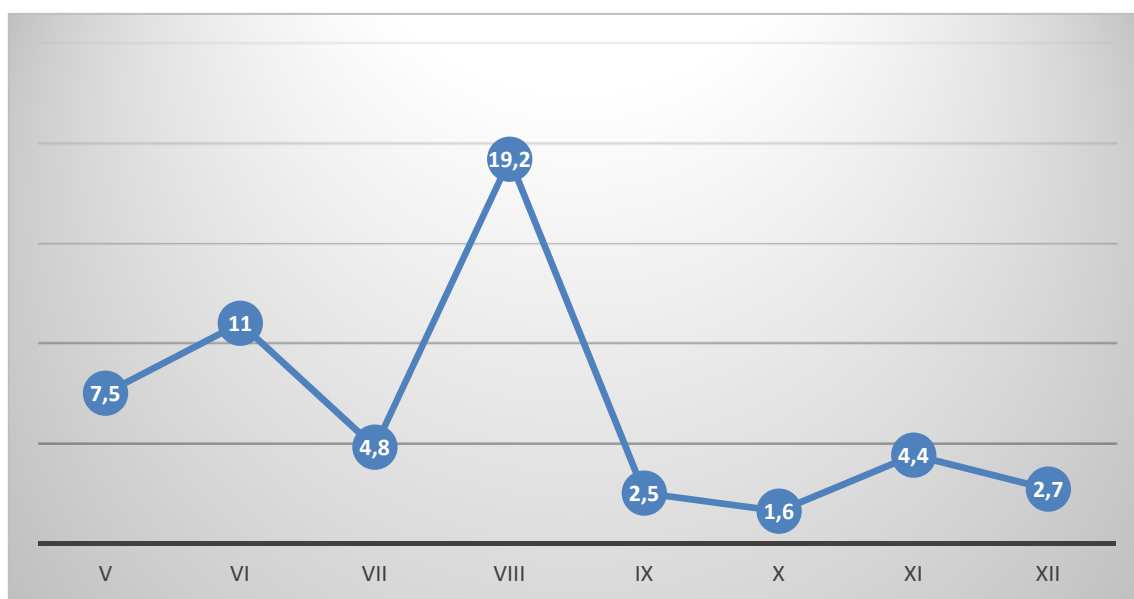


Figura 3.13 - Média do número de meses que as petições em matéria de ambiente, em condições de agendamento, aguardaram pelo debate em Plenário – da V à XII legislatura

Esta cláusula inscrita na LDP parece ter tido alguma eficácia. A figura 3.13 demonstra que as petições em matéria de ambiente, que entraram na IX legislatura e seguintes, aguardaram,

em média, menos tempo para a realização do debate em Plenário do que as entradas nas legislaturas anteriores (e ainda se realizaram os debates que a VIII legislatura, como se vê, arrastou para prazos bastante extensos). Na X legislatura nota-se, mesmo, um esforço para uma aproximação ao que determina a LDP. Os 30 dias estipulados não deixam, contudo, de ser de difícil rigidez e certeza de concretização, seja porque o funcionamento do Plenário é interrompido no período de transição de sessão legislativa, na prática pelo menos durante um mês e meio; seja porque no período de discussão do Orçamento de Estado não se realizam sessões plenárias, a não ser aquelas necessárias para discutir o Orçamento, o que, na prática resulta em pelo menos um mês sem outros agendamentos; seja porque a gestão de todos os agendamentos de iniciativas dos grupos parlamentares e do Governo também cria muitas pendências de projetos e propostas que aguardam espaço de debate em Plenário. Estes aspetos não constituem fácil garantia para o cumprimento integral do prazo de 30 dias para o agendamento das petições pendentes para discussão. De qualquer modo, a aproximação a esse prazo é já uma conquista assinalável.

Um outro fator que tem concorrido para o atraso na apreciação das petições é o próprio processo de admissão. A título de exemplo, a petição nº 5/VII (que contestava a construção de uma ETAR a norte do rio Cávado) deu entrada na AR em 30 de outubro de 1995 e só foi admitida em 9 de maio do ano seguinte, e a petição nº 99/X (que pede a salvaguarda da Pateira de Fermentelos) entrou em 22 de setembro de 2005, só tendo sido admitida em 10 de janeiro do ano seguinte. Vários outros exemplos poderiam ser dados, o que significa que não é uma questão pontual, e nem é, sequer, uma questão do passado. Com efeito, já na XIII legislatura (agora em curso), entrou uma petição individual na AR,⁵⁹ que pede, justamente, uma alteração à LDP para que lhe seja introduzido um prazo limite para se proceder à admissão das petições, verificando-se, segundo o peticionário, que muitas das petições que deram entrada no ano de 2016 continuam em fase de admissibilidade. Parece-nos que os alertas dos cidadãos, e a sua manifestação de desagrado pelo atraso na tramitação das petições, são importantes e mobilizadores do aperfeiçoamento do processo de receção, instrução e exame das petições.

⁵⁹ Petição nº 181/XIII/2ª.

CONCLUSÕES

Ao longo do presente trabalho, explorámos e explanámos o exercício do direito de petição em matéria de ambiente, e estamos, agora, em condições de dar respostas às questões colocadas como objetivos para o estudo empreendido.

«Determinar o que representa o ambiente no âmbito das petições que deram entrada no Parlamento e qual tem sido a prática do exercício do direito de petição em matéria ambiental»:

- De acordo com o critério que adotámos, foram 96 as petições em matéria ambiental, apresentadas perante a Assembleia da República, da I à XII legislatura, representando 3,3% do total de petições, mas com um significado muito residual nas primeiras legislaturas.
- A evolução do número de petições em matéria ambiental, ao longo das várias legislaturas, permite concluir que o direito de petição não está a ser ignorado pelos cidadãos para a abordagem e o protesto ambiental, nem a cair em desuso.
- Verificou-se uma grande variedade de temas, abordados pelas petições em matéria ambiental, sendo que os que se enquadram na categoria ‘conservação da natureza e da biodiversidade’, logo seguido dos relativos a ‘água e resíduos’, foram os que resultaram em mais petições.
- Não obstante essa diversidade, verificou-se que certas lutas ambientais marcantes em várias regiões do país, como a contestação da localização de aterros ou da queima de resíduos e o protesto pela imposição da Rede Elétrica Nacional de traçados de linhas de muito alta tensão, resultaram em várias petições perante o Parlamento.
- O tema ‘resíduos’ foi o que gerou um maior número de subscritores de petições em matéria ambiental e que, portanto, mobilizou mais cidadãos para fazer chegar uma «voz» coletiva à Assembleia da República.
- As situações sobre questões ambientais que mobilizaram mais os peticionários, para o exercício do direito de petição, foram relativas a problemas de proximidade, de âmbito local e regional, que afetam diretamente a sua qualidade de vida.

