

Desafios para a participação no domínio da água:

Ensinos do PNA e ideias para o futuro

**Maria Luísa Lima
ISCTE**

Ciclo de Debates da Associação Portuguesa de Recursos Hídricos
A Directiva-Quadro da Água: Inovação e Participação.
LNEC, 16 Fevereiro de 2005

O envolvimento dos cidadãos como um valor social

O conceito de **Desenvolvimento sustentável**

- tem uma dimensão social e política, insistindo que a reconciliação entre o ambiente e a economia só pode ser feita pela via democrática, norteados por princípios de equidade entre gerações e entre estados
- **valoriza a participação local** como factor crucial para mobilizar os cidadãos na defesa deste novo modelo de desenvolvimento.

Múltiplos significados para a palavra participação

■ Solução para todos os problemas

- Problemas complexos
- Consequências globais
- Avaliações incertas
- Necessidade do contributo de todos
- Visão igualitária

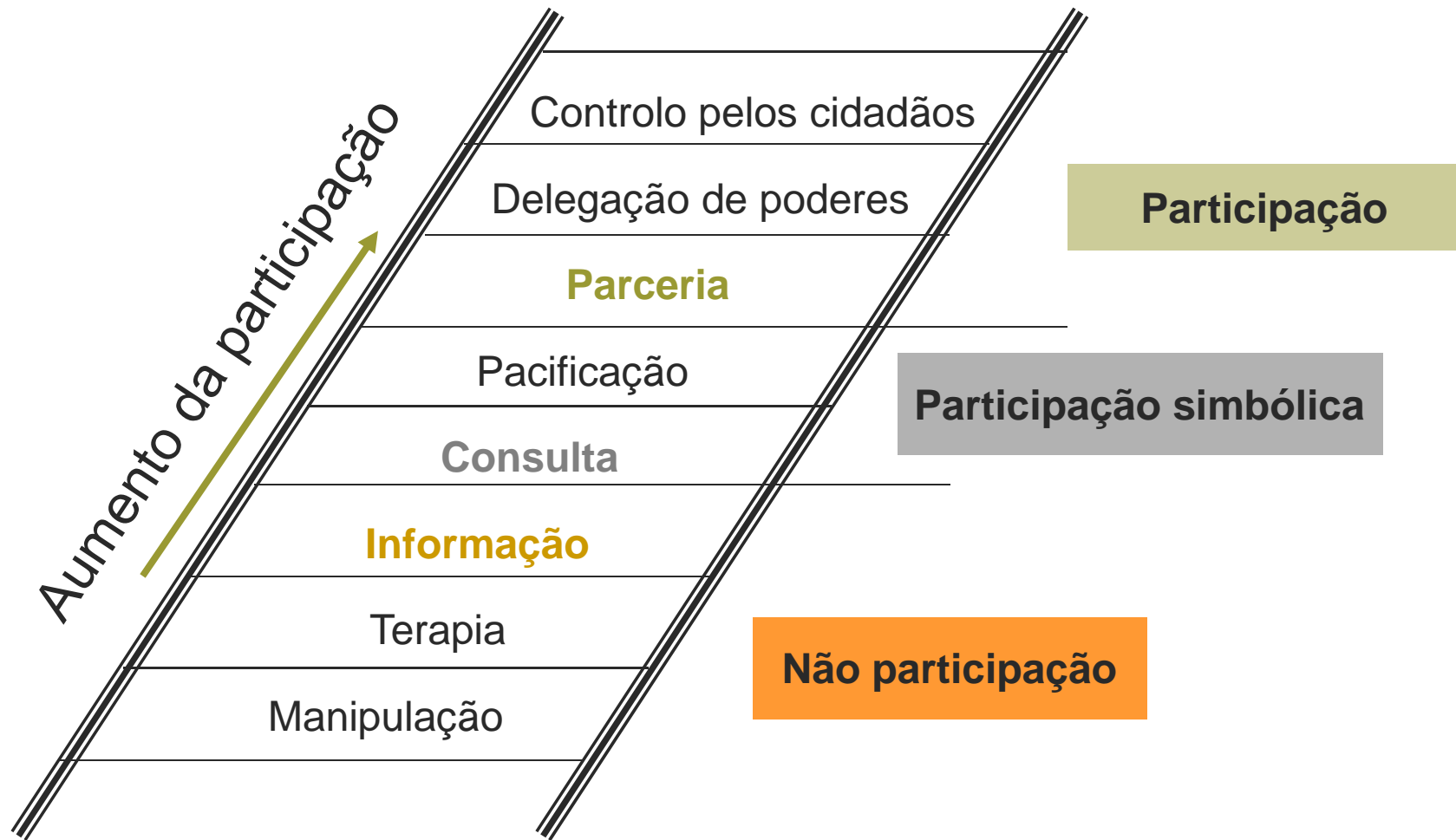
■ Entrave à resolução de problemas

- Problemas que devem ser abordados por especialistas
- Processo dispensável, caro, demorado e inútil
- Visão hierárquica e individualista-liberal

As diferentes práticas da participação

- Chama-se participação a
 - fazer uma reclamação por escrito relativamente à qualidade da água
 - participar numa sessão de esclarecimento sobre a água
 - Fazer uma crítica num processo de consulta pública do EIA de uma barragem...

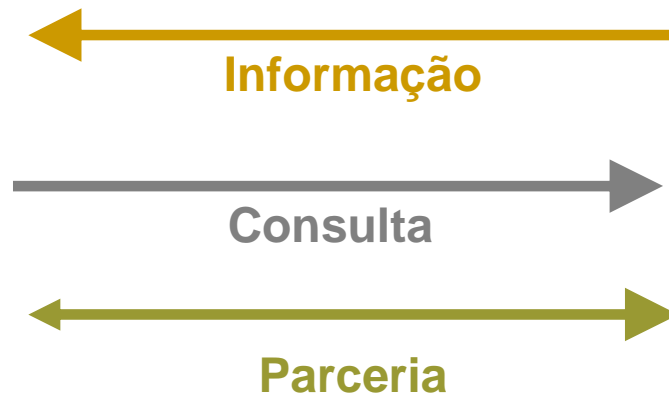
