

# Participação pública e institucional: Relevância nos processos de tomada de decisão

**António Eira Leitão**



# ***Tópicos***

-  **1. Filosofia de base da participação**
-  **2. Fundamentos “históricos” da participação pública**
-  **3. Formas de intervenção na vertente institucional**
-  **4. Áreas mais relevantes de participação**
-  **5. Importância prática da participação pública e institucional**



# 1. *Filosofia de base da participação*

- ✓ **Carácter transversal da gestão e utilização dos RH**  
Por abranger as águas interiores, de transição e costeiras, os respectivos leitos e margens e as águas subterrâneas, numa forma integrada e sustentável e tendo em vista a função social, económica e ambiental das águas
  
- ✓ **Visão multidisciplinar e intersectorial envolvida**  
Por implicar a articulação de diferentes valências de conhecimento e mobilizar os vários interesses económicos e regionais em jogo
  
- ✓ **Recurso à aplicação dos princípios do valor social, da precaução, da prevenção (Lei da Água, n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), da participação e da informação (Lei da Água e Lei de Bases da Política de Ambiente, n.º 19/2014, de 14 de Abril)**  
Considerados como direitos dos cidadãos
  
- ✓ **Necessária articulação com o ordenamento do território e com a conservação da natureza**  
Porque as águas são fulcrais na organização e estruturação do espaço, tanto em meio urbano como em meio rural, a gestão dos RH requer ainda uma boa interligação com o uso do território e com a protecção dos valores ambientais

# *Lei da Água*

## ✓ Artigo 3º (Princípios gerais)

**Princípio do valor social da água**, que consagra o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas

**Princípio da precaução**, nos termos do qual deve ser considerado o impacto negativo de uma acção sobre o ambiente, mesmo sem certeza científica

**Princípio da prevenção**, por força do qual as acções com efeitos negativos no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada

## ✓ Artigo 25º (Princípios do planeamento)

**Princípio da participação** – os utilizadores dos RH e as suas associações podem intervir no planeamento das águas e, especificamente, nos procedimentos de elaboração, execução e alteração dos seus instrumentos

**Princípio da informação** - os instrumentos de planeamento de águas constituem um meio de gestão de informação acerca da actividade de gestão dos recursos hídricos em cada bacia hidrográfica



## **2. Fundamentos “históricos” da participação pública**

### **✓ Directivas comunitárias**

Desde as Directivas sobre avaliação de impacte ambiental (n.º 85/337/CEE, substituída em 2011) e sobre o acesso do público às informações sobre ambiente (n.º 90/313/CEE, substituída em 2003)

### **✓ Conferência do Rio (1992), sua Agenda 21 e Cimeira Rio+20**

A Agenda 21 manifesta a necessidade de envolver as partes interessadas na tomada de decisões sobre recursos hídricos

### **✓ Convenção de Aarhus das NU (1998)**

Incorporada nas Directivas comunitárias 2003/4/CE e 2003/35/CE

### **✓ Directiva-Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE)**

Artigo 14º - informação e consulta do público, sobretudo no planeamento de RH

### **✓ Lei da Água (2005)**

Artigo 26º - participação no planeamento de RH

Artigos 84º a 88º - informação e participação do público

### **✓ Convenção Luso-Espanhola de Albufeira (1998)**

Artigo 6º - informação ao público

# **Convenção de Aarhus das NU**

“Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente”, de 1998.06.25

**Objectivo:** Contribuir para a protecção do direito que qualquer indivíduo, das gerações actuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, garantindo os direitos de informação, intervenção pública e acesso à justiça, de acordo com as disposições da Convenção

**Definição de Público** - *uma ou mais pessoas singulares ou colectivas, bem como, de acordo com a legislação ou práticas nacionais, as suas associações, organizações ou agrupamentos*

# Directiva Quadro da Água (2000/60/CE)

## ✓ Artigo 14º - Informação e Consulta do Público

1. Os Estados-Membros incentivarão a participação activa de todas as partes interessadas na elaboração, revisão e actualização dos **planos de gestão de bacia hidrográfica** e garantirão, em relação a cada região hidrográfica, que sejam publicados e facultados ao público:
  - a) Um **calendário e um programa de trabalhos** para a elaboração do plano (...), pelo menos três anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
  - b) Uma síntese intercalar das **questões significativas** relativas à gestão da água detectadas na bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão;
  - c) Projectos de **cópias do plano** de gestão de bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão.
2. Os Estados-Membros devem prever um período de, pelo menos, seis meses para a apresentação de **observações escritas** sobre esses documentos, a fim de possibilitar a participação activa e a consulta.