- Várias petições em matéria ambiental revelaram uma insatisfação notória dos cidadãos em relação aos processos de participação pública, designadamente no que se refere a projetos com impacto no ambiente e na qualidade de vida.
- As petições em matéria ambiental são maioritariamente coletivas, tendo as petições individuais pouca expressão, o que não causa estranheza tendo em conta que os problemas ambientais não são de «condomínio», mas sim de larga repercussão e efeito.
- As associações e movimentos de ambiente de base local têm tido um papel muito relevante para despoletar petições em matéria ambiental.
- A maior parte das petições em matéria ambiental revelou o objetivo, por parte dos peticionários, de discussão em Plenário, que é o momento de apreciação e o espaço que permite dar uma maior visibilidade às petições.
- Desde que se previu a possibilidade das petições serem agendadas para Plenário, *i.e.* com a LDP em 1990, foram 43 as petições em matéria ambiental que subiram à sala das sessões.
- Desde a 3ª sessão legislativa da X legislatura só 3 petições, de 18, não foram debatidas em Plenário com associação de iniciativas de deputados sobre a matéria das petições. Todas as demais tiveram iniciativas arrastadas.
- Na larga maioria dos casos, essas iniciativas assumiram a forma de projetos de resolução.
- As petições em matéria ambiental convocaram o Parlamento, sobretudo, para funções de fiscalização e muito pouco para a função legislativa, o que denota que os peticionários consideram que os problemas residem mais nas opções de políticas ambientais do que no quadro legislativo.
- Várias petições fundamentaram as suas pretensões com base no art. 66º da CRP e na LBA, usando-os como suporte ou garantia dos seus direitos.
- O efeito do sistema eletrónico de entrega de petições no Parlamento não teve, para as petições em matéria ambiental, o mesmo resultado que outros estudos revelaram para as petições em geral, na medida em que não aumentou significativamente o seu número, num primeiro momento.

- Mais de 90% das petições em matéria ambiental foram «vítimas» de demoras na sua apreciação, por parte do Parlamento, tendo em conta os prazos que estão estabelecidos. Muitas ultrapassaram um ano de espera por um resultado final. Nas últimas legislaturas já se encontram resultados mais animadores, decorrentes de tempos mais curtos de resposta, embora os prazos legais continuem a ser incumpridos na maior parte dos casos.

Não deixando de reconhecer que está a ser feito um esforço nesse sentido, resolver esta última questão deve constituir a prioridade da Assembleia da República, na procura de dignificar o direito de petição.

Uma consideração final, para referir que o direito de petição pode assumir uma dupla vertente de cidadania. Primeiro, porque os cidadãos tomam a iniciativa de se fazer ouvir pelo Parlamento e de requerer uma resposta, e, segundo, porque, quando assume o modelo de petição coletiva, a recolha de assinaturas, que dá a conhecer o texto da petição e a situação que a motiva, é, ela própria, um motor de aprendizagens, de consciencialização, e de envolvimento dos cidadãos. Fomentadora, eventual e desejavelmente, de outras formas de reivindicação e de participação ambiental.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, Marília Crespo (2001). *Le droit de pétition dans les pays de l'Union Européene*. Luxembourg: Parlement Europeen – Direction Générale des Etudes
- ALMEIDA, António (2007). *Educação ambiental – a importância da dimensão ética*. Lisboa: Livros Horizonte
- ALVES, Fátima, ARAÚJO, Maria José, e AZEITEIRO, Ulisses (2012). “Cidadania ambiental e participação: o diálogo e articulação entre distintos saberes-poderes”. *Saúde em Debate – Desenvolvimento e Sustentabilidade: desafios da Rio+20*, Rio de Janeiro, vol.36, nº especial, julho 2012, pp.46-54
- AR - Assembleia da República, (1995). *O direito de petição – colóquio parlamentar*. Lisboa: Comissão de Petições.
- ARNSTEIN, Sherry (1969). “A ladder of citizen participation”. *Journal of American Institute of Planners*, 35(4), pp.216-224
- BALDIN, Nelma e ALBUQUERQUE, Cristina (2012). *Cidadania ecológica. Conceções e práticas de estudantes universitários*. Fórum Sociológico [online], 22/2012, 26 de fevereiro de 2013. [consultado em 18.11.2016]. Disponível em <https://sociologico.revues.org/681>
- BAKER, Susan (2006). *Sustainable Development*. Routledge
- BARATA-MOURA, José (2003). A cidadania como cultivo. Comunicação apresentada no XVII Encontro de Filosofia “Cultura e Cidadania”. Associação de Professores de Filosofia.
- BORGES, Leonor Calvão (2012). *Petições apresentadas à Assembleia da República – I à X Legislaturas*. Folha informativa da DILP – Divisão de Informação Legislativa Parlamentar. Lisboa: AR, DILP
- BRAIDOTTI, Rosi, CHARKIEWICZ, Ewa, HAUSLER, Sabine, e WIERINGA, Saskia (1994). *Mulher, ambiente e desenvolvimento sustentável – para uma síntese teórica*. Coleção Perspetivas Teóricas. Lisboa: Instituto Piaget.

BROWN, Katrina (2002). “Innovations for conservation and development”. *The Geographical Journal*, 168 (1), pp.6-17

BRYANT, Peter (2005). *Biodiversity and Conservation*. University of California

CANOTILHO, Gomes (2001). “Estado constitucional ecológico e democracia sustentada”. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente*, 2/4, pp.9-16

CANOTILHO, Gomes, MOREIRA, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*. Volume I, 4ª edição revista. Coimbra Editora.

CASTILLO, Eugenio (2015). *Ambientalismo y ecologismo: diferencias*. Semanario Universidad [online], 13 de maio de 2015 [consultado em 18.11.2016] Disponível em <http://semanariouniversidad.ucr.cr/opinion/ambientalismo-y-ecologismo-diferencias-2/>

CNUAD - Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992). *Agenda 21*. Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 junho de 1992. Lisboa: Instituto de Promoção Ambiental.