Diversos tipos de envolvimento dos cidadãos (Arnstein, 1969)



Conciliação das duas posições no caso de grandes empreendimentos

■ Posição dos cidadãos

■ Posição dos técnicos/decisores



Estratégias muito diferentes nos processos de tomada de decisão no domínio ambiental

Informação

- Comunicação unidireccional dos técnicos para os utilizadores visando a divulgação de factos
- Pressupostos
 - Existe uma única posição técnica
 - Só há uma forma correcta de representar o problema: a avaliação técnica
 - Divergência entre técnicos e leigos é resultado de um *deficit* dos cidadãos
 - Resolve-se pela informação dos cidadãos

Exemplos de informação:

- Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos,
- Campanhas de educação sobre o uso da água

Útil quando o objectivo é

- Informar ou educar os cidadãos
- Aumentar a confiança nas instituições

[Consulta]

- Comunicação unidireccional dos utilizadores para os técnicos visando a identificação de opiniões e de problemas
- Pressupostos
 - É necessário ouvir os utilizadores
 - Não é necessário incluir a sua posição na decisão
 - A consulta permite apaziguar o público e ajustar os discursos aos seus interesses

Exemplos de consulta

- Inquéritos de opinião
- Focus groups / Workshops
- Audiências a ONGs
- Recolha de comentários pela internet

Útil quando o objectivo é

- Incorporar os valores ou as preferências dos cidadãos nas decisões
- Aumentar a qualidade das decisões

[Parceria]