# Lei da Água (n.º 58/2005)

## ✓ Artigo 26º - Participação no planeamento

Na elaboração, revisão e avaliação dos instrumentos de planeamento das águas é garantida:

- a) (...)
- b) A participação dos interessados através do processo de discussão pública e da representação dos utilizadores nos órgãos consultivos da gestão das águas;
- c) A publicação prévia no site da Autoridade Nacional da Água de toda a informação relevante (...), incluindo o projecto de plano e todas as propostas e pareceres recebidos ao longo do processo de discussão.

## ✓ Artigo 85º - Conteúdo da informação

1. A informação sobre as águas compreende os elementos relativos ao estado das massas de água, (...) aos factores, actividades ou decisões destinadas a proteger as massas de água ou que as possam afectar (...) e aos planos, programas e estudos em que se apoiam as decisões
2. Em relação a cada região hidrográfica e no âmbito da elaboração, revisão e actualização dos PGRH a informação a facultar compreende:
  - as alíneas a), b) e c) do artigo 14º da DQA;
  - outros elementos relevantes para a participação pública ou exigidos pela legislação aplicável

# Lei da Água

## ✓ Artigo 85º - Conteúdo da informação (continuação)

3. O acesso aos documentos de apoio e à informação base (...) deve ser assegurado pela Autoridade Nacional da Água
4. O disposto nos nºs 2 e 3 visa promover a participação das pessoas na elaboração dos PGRH, pelo que é garantido um período mínimo de 6 meses para o envio de comentários e pareceres (...)

## ✓ Artigo 87º - Sistema Nacional de Informação das Águas

1. A gestão integradas das informações sobre as águas é assegurada pela Autoridade Nacional da Água através de um sistema nacional de informação
2. Incumbe à Autoridade Nacional criar uma rede nacional de informações respeitantes às águas e colocá-las à disposição das entidades públicas, da comunidade técnica e científica e do público em geral
3. A Autoridade Nacional da Água deve enviar à Comissão Europeia e a qualquer outro Estado Membro interessado cópia dos PGRH e das respectivas actualizações (...) num prazo de três meses após a sua publicação



### **3. Formas de intervenção na vertente institucional**

- ✓ **Participação da Sociedade Civil por representatividade**  
Melhor estruturada nos conselhos de recursos hídricos (CNA e CRH)
- ✓ **Significado da intervenção das associações técnicas e científicas (caso da APRH) e das ONGA**  
Entidades muito interventivas e representativas, sendo que a participação pública generalizada ainda é limitada em Portugal
- ✓ **Papel institucional relevante do CNA e dos CRH**  
Integrando representantes da Sociedade Civil e da Administração, constituem-se como *fora* preferenciais na concertação de interesses e pontos de vista, com recurso ao melhor saber e informação disponível
- ✓ **Importância do Sist. Nacional de Informação de RH (SNIRH)**  
Sistema nacional, a cargo da Autoridade Nacional da Água, que assegura a recolha, organização, tratamento, arquivamento, divulgação e gestão integrada das informações sobre as águas portuguesas

# Conselhos de Recursos Hídricos

✓ **Conselho Nacional da Água (CNA)** – D-Leis n.º 45/94 e 84/2004

O CNA é o órgão independente de consulta do Governo no domínio da gestão sustentável da água

Tem por objectivo constituir um fórum de discussão da política de gestão dos meios hídricos, numa perspectiva ecossistémica, de desenvolvimento equilibrado e de compatibilização dos interesses sectoriais e territoriais

Nesse sentido, compete-lhe acompanhar a elaboração de planos e de projectos com especial relevância nos meios hídricos, nomeadamente o **PNA**, propor medidas que permitam a melhor articulação das acções deles decorrentes e formular opções estratégicas para a gestão dos RH nacionais

✓ **Conselhos de Região Hídrica**

Os cinco CRH são o

matéria de RH para

Compete-lhes ac

Específicos de Ge

Nesse sentido, co

(...), acompanhar o

massas de água (...)

modelo de optimização e enc



Lei n.º 56/2012 e Port. 37/2015

sa do Ambiente em

e dos Planos

mas de medidas

o do estado das

do dos RH assente num

**Composição do CNA**



## **4. Áreas mais relevantes de participação**

### **✓ Planeamento estratégico (PNA) e a nível de bacia hidrográfica (PGRH)**

Por força do enquadramento legal e pela importância que os planos, depois de aprovados, têm no desenvolvimento da Sociedade e das estruturas produtivas

### **✓ Licenciamento dos usos**

Sobretudo em empreendimentos de fins múltiplos, para os quais é imperativo conciliar interesses

### **✓ Regime económico-financeiro**

Nomeadamente para boa orientação da colecta e aplicação da Taxa de Recursos Hídricos (TRH)