CUADRADO, António Garcia (1991). “El derecho de petición”. *Revista de Derecho Político*, 32(4), pp.119-169

DOBSON, Andrew (2007). “Environmental citizenship: towards sustainable development”. *Sustainable Development*, 15, pp.276-285

DOBSON, Andrew (2012). *Sobre pensamiento político verde – Andrew Dobson conversa sobre su libro – entrevista realizada por Jorge Riechman y Mª Eugenia Rodríguez Palop*. Tratar de comprender, tratar de ayudar, postado no dia 8 de fevereiro de 2012 [consultado em 18.11.2016] Disponível em: <http://tratarde.org/sobre-pensamiento-politico-verde/#comments>

DUARTE, Maria Luísa (2008). *O direito de petição – cidadania, participação e decisão*. Coimbra editora

DUBOURG-LAVROFF, Sonia (1992). “Le droit de pétition en France”. *Revue du Droit Public - et de la science politique en France et a l'étranger*, 6-1992, pp.1733-1769

- EDWARDS, Peter e ABIVARDI, Cyrus (1998). “The value of biodiversity: where ecology and economy blend”. *Biological Conservation*, vol.83, nº3, pp.239-246
- FERNANDES, Ana (2000). “Sim à coíncineração, dizem eles”, Público.pt, 20 de maio [consultado em 18.11.2016] Disponível em: <https://www.publico.pt/destaque/jornal/sim-a-coincineracao-dizem-eles-144209>
- FERNANDES, Maria Teresa Monteiro (2013). *As práticas da Assembleia da República perante o exercício do direito de petição – um estudo comparado com parlamentos europeus*. Universidade de Lisboa: ISCSP
- FERRERO, Jesús Corona (1997). “El derecho de petición ante el parlamento: processo normativo”. *Anuario jurídico de La Rioja*, nº3, 1997, pp.233-262
- FERRY, Luc (1993). *A nova ordem ecológica*. Porto: edições Asa
- FILIPE, António (2002). *As oposições parlamentares em Portugal – práticas e intervenções (1976-2000)*. Vega
- FILIPE, António (2009). “A reforma do parlamento português em 2007: consequências políticas e parlamentares”. *Res-publica: revista lusófona de ciência política, segurança e relações internacionais*, nº 9, pp.59-72
- GUDYNAS, Eduardo (2009). “Cidadania ambiental e metacidánias: revisão e alternativas na América Latina”. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, nº19, jan/jul 2009, pp.53-72
- HANDLEY, Robin (1986). “Public order, petitioning and freedom of assembly”. *The Journal of Legal History*, 7:2, pp.123-155
- HOPWOOD, Bill, MELLOR, Mary e O’BRIEN, Geoff (2005). “Sustainable Development: mapping different approaches”. *Sustainable Development*, 13, pp. 38-52
- IGLESIAS, Mercedes Martínez, MONTERO, Ignacio Lerma e GARCIA, Ernest (2008). “Políticas de medio ambiente y participación ciudadana”. *CIRIEC – revista económica – España*, nº61/2008, pp.179-201

IPAM (2001). Relatório da discussão pública – tratamento de resíduos industriais perigosos. Lisboa: IPAM

IRVING, Renée A. e STANSBURY, John (2004). “Citizen participation in decision making: is it worth the effort?” *Public Administration Review*, jan/fev 2004, vol.64, nº1, pp.55-65

IUCN - International Union for Conservation of Nature and Natural Resources -, UNEP - United Nations Environment Program - e WWF - World Wildlife Fund, (1980). *World Conservation Strategy – living resource conservation for sustainable development*.

JAMIESON, Dale (2008). *Ethics and the environment – an introduction*. Cambridge University Press

LESTON-BANDEIRA, Cristina (2002) *Da legislação à legitimação: o papel do parlamento português*. Lisboa: ICS

LIMA, Aida Valadas, e SCHMIDT, Luísa (1996). “Questões ambientais – conhecimentos, preocupações e sensibilidades”. *Análise social*, vol. XXXI (135), 1996 (1º), pp.205-227

LUSA (2005). “Governo diz que pescadores estão mal informados sobre o Plano de Ordenamento da Arrábida”, *Público.pt*, 14 de setembro [consultado em 18.11.2016] Disponível em: <https://www.publico.pt/local/noticia/governo-diz-que-pescadores-estao-mal-informados-sobre-o-plano-de-ordenamento-da-arrabida-1232839>

MACNAGHTEN, Phil e JACOBS, Michael (1997). “Public identification with sustainable development – investigating cultural barriers to participation”. *Global Environmental Change*, vol.7, nº1, pp. 5-24

MARRANA, Rui Miguel (2013). “O direito de petição na União Europeia”. *Lusitana. Direito. Porto*, nº7 e 8, pp.123-139

MEA - Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. Washington, D.C.: World Resources Institute

MELA, Alfredo, BELLONI, Maria Carmen, e DAVICO, Luca (2001). *A sociologia do ambiente*. Lisboa: editorial Estampa

- MIRANDA, Jorge (1994). Petição (direito de). In José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (pp.374-378)
- MIRANDA, Jorge (2008). “Notas sobre o direito de petição”. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v.28, nº1, 2008, pp.281-294
- MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I, 2ª edição. Coimbra: Wolters Kluwer, Coimbra editora
- MONTE-CID, Nélia; FERNANDES, Maria Teresa Monteiro; GODINHO, Maria João e PEREIRA DA SILVA, João (2012). *O exercício do direito de petição: anotações práticas*. Coleção Direito Parlamentar. Lisboa: AR
- NEUMAIER, Eduard (1976). *Pétitions – le droit de petition – poste d’appel au secours du citoyen*. Coleção: Le Bundestag allemand de A-Z, nº16. Bonn: Deutscher Bundestag
- QUEIRÓS, Margarida (2003). “O ambiente nas políticas públicas em Portugal”. *Finisterra*, XXXVII, 73, pp.33-59
- REBELO DE SOUSA Marcelo e ALEXANDRINO, José de Melo (2000). *Constituição da República Portuguesa comentada*. Lisboa: Lex.
- RIBEIRO, Cláudia (1993). *Relatório sobre a atividade da Comissão de Petições em 1992-1993 – breve descrição da atividade desenvolvida*. AR
- RIBEIRO, Cláudia (2008). O direito de petição na Assembleia da República. In Ana Vargas e Pedro Valente (coord.), *O Parlamento na prática* (pp.239-276). Lisboa: Assembleia da República
- RIBEIRO DA SILVA, Francisco (2010). Poder central e poder local nas cortes seiscentistas: confronto ou convergência? In Assembleia da República (ed.), *Parlamentos: a lei, a prática e as representações – da idade média à atualidade* (pp.245-252). Assembleia da República e Universidade de Coimbra

RODRIGUES, Luís Barbosa (1997). O direito de petição perante a Assembleia da República. In Jorge Miranda (org.), *Perspetivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1996*, vol. II, (pp.643-670). Coimbra editora

SÁ, Luís (1994). *O lugar da Assembleia da República no sistema político*. Lisboa: Editorial Caminho

SÁ, Luís (2003). *Intervenções parlamentares*. Lisboa: Assembleia da República

SALLES, Jean.Michel (2011). “Valuing biodiversity and ecosystem services: why put economic values on Nature?” *Comptes Rendus Biologies*, 334 (2011), pp.469-482

SANTOS, Boaventura Sousa (2007). “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes”. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 78, out. 2007, pp.3-46

SANTOS, Filipe Duarte (2012). *Alterações globais – os desafios e riscos presentes e futuros*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