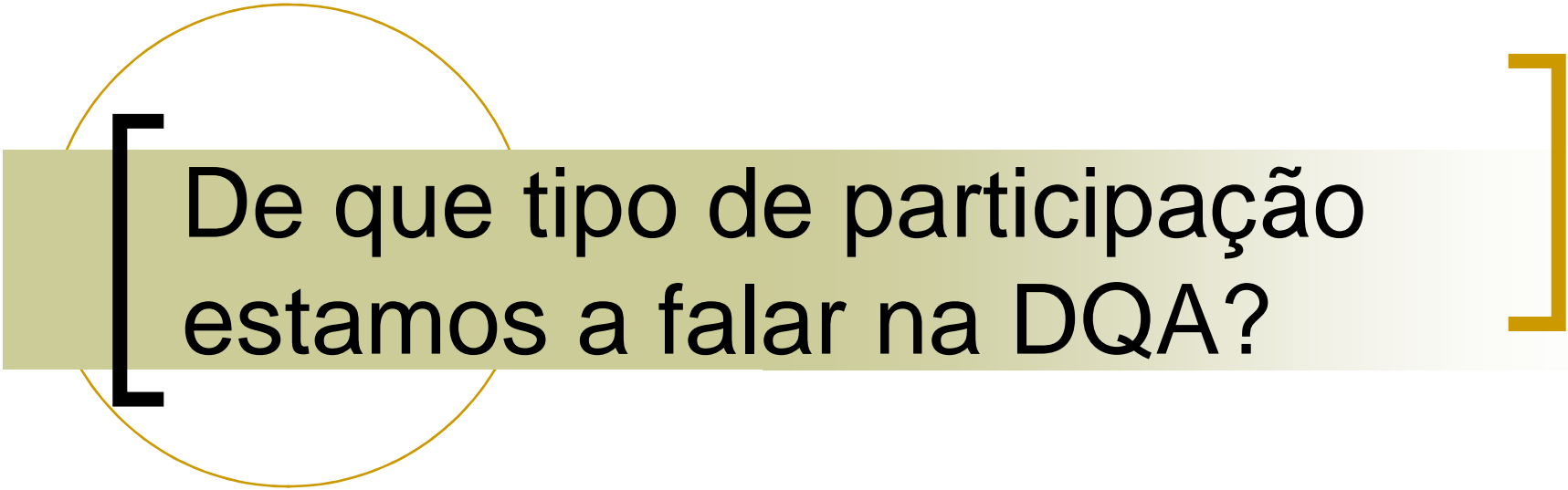
- Forma de consulta pública cujos resultados têm um carácter vinculativo para a decisão final
- Pressupostos
 - Existem várias posições (técnicas e leigas)
 - O conhecimento que temos sobre os problemas é falível, e é possível que não haja nenhuma posição inquestionavelmente correcta
 - Divergência entre técnicos e leigos é resultado de diferentes interesses e informações
 - Resolve-se por comunicação bilateral e negociação

Exemplo de parceria

- Lei de Impactos Ambientais, (especialmente a versão de 1990).
- Conselhos de Bacia
- Conferências de consenso

Útil quando o objectivo é

- Incorporar os valores ou as preferências dos cidadãos nas decisões
- Aumentar a qualidade das decisões
- Reduzir os conflitos entre as partes



De que tipo de participação
estamos a falar na DQA?

(Preâmbulo)
Considerando o seguinte:

...

(14) O êxito da presente directiva depende (...) **da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos utentes.**

...

(46) Para garantir a **participação do público** (...) **na elaboração e actualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas**, é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, por forma a permitir a participação do público (...) **antes da adopção das decisões finais.**

[Artigo 14.o Informação e consulta do público]

1. Os Estados-Membros **incentivarão a participação activa** de todas as partes interessadas na execução da presente directiva, especialmente na elaboração, revisão e actualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica.
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.

ANEXO V

Qualidade das Águas

1.2.6. Método para a fixação de normas de qualidade química pelos Estados-Membros

...

Fixação da norma de qualidade ambiental

Para o estabelecimento de uma concentração média anual máxima deve aplicar-se o seguinte procedimento:

...

- iv) **A norma determinada será sujeita à apreciação de outros peritos e a consulta pública,** inclusivamente a fim de se poder calcular um factor de segurança mais preciso.

ANEXO VII

Planos de Gestão das B.H.