### **✓ Ordenamento, protecção e valorização dos RH**

Como importante elemento complementar das medidas constantes dos PGRH

### **✓ Aplicação da Convenção de Albufeira e dos seus adicionais**

Justificado envolvimento da Sociedade Civil, num tema polarizador de opiniões e que envolve parte significativa dos RH portugueses



## **5. *Importância prática da participação pública e institucional***

- ✓ Para suporte e estímulo à efectiva aplicação dos princípios gerais e dos princípios de planeamento dos RH
- ✓ Por razões de saúde pública (resultantes de estados de poluição) e de segurança de pessoas e bens (em situações de cheias e secas)
- ✓ Como contributo para a fiscalização das águas (dever de informar) e para a responsabilização por danos ambientais (designadamente sobre os ecossistemas)
- ✓ Essencial para competente elaboração e correcta aplicação dos planos de RH, incorporando os contributos das pessoas e dos organismos da Administração e da Sociedade Civil
- ✓ Importante também na gestão das bacias hidrográficas internacionais ou inter-estaduais (caso do Brasil), como forma de contribuir para a diminuição de eventuais tensões e para a tomada de decisões equitativas



# ***Legislação comunitária referente à participação do público em matérias ambientais***

- ✓ **Directiva 85/337/CEE** relativa à avaliação dos efeitos no ambiente de determinados projectos públicos e privados (revogada pelas Directivas n.º 2011/92/EU e 2014/52/EU).
- ✓ **Directiva 96/61/CE** relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (revogada pela Directiva 2008/01/CE).
- ✓ **Directiva 2003/4/CE** relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente (revogou a Directiva 90/313/CEE).
- ✓ **Directiva 2003/35/CE** relativa à participação do público na elaboração de certos planos e programas de ambiente (alterou as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça).

**As duas últimas Directivas incorporam obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus.**

## ***Directiva 2003/35/CE, que aplica a Convenção de Aarhus***

Os Estados-Membros devem assegurar que:

- ✓ O público seja informado, através de avisos públicos ou por outros meios adequados, sobre quaisquer propostas de planos ou programas ou da sua alteração e que a informação relevante sobre tais propostas, nomeadamente sobre o direito a participar nas tomadas de decisão e sobre a autoridade competente a que podem ser enviadas questões, seja posta à disposição do público.
- ✓ O público tenha o direito de exprimir as suas observações e opiniões, quando estão abertas todas as opções e antes de serem tomadas decisões
- ✓ Ao tomar decisões sobre os planos e programas, sejam devidamente tidos em consideração os resultados da participação do público

*São definidos procedimentos específicos, nomeadamente na DQA*

# ***Convenção Luso-Espanhola***

## **Artigo 6º - Informação ao público**

**1** - As Partes criam as condições para, em conformidade com o direito comunitário, porem à disposição de quem apresente um pedido razoável a informação requerida sobre as matérias objecto desta Convenção

**2** - Esta regra não afecta o direito de as Partes indeferirem o requerimento com fundamento no direito nacional, no direito comunitário e no direito internacional, quando a informação afecte: a) A segurança nacional; b) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas; c) As relações internacionais do Estado; d) A segurança dos cidadãos em geral; e) O segredo de justiça; f) A confidencialidade comercial e industrial; g) A protecção do ambiente, em caso de risco de uso indevido da própria informação.

**3** - A informação recebida nos termos do artigo anterior é facultada ao público de acordo com os números anteriores deste artigo

# *Lei de Bases da Política de Ambiente*

## ✓ **Princípio da informação e da participação (artigo 4º),**

Obriga ao envolvimento dos cidadãos nas políticas ambientais, privilegiando a divulgação e a partilha de dados e estudos, a adopção de acções de monitorização das políticas, o fomento de uma cultura de transparência e de responsabilidade, na busca de um elevado grau de respeito dos valores envolvidos e de acompanhamento da aplicação das políticas ambientais

## ✓ **Direitos procedimentais em matéria de ambiente (artigo 6º)**

Todos gozam dos direitos de intervenção e de participação nos procedimentos administrativos relativos ao ambiente, nomeadamente:

a) **O direito de participação dos cidadãos**, das associações não-governamentais e dos demais agentes interessados, em matéria de ambiente, na adopção das decisões relativas a procedimentos de autorização ou referentes a atividades que possam ter impactes ambientais significativos, bem como na preparação de planos e programas ambientais;

b) **O direito de acesso à informação ambiental** detida por entidades públicas, as quais têm o dever de a divulgar e disponibilizar ao público através de mecanismos adequados, incluindo a utilização de tecnologias telemáticas ou eletrónicas