SCHMIDT, Luísa (2008). Políticas ambientais em Portugal – processos e insucessos entre o “global” e o “nacional”. VI Congresso Português de Sociologia, mundos sociais – saberes e práticas, 25 a 28 de junho de 2008, Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

SCHMIDT, Luísa e GUERRA, João (2006). Participar ou não participar: entre o querer e o fazer. Textos de opinião #17. Contributos recebidos para o Encontro “Cidade para o cidadão. O planeamento de pormenor em questão” da Ordem dos Arquitetos

SCHMIDT, Luísa e GUERRA, João (2010). “Da governança global à sustentabilidade local: Portugal e o Brasil em perspetiva comparada”. *Revista de Ciências Sociais*, v.41, nº2, jul/dez 2010, pp. 106-124

SCHMIDT, Luísa; DELICADO, Ana; FERREIRA, José Gomes; FONSECA, Susana; SEIXAS, João; SOUSA, David; TRUNINGER, Mónica e VALENTE, Susana (2011). *O ambiente em 25 anos de Eurobarómetro*. Observa – observatório de ambiente e sociedade. Lisboa: ICS

SEBASTIÃO, Sónia, PACHECO, André, e SANTOS, Mariana (2012). “Cidadania digital e participação política: o caso das petições online e do orçamento participativo”. *Estudos em comunicação*, nº 11, pp.31-51

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1994). *Regressar à terra – consciência ecológica e política de ambiente*. Lisboa: Fim de Século edições

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2005). “Cise ambiental e condição humana – três questões fundamentais”. *Metamorfoses. Entre o colapso e o desenvolvimento sustentável*, pp. 171-181. Mem-Martins: Publicações Europa América

SOROMENHO-MARQUES, Viriato (2009). “As encruzilhadas da crise contemporânea. Por um futuro sustentável”. *Communio – Revista Internacional Católica*, Ano XXVI, nº3, pp. 329–338

SUKHDEV, Pavan (2008). *A Economia dos ecossistemas e da biodiversidade*. European Communities. Cambridge: Banson

SUKHDEV, Pavan, WITTMER, Heidi e MILLER, Dustin (2014). The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB): Challenges and Responses. In Helm, D. e Hepburn, C. (eds), *Nature in the Balance: The Economics of Biodiversity*. Oxford: Oxford University Press

TIBÚRCIO, Tiago (2010). *O direito de petição perante a Assembleia da República*. Coimbra editora

TIBÚRCIO, Tiago (2015). O Parlamento e os cidadãos em Portugal: o direito de petição, antes e depois do acordo da troica, à luz de critérios de eficácia. In Freire, A., Lisi, M. e Viegas, M. L. (org.) (2015). *Crise económica, políticas de austeridade e representação política*. Coleção Parlamento, nº 56. pp. 235-255. Lisboa: AR

VARANDAS, Maria José (2009). *Ambiente – uma questão de ética*. Lisboa: Esfera do Caos editores

VASCONCELOS, Lia e FONSECA, Susana (2006). *Taidis – cidadania ambiental, informação e participação no contexto da convenção de Aarhus*. Lisboa: Fundação luso-americana

VASCONCELOS, Lia, OLIVEIRA, Rosário e CASER, Úrsula (2009). *Governância e participação na gestão territorial*. Série política de cidades – 5. Lisboa: DGOTDU

VAZ, Sofia Guedes (2016). *Ambiente em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos

VAZ, Sofia Guedes e DELFINO, Ângela (2010). *Manual de ética ambiental*. Lisboa: Universidade Aberta

VIEGAS, José Manuel Leite e CARVALHO, Sandra (2009). Deliberação democrática: as atitudes dos deputados e dos cidadãos. In Freire, A. e Viegas, J. M. L. (orgs), *Representação política – o caso português em perspetiva comparada* (pp. 415-446). Lisboa: Sextante editor

VIEIRA, Pedro Almeida (2003). *O estrago da nação*. Coleção DQ reportagem, nº1. Lisboa: D. Quixote

VOSS, Hinrich (2014). “Environmental public participation in the UK”. *International Journal of Social Quality*, 4 (1), pp.26-40

WCED – Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento (1987). *O nosso futuro comum*. Lisboa: Meribérica/Liber

WILSON, Edward Osborne (1988). The current state of biological diversity. In Wilson, E. O. (ed.), *Biodiversity*. National Academy Press. Washington D. C., pp. 3-18

ANEXOS

Anexo A

Alguns aspetos relativos à entrada e à tramitação de petições dirigidas à Assembleia da República, constantes das regulamentações do exercício do direito de petição, desde 1976

<p>Forma das petições</p>	<p>RAR 1976 (1) – forma escrita; autores devidamente identificados</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 (2) – forma escrita; autores devidamente identificados</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 (3) – forma escrita; texto inteligível e com objeto da petição especificado; autores devidamente identificados; pode ser assinada por outrem, a rogo do titular, se este não puder ou souber assinar; pode ser exercido por via postal, telégrafo, telex, telefax ou outros meios de telecomunicação</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 (4) – forma escrita; texto inteligível e com objeto da petição especificado; autores devidamente identificados; pode ser assinada por outrem, a rogo do titular, se este não puder ou souber assinar; pode ser exercido por via postal, telégrafo, telex, telefax ou outros meios de telecomunicação</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 (5) – forma escrita; texto inteligível e com objeto da petição especificado; autores devidamente identificados; pode ser assinada por outrem, a rogo do titular, se este não puder ou souber assinar; pode ser exercido por via postal, telégrafo, telex, telefax ou outros meios de telecomunicação; obrigatoriedade de organização de um sistema de receção eletrónica de petições</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 (6) – forma escrita; pode utilizar linguagem braille; texto inteligível e com objeto da petição especificado; autores devidamente identificados; pode ser assinada por outrem, a rogo do titular, se este não puder ou souber assinar; pode ser exercido por via postal, telégrafo, telex, telefax, correio eletrónico ou outros meios de telecomunicação; o sistema de registo informático da receção e tramitação das petições faculta um modelo para envio das petições pela internet</p>
<p>Titularidade do direito de petição</p>	<p>RAR 1976 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – enquanto instrumento de participação política é exclusivo dos cidadãos portugueses; enquanto instrumento de defesa dos respetivos direitos e interesses protegidos é alargado a estrangeiros e apátridas residentes em Portugal; pode ser exercido individual ou coletivamente; pode ser exercido por pessoas coletivas legalmente constituídas</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 - enquanto instrumento de participação política é exclusivo dos cidadãos portugueses; enquanto instrumento de defesa dos respetivos direitos e interesses protegidos é alargado a estrangeiros e apátridas residentes em Portugal; pode ser exercido individual ou coletivamente; pode ser exercido por pessoas coletivas legalmente constituídas</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 - enquanto instrumento de participação política é exclusivo dos cidadãos portugueses; enquanto instrumento de defesa dos respetivos direitos e interesses protegidos é alargado a estrangeiros e apátridas residentes em Portugal;</p>