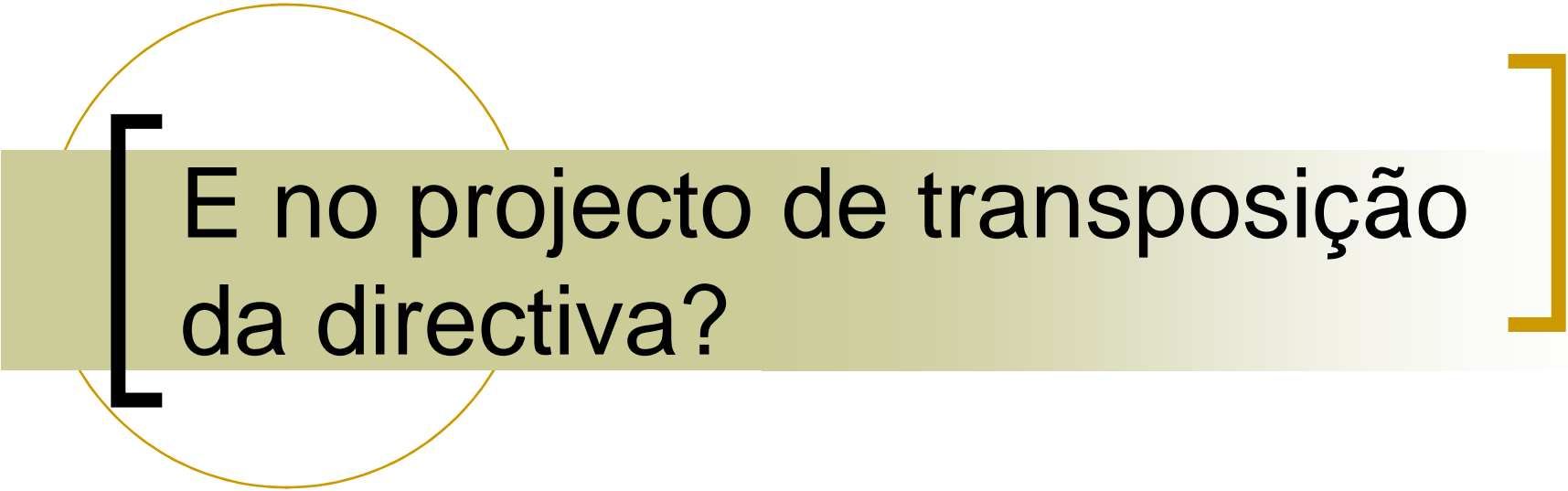
A. Os planos de gestão das bacias hidrográficas devem abranger os seguintes elementos:

...

9. Um resumo das medidas de consulta e informação do público que tenham sido tomadas, os resultados dessas medidas e as alterações ao plano daí resultantes.

[Em resumo]

- Na DQA, em termos de participação prevê-se claramente a necessidade de
- **mecanismos de informação,**
mas principalmente de
- **mecanismos de consulta e de parceira**



E no projecto de transposição
da directiva?

Presente em termos de princípios

- *Artigo 4º- Princípios da política de gestão de recursos hídricos*
 - i) **Participação**, reforçando a capacidade de actuação cívica dos cidadãos
- *Artigo 52º- Princípios do planeamento das águas*
 - e) **da participação**: quaisquer particulares, utilizadores do domínio hídrico e suas associações podem intervir no planeamento das águas (...).

[No planeamento (Artigo 55º) (1)]

2. Todos os interessados podem participar nos procedimentos de elaboração, alteração, revisão e execução dos instrumentos de planeamento das águas, através da formulação de sugestões, pedidos de esclarecimento, bem como da intervenção na fase de consulta e discussões públicas, **quando estas antecederem a aprovação.**

[No planeamento (Artigo 55º) (2)]

3. A participação é ainda assegurada através da representação dos utilizadores nos órgãos consultivos de gestão de águas.
 - Conselho Nacional da Água (artigo 38º)
 - Conselhos de Região Hidrográfica (artigo 39º)

[Responsabilidade pela implementação da participação]

Artigo 96º- Gestão integrada e divulgação da informação

2. Compete do Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Hídricos a divulgação da informação
3. Compete ao estado (INAG e Administrações de Regiões Hidrográficas) promover a participação activa

[Em resumo (1)]