	<p>pode ser exercido individual ou coletivamente; pode ser exercido por pessoas coletivas legalmente constituídas</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 - enquanto instrumento de participação política exclusivo dos cidadãos portugueses, sem prejuízo de igual capacidade jurídica para cidadãos de outros Estados que reconheçam igual direito, com igualdade e reciprocidade, aos portugueses; enquanto instrumento de defesa dos respetivos direitos e interesses protegidos é alargado a estrangeiros e apátridas residentes em Portugal; pode ser exercido individual ou coletivamente; pode ser exercido por pessoas coletivas legalmente constituídas</p>
<p>Causas de indeferimento liminar das petições</p>	<p>RAR 1976 – se autores não estiverem devidamente identificados</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – se autores não estiverem devidamente identificados</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – se deduzir pretensão ilegal; se visar reapreciação de decisões de tribunais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso; se visar reapreciação, sem que haja factos novos, de casos já apreciados noutras petições; se carecer de fundamento; se estiver a coberto de anonimato; se os autores não estiverem devidamente identificados; se o texto for ininteligível; se não estiver especificado o objeto da petição</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – se deduzir pretensão ilegal; se visar reapreciação de decisões de tribunais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso; se visar reapreciação, sem que haja factos novos, de casos já apreciados noutras petições; se carecer de fundamento; se estiver a coberto de anonimato; se os autores não estiverem devidamente identificados; se o texto for ininteligível; se não estiver especificado o objeto da petição</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 - se deduzir pretensão ilegal; se visar reapreciação de decisões de tribunais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso; se visar reapreciação, sem que haja factos novos, de casos já apreciados noutras petições; se carecer de fundamento; se estiver a coberto de anonimato; se os autores não estiverem devidamente identificados; se o texto for ininteligível; se não estiver especificado o objeto da petição</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 – se deduzir pretensão ilegal; se visar reapreciação de decisões de tribunais ou de atos administrativos insuscetíveis de recurso; se visar reapreciação, sem que haja factos novos, de casos já apreciados noutras petições; se carecer de fundamento; se estiver a coberto de anonimato; se os autores não estiverem devidamente identificados; se o texto for ininteligível; se não estiver especificado o objeto da petição</p>
<p>Publicação e publicitação das petições</p>	<p>RAR 1976 – são publicadas as petições com mais de 1000 assinaturas e, tendo menos, aquelas que o PAR ou a comissão competente entendam que devem ser publicadas</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração ao RAR 1988 – são publicadas as petições com mais de 1000 assinaturas e, tendo menos, aquelas que o PAR ou a comissão competente entendam que devem ser publicadas</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – são publicadas as petições com mais de 1000 assinaturas e, tendo menos, aquelas que o PAR entender que devem ser publicadas sob proposta da Comissão de Petições</p> <p>~~~~~</p>

	<p>1ª alteração LDP 1993 – são publicadas as petições com mais de 2500 assinaturas e, tendo menos, aquelas PAR entender que devem ser publicadas sob proposta da comissão</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – são publicadas as petições com mais de 2000 assinaturas e, tendo menos, aquelas que o PAR entender que devem ser publicadas sob proposta da comissão; divulgação na internet da tramitação de todas as petições</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 – são publicadas as petições com mais de 1000 assinaturas e, tendo menos, aquelas que o PAR mandar publicar em conformidade com a deliberação da comissão; divulgação na internet da tramitação de todas as petições</p>
Competência para apreciação das petições	<p>RAR 1976 – comissões competentes em razão da matéria</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – comissão de petições</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – comissão de petições</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – comissões competentes em razão da matéria ou comissão especialmente constituída para o efeito</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – comissões competentes em razão da matéria ou comissão especialmente constituída para o efeito</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP – comissões competentes em razão da matéria ou comissão especialmente constituída para o efeito</p>
Audição de petionários	<p>RAR 1976 – a comissão pode ouvir os petionários, se achar necessário ou conveniente</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – a comissão pode ouvir os petionários, se achar necessário ou conveniente</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – a comissão pode ouvir os petionários, se achar necessário ou conveniente</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – a comissão pode ouvir os petionários, se achar necessário ou conveniente</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – a comissão pode ouvir os petionários, mas se a petição tiver mais de 2000 subscritores a audição de petionários é obrigatória (introduz a figura da audição de petionários)</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 - a comissão pode ouvir os petionários, mas se a petição tiver mais de 1000 subscritores a audição de petionários é obrigatória e, tendo menos, pode realizar-se, por decisão da comissão, por razões de mérito</p>
Auscultação de entidades externas	<p>RAR 1976 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – a comissão podem solicitar depoimento a cidadãos e pedir informação e documentos a outros órgãos de soberania ou quaisquer serviços públicos ou privados, sem prejuízo de sigilo profissional ou de segredo de Estado</p> <p>~~~~~</p>

	<p>1ª alteração LDP 1993 – a comissão pode solicitar depoimento a cidadãos e pedir informação e documentos a outros órgãos de soberania ou a quaisquer entidades públicas ou privadas, sem prejuízo de segredo de Estado, segredo de justiça ou sigilo profissional; pode solicitar diligências à Administração Pública; pode pedir às entidades competentes que tomem posição sobre a matéria da petição</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – a comissão pode solicitar depoimento a cidadãos e pedir informação e documentos a outros órgãos de soberania ou a quaisquer entidades públicas ou privadas, sem prejuízo de segredo de Estado, segredo de justiça ou sigilo profissional; pode solicitar diligências à Administração Pública; pode pedir às entidades competentes que tomem posição sobre a matéria da petição</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 – a comissão pode solicitar depoimento a cidadãos e pedir informação e documentos a outros órgãos de soberania ou a quaisquer entidades públicas ou privadas, sem prejuízo de segredo de Estado, segredo de justiça ou sigilo profissional; pode solicitar diligências à Administração Pública; pode pedir às entidades competentes que tomem posição sobre a matéria da petição; e pode deliberar ouvir em audiência o responsável pelo serviço da Administração visado na petição</p>
Sanções previstas	<p>RAR 1976 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – possível arquivamento da petição se o peticionário não comparecer injustificadamente; constitui crime de desobediência a não comparência injustificada, a recusa de depoimento ou o não cumprimento das diligências pedidas a entidades, sem prejuízo de procedimento disciplinar (não inclui tomada de posição pedida à entidade competente)</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – possível arquivamento da petição se o peticionário não comparecer injustificadamente; constitui crime de desobediência a não comparência injustificada, a recusa de depoimento ou o não cumprimento das diligências pedidas a entidades, sem prejuízo de procedimento disciplinar (não inclui tomada de posição pedida à entidade competente)</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP – possível arquivamento da petição se o peticionário não comparecer injustificadamente; constitui crime de desobediência a não comparência injustificada, a recusa de depoimento ou o não cumprimento das diligências pedidas a entidades, sem prejuízo de procedimento disciplinar (não inclui tomada de posição pedida à entidade competente)</p>
Diligência conciliadora	<p>RAR 1976 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – concluídos os outros procedimentos, pode-se realizar, com a devida fundamentação e a convite do presidente da comissão, para corrigir a situação ou reparar os erros que deram origem à petição</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – concluídos os outros procedimentos, pode-se realizar, com a devida fundamentação e a convite do presidente da comissão, para corrigir a situação ou reparar os erros que deram origem à petição</p> <p>~~~~~</p>