- Presente nos princípios (envolvimento da sociedade civil e do público)
- Menos clara nos procedimentos
 - Constituição dos Conselhos de Região Hidrográfica
 - Centralização da informação no INAG
 - Existência de mecanismos de diminuição do acesso à informação (artigo 99, nºs 3-5)

[Em resumo (2)]

- Pouco ênfase nos mecanismos de parceria, apenas definição de mecanismos de consulta e de informação
- (Mais uma vez) diferença entre princípios e prática

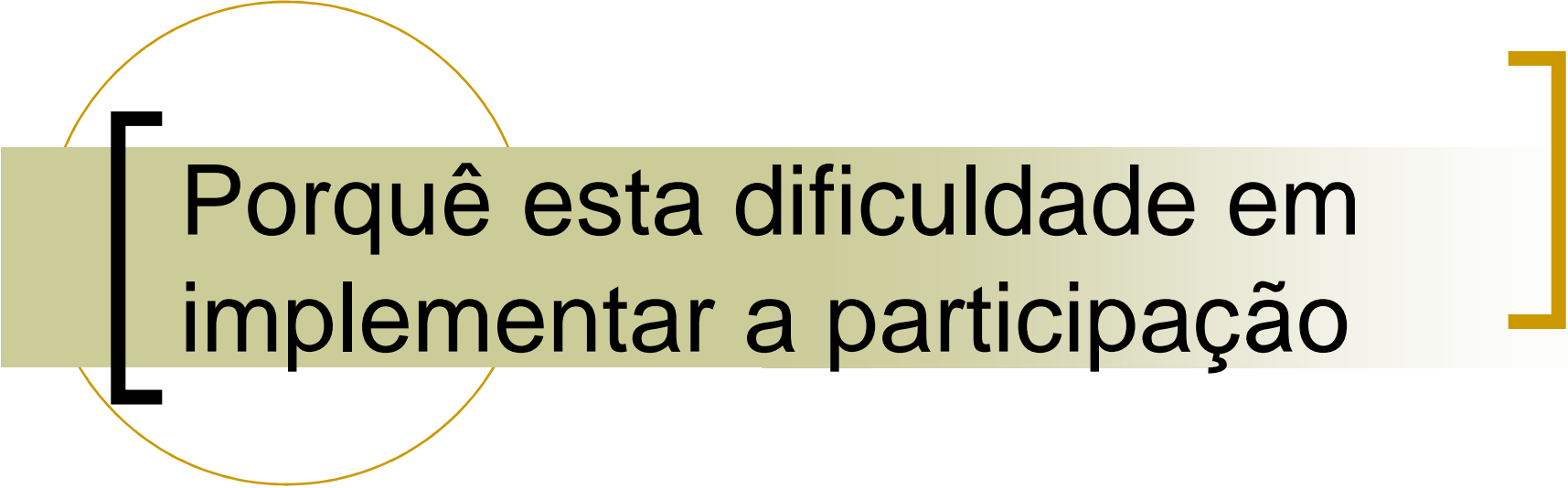
[Exemplo do PNA:]

Indicador anual do domínio

“Promoção da participação dos utilizadores”

- N° de consultas ao site do INAG
- N° de participantes em iniciativas da água

i.e., reduz a participação à exposição à informação



Porquê esta dificuldade em
implementar a participação

Déficit de participação crónico em Portugal (países pobres)

- A participação efectiva dos cidadãos nas decisões colectivas é extremamente baixa, e diminuiu mesmo na última década
- Portugal tem taxas associativas muito baixas, muito abaixo da média Europeia, e que têm mesmo vindo a diminuir

Comportamentos de cidadania (1997-2001)

Acção	%
Participar em manifestações legais	8-16%
Reclamar por escrito	7-15%
Participar em greves	3-18%
Tomar iniciativa organizar uma reunião	7-12%
Contactar directamente um político	5-11%
Colar cartazes distribuir folhetos	7-9%
Escrever uma carta para um jornal	4-9%
Defesa direitos humanos	5%
Bloquear estrada ou linha férrea	1-2%

Fonte: Estudo Europeu dos Valores, ISSP e OBSERVA

Comportamentos de cidadania ambiental (1997-2001)