	<p>3ª alteração LDP – concluídos os outros procedimentos, pode-se realizar, com a devida fundamentação e a convite do presidente da comissão, para corrigir a situação ou reparar os erros que deram origem à petição</p>
Relatório da petição	<p>RAR 1976 – elaborado em comissão, dirigido ao PAR, contendo as providências tidas por adequadas</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – elaborado em comissão, dirigido ao PAR, contendo as providências tidas por adequadas</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – elaborado em comissão, dirigido ao PAR, contendo as providências tidas por adequadas</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – indica proposta de providências que julgue adequadas</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – indica proposta de providências que julgue adequadas</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 - indica proposta de providências que julgue adequadas</p>
Apreciação em Plenário	<p>RAR 1976 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – petições com mais de 1000 subscritores</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – petições com mais de 4000 assinaturas ou aquelas que, tendo menos, sejam objeto de relatório com parecer nesse sentido</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – petições com mais de 4000 assinaturas ou aquelas que, tendo menos, sejam objeto de relatório com parecer nesse sentido</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 – petições com mais de 4000 assinaturas ou aquelas que, tendo menos, sejam objeto de relatório com parecer nesse sentido, tendo em conta o artigo específico sobre os efeitos do exame das petições</p>
Iniciativa legislativa sobre a matéria da petição	<p>RAR 1976 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – n.r.*</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 - deputados e grupos parlamentares podem apresentar iniciativas, com base na matéria da petição</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – deputados e grupos parlamentares podem apresentar iniciativas, com base na matéria da petição, à qual pode ser avocada a petição para discussão conjunta</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 - a comissão pode apresentar projeto de resolução que será debatido e votado aquando da discussão da petição em Plenário; os deputados podem apresentar iniciativa e, se requerido pelos autores, é arrastada com a petição para a discussão conjunta em Plenário; se a iniciativa dos deputados for agendada antes, a petição pode ser avocada para discussão conjunta</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 – a comissão pode apresentar projeto de resolução que será debatido e votado aquando da discussão da petição em Plenário; os deputados podem apresentar iniciativa e, se requerido pelos autores, é arrastada com a petição para a discussão conjunta em Plenário; se a iniciativa dos deputados for agendada antes, a petição pode ser avocada para discussão conjunta; se for agendado debate em</p>

	Plenário sobre matéria idêntica a uma petição pendente, esta pode ser avocada para essa discussão, desde que o peticionário dê acordo
Prazos estabelecidos	<p>RAR 1976 – 60 dias para exame da petição pela comissão</p> <p>~~~~~</p> <p>Alteração RAR 1988 – 60 dias para exame da petição pela comissão</p> <p>~~~~~</p> <p>LDP 1990 – remete para o regimento da AR o prazo de exame da petição pela comissão (RAR versão 1991 determina os 60 dias prorrogáveis); não mais do que 20 dias para os peticionários regularizarem ou completarem alguma desconformidade formal da petição</p> <p>~~~~~</p> <p>1ª alteração LDP 1993 – 60 dias prorrogáveis para apreciação pela comissão; não mais do que 20 dias para os peticionários regularizarem ou completarem desconformidades formais da petição; 20 dias para resposta aos pedidos de informação a entidades externas</p> <p>~~~~~</p> <p>2ª alteração LDP 2003 – 60 dias para a apreciação pela comissão (portanto, não prorrogáveis); não mais do que 20 dias para os peticionários regularizarem ou completarem desconformidades formais da petição; 20 dias para resposta aos pedidos de informação a entidades externas; 30 dias para agendamento em Plenário</p> <p>~~~~~</p> <p>3ª alteração LDP 2007 - 60 dias para a apreciação pela comissão; não mais do que 20 dias para os peticionários regularizarem ou completarem desconformidades formais da petição; 20 dias para resposta aos pedidos de informação a entidades externas; 30 dias para agendamento em Plenário; 30 dias, a contar da admissão da petição, para um cidadão subscrever uma petição pendente</p>

*n.r = nada refere

(1) Regimento da Assembleia da República - DAR, suplemento ao nº 16, de 31 de julho de 1976 (2) Resolução da Assembleia da República nº 13-A/88, 22 de julho (3) Lei nº 49/90, 10 de agosto (4) Lei nº 6/93, 1 de março (5) Lei nº 15/2003, 4 de junho (6) Lei nº 45/2007, 24 de agosto

Anexo B

Lista de petições em matéria ambiental, da I à XII legislatura

131/I/2 ^a	Reclama contra a poluição do rio Tejo provocada pela Portucel – centro fabril de Ródão e solicita providências dos órgãos superiores do poder
177/I/3 ^a	Manifesta o desejo no sentido de serem tomadas, de imediato, todas as providências para que o problema relacionado com a instalação de uma central nuclear em Sayejo – Espanha, seja solucionado a contendo de toda a região do Douro
186/I/3 ^a	Instalação de um gasómetro para gás de cidade que a “Eletricidade de Portugal, EP” pretende levar a efeito em terrenos do Parque Florestal de Monsanto, na zona de Calhariz de Benfca
40/II/2 ^a	Reclamam contra a poluição na região do rio Alviela
11/III/1 ^a	Apelam para que seja adiada a instalação de centrais nucleares em Portugal
48/III/ 2 ^a	Expõem a situação de pomares de citrinos na zona de Sines e pedem providências para os males que os afetam
6/IV/1 ^a	Expõe factos relativos ao rebentamento de explosivos provocados pelos exercícios de tiro da Escola Prática de Infantaria (Mafra)
67/V/3 ^a	Solicita intervenção relativamente à conduta da empresa MONLIZ, por desrespeito aos níveis de poluição sonora resultante da sua laboração
165/V/4 ^a	Solicitam medidas para a proteção da mata da pasteira – Lordelo do Ouro
232/V/4 ^a	Solicita a apreciação da possibilidade de aproveitamento da planta <i>Carpobrotus edulis</i> (vulgo chorão)
251/V/4 ^a	Solicitam o debate do processo relativo à via longitudinal do Algarve – via do infante de Sagres
284/V/4 ^a	Classificação da lagoa de Santo André e terrenos adjacentes como reserva natural
9/VI/1 ^a	Solicitam análise do processo relacionado com a poluição sonora provocada pelo relógio da Torre da Igreja Nova da freguesia de Lomar
42/VI/1 ^a	Solicitam que seja decretada uma moratória, com efeito imediato sobre a aprovação de quaisquer empreendimentos turísticos e loteamentos fora das áreas urbanas, obras costeiras, projetos de agricultura, pecuária, etc., até à aprovação do plano de ordenamento da Área de Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
107/VI/1 ^a	Solicitam que a Assembleia da República intervenha no sentido de serem tomadas medidas para a não construção da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos em Vila de Riba d’Ave em área de aglomerados urbanos
120/VI/1 ^a	Propõe a criação de um plano de emergência para a salvaguarda da vegetação natural dos Açores
128/VI/1 ^a	Requerem que a Assembleia da República tome medidas no sentido de serem criados os meios e instrumentos necessários ao desenvolvimento do concelho de Esposende sem a destruição do equilíbrio biofísico da paisagem
138/VI/1 ^a	Solicitam o embargo da obra do aterro sanitário de Laveiras – Caxias

146/VI/1 ^a	Expõem a preocupação quanto a eventual perda de captação de água através do regadio da Aqualva
168/VI/2 ^a	Solicitam tomada de medidas, tendo em vista a recuperação do Parque da Pena, em Sintra
180/VI/2 ^a	Solicitam que a Assembleia da República promova a realização de um debate em Plenário e a adoção de medidas que garantam a viabilização da construção do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva
182/VI/2 ^a	Contestam o estudo preliminar sobre um plano de urbanização nas Penhas Douradas, a pedido do Parque Natural da Serra da Estrela
187/VI/2 ^a	Solicitam que a Assembleia da República promova a realização de um debate em Plenário e a adoção de medidas que garantam a viabilização da construção do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva
292/VI/4 ^a	Manifestam-se contra a pretendida instalação no Litoral Alentejano de uma unidade incineradora ou de um aterro de resíduos industriais tóxicos e perigosos
307/VI/4 ^a	Manifestam-se contra a instalação de uma central incineradora de Resíduos Sólidos Urbanos na área de S. João da Talha / Bobadela e que seja analisada a legalidade de tal instalação
5/VII/1 ^a	Solicitam a intervenção da Assembleia da República no intuito de resolver o diferendo que opõe a Câmara Municipal de Esposende e os subscritores relativamente à construção da ETAR a norte do rio Cávado
53/VII/1 ^a	Pretendem a promulgação de legislação objetiva e atual sobre a seleção dos locais de instalação de aterros sanitários
67/VII/2 ^a	Embargo do Museu Nacional de Arte Contemporânea projetado para ser construído no espaço nobre da Horta-Jardim do Parque de Serralves, no Porto
70/VII/2 ^a	Solicita que se impeça a construção da Marina de Cascais
71/VII/2 ^a	Solicita que o Pinhal da Paiã seja cedido ao município de Loures
103/VII/3 ^a	Solicita a intervenção da Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas relativamente à forma de consagração do direito à não caça, previsto na proposta de lei nº142/VII
110/VII/3 ^a	Chamam a atenção para os gravíssimos problemas da região da baía de São Martinho do Porto
114/VII/3 ^a	Solicitam a aprovação de uma moção de censura às autoridades brasileiras pela negligência e ineficácia no combate ao incêndio que deflagrou na floresta da Amazônia e a aprovação de uma recomendação ao Governo Português com vista à disponibilização de meios, cedidos pela União Europeia, para o combate ao incêndio
130/VII/3 ^a	Apelam para a defesa da Quinta dos Ingleses
149/VII/4 ^a	Solicitam a revogação da decisão de proceder à queima de resíduos industriais perigosos na cimenteira de Maceira
151/VII/4 ^a	Solicitam a revogação da decisão de proceder à queima de resíduos industriais perigosos na cimenteira de Souselas
153/VII/4 ^a	Solicitam a revogação da decisão de localização da estação de pré-tratamento de resíduos tóxicos e perigosos na cidade do Barreiro
160/VII/4 ^a	Solicita a intervenção da Assembleia da República na correção de atuações alegadamente ilegais e contrárias ao interesse público perpetradas pelo Ministério do Ambiente

166/VII/4 ^a	Solicitam à Assembleia da República as ações necessárias para pôr fim ao problema causado pela exploração existente na Quinta do Coelho
181/VII/4 ^a	Solicitam que a Assembleia da República adote medidas de proteção e defesa ecológica/ambiental relativamente à instalação de um parque de diversões no perímetro do Parque Florestal de Monsanto
12/VIII/1 ^a	Solicitam que seja desencadeada uma intervenção, junto do Governo e da RESIOESTE, no sentido de se exigir o cumprimento da lei e de ser dada satisfação às legítimas e fundadas pretensões das populações sobre gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos na região do Oeste
29/VIII/1 ^a	Solicitam que a Assembleia da República intervenha com vista à revisão do regime em que se processa a navegação ao largo do Cabo de S. Vicente de acordo com o que a este propósito recomenda o Centro Internacional de Luta Contra a Poluição do Atlântico Nordeste (CIPLAN)
30/VIII/1 ^a	Solicitam que a Assembleia da República intervenha com vista à salvaguarda do Parque Natural Sintra-Cascais
44/VIII/2 ^a	Apelam à Assembleia da República para que discuta o traçado da A2, no troço compreendido entre S. Bartolomeu de Messines (Portela de Messines) e a Via Longitudinal do Algarve
51/VIII/2 ^a	Manifesta a sua oposição ao traçado da A1 / IP9, por entender que esse traçado da Autoestrada Braga-Guimarães está a ser feito à margem de exigências legais e contra os direitos constitucionais e humanos dos cidadãos atingidos direta e indiretamente
77/VIII/3 ^a	Apelam à Assembleia da República que promova a inclusão de verbas em PIDDAC para a conclusão do Nó de Pêra, com o objetivo de desviar o trânsito para fora da povoação; seja cumprida a legislação ambiental neste domínio específico
28/IX/1 ^a	Resolução da Insalubridade de Barroselas
54/IX/2 ^a	Solicitam a recuperação e proteção urgente da reserva Ornitológica do Mindelo
89/IX/2 ^a	Solicitam que se ponha termo à progressiva desertificação do rio Mondego
90/IX/2 ^a	Pedido de retirada da Unidade de lixos e Resíduos Urbanos da freguesia de Fornos, concelho de Marco de Canaveses
108/IX/3 ^a	Pedido para que a Assembleia da República adote medidas legislativas reguladoras da emissão de odores em Portugal
109/IX/3 ^a	Pedido de medidas relativamente à empresa SAVINOR
110/IX/3 ^a	Solicita que a Assembleia da República se digne diligenciar no sentido de serem tomadas todas as medidas tidas por pertinentes e indispensáveis para a resolução de um problema ambiental proveniente da existência de um cano de esgoto a céu aberto, em Rio Tinto, Gondomar
22/X/1 ^a	Solicita medidas para a defesa, discussão, recuperação e conservação da Barrinha de Esmoriz / Lagoa de Paramos
66/X/1 ^a	Falta de rede de água pública e saneamento básico em Couto (Santa Cristina), Santo Tirso
99/X/1 ^a	Solicitam medidas legislativas para salvaguarda da Pateira de Fermentelos
108/X/1 ^a	Solicita uma iniciativa legislativa tendente à extinção do Parque Natural da Serra da Estrela
145/X/1 ^a	Situação de poluição ambiental em Alcanena

146/X/1 ^a	Despoluição do rio Alviela
192/X/2 ^a	Solicitação de alternativas ao Regulamento do Parque Marinho Dr Luiz Saldanha que permitam a continuidade da atividade da comunidade piscatória de Sesimbra
358/X/2 ^a	Solicita que seja criada legislação adequada que limite a produção e utilização de sacos de plástico descartáveis
403/X/3 ^a	Solicitação de medidas no sentido do respeito pelos direitos ao ambiente, à qualidade de vida e ao património face à instalação de uma linha de muito alta tensão nas freguesias de Belas, Agualva-Cacém e S. Marcos
406/X/3 ^a	Solicitação de medidas necessárias para a alteração do traçado das linhas de muito alta tensão Portimão – Tunes, entre Santo Estevão e Gavião de Baixo, concelho de Silves
421/X/3 ^a	Solicitação de ponderação dos efeitos de uma eventual autorização, por parte do Governo, da instalação de aerogeradores no Parque Natural de Montesinho
426/X/3 ^a	Solicitam a intervenção do Senhor Presidente da Assembleia da República, no sentido de impedir a reabertura das Jazidas de Urânio
440/X/3 ^a	Pedido para alteração do traçado da linha de muito alta tensão da REN no concelho de Almada
514/X/3 ^a	Manifestam desacordo com o atual projeto adjudicado para o fecho da CRIL – IC17, sublanço Buraca – Pontinha, e solicitam algumas tomadas de medidas
515/X/3 ^a	Manifestam-se contra as alterações ao trajeto da A32 / IC2 – Oliveira de Azeméis / IP1 (São Lourenço) que sai fora do corredor de proteção do traçado aprovado
554/X/4 ^a	Contestação técnica à DIA e abaixo-assinado contra a alternativa 5/5 ^a das opções do EIA para a construção da A32/ IC2, na zona da Branca, concelho de Albergaria-a-Velha
556/X/4 ^a	Revogação da DIA e suspensão do concurso público relativo ao novo traçado do IC2 em Coimbra e discussão pública para serem encontradas alternativas àquele traçado
583/X/4 ^a	Revogação da atribuição da concessão da exploração de caulino em Vila Seca de Milhazes, município de Barcelos
6/XI/1 ^a	Prende que não seja instalada uma indústria poluente dentro da povoação de Padrão, Pousos, Leiria
7/XI/1 ^a	Contestam o projeto do traçado do IC36 previsto para o lugar de Pousos, Leiria, propondo uma alternativa de passagem em túnel
18/XI/1 ^a	Solicitam iniciativas para ser recuperada a qualidade ambiental numa parte da localidade de Pegões afetada pelo funcionamento da empresa ENEMONTIJO, lda
64/XI/1 ^a	Solicitam a intervenção, restauro e manutenção do Complexo das Sete Fontes, bem como a proibição de construção nas suas imediações
65/XI/1 ^a	Vinho com informação é opção
72/XI/1 ^a	Solicitam o encerramento de duas unidades industriais no município de Leiria, por considerarem que se encontram em situação ilegal, e requerem uma investigação à situação

90/XI/2 ^a	Solicita a alteração do Regulamento Geral do Ruído no sentido de ser fixado como valor máximo de ruído para espaços e estabelecimentos comerciais o limite de 55dB
131/XI/2 ^a	Solicitam que as autoridades competentes façam cumprir a lei em vigor no que respeita às explorações de suinicultura
141/XI/2 ^a	Defesa da missão do Jardim Botânico e da sua sustentabilidade ambiental, social e económica a longo prazo. Revisão imediata do Plano de Pormenor do Parque Mayer, Jardim Botânico, Edifícios da Politécnica e zona envolvente
146/XI/2 ^a	Pretende que o local de naufrágio do navio Torvore, sito na região do Algarve, seja considerado uma zona de reserva para atividades de ecoturismo e conservação da natureza
50/XII/1 ^a	Pretende o cancelamento definitivo da construção da mini-hídrica do Rio Mondego, no troço Penacova-Coimbra, aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 72/2010
54/XII/1 ^a	Sobreiro - Árvore Nacional de Portugal
60/XII/1 ^a	Pretendem que a Assembleia da República reconheça legalmente o dia 5 de Novembro como o "Dia Nacional da Gestão Sustentável de Resíduos"
120/XII/1 ^a	Solicitam que o dia 11 de Junho seja reconhecido como "Dia Nacional do Mergulhador"
123/XII/1 ^a	Pretendem que o Governo desencadeie os estudos, calendarização e promoção dos trabalhos necessários à mitigação dos problemas de várias ordens que assolam a Ria Formosa
180/XII/2 ^a	O incêndio de Tavira/S. Brás de Alportel
252/XII/2 ^a	Não ao mega terminal de contentores na Trafaria
274/XII/2 ^a	Manifesto pelo Vale do Tua
294/XII/3 ^a	Pela salvaguarda da Lagoa de Óbidos
394/XII/3 ^a	Em defesa dos serviços públicos de resíduos
412/XII/3 ^a	Contra a linha aérea de muito alta tensão (LMAT) Vieira do Minho-Pedralva 1-400KV-travessia sobre a freguesia de Parada de Bouro
429/XII/4 ^a	Sem caulinos vivemos, sem qualidade de vida não
441/XII/4 ^a	Contra a Construção do Parque de Estacionamento Subterrâneo na Praça do Príncipe Real
496/XII/4 ^a	Suspensão imediata das demolições na Ria Formosa "tendentes à renaturalização e requalificação das ilhas barreira", nomeadamente Culatra, Hangares e Farol, bem como da Praia de Faro
535/XII/4 ^a	Contra a linha aérea de muito alta tensão (LMAT) Linha Pedralva - Vila Fria B a 400KV - travessia sobre a freguesia de Gême