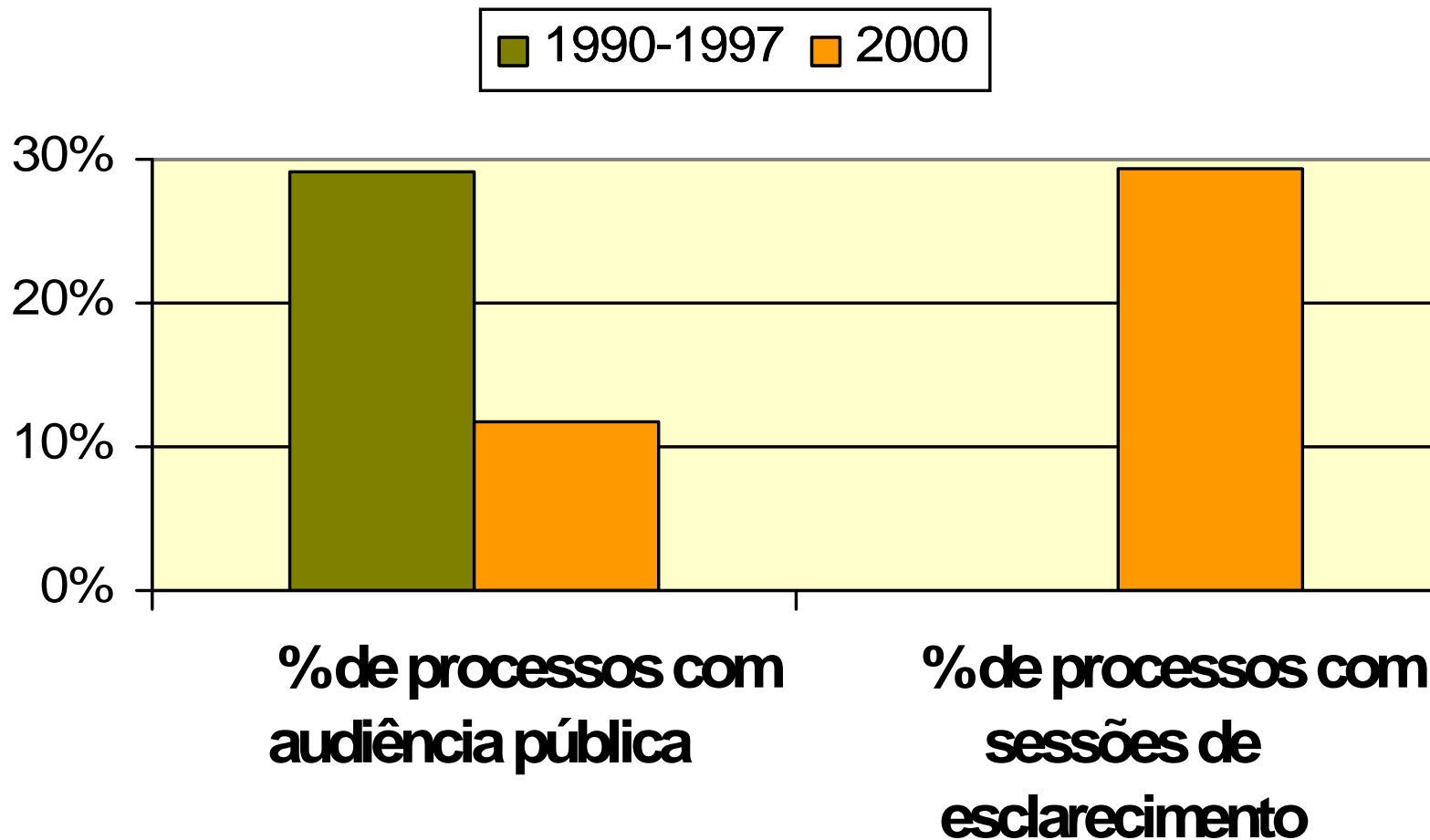
Nos últimos 5 anos...	
... foi membro de algum grupo cujo principal objectivo seja a conservação do ambiente?	1-4%
... assinou algum abaixo assinado relacionado com uma questão ambiental?	2-9%
... deu dinheiro a algum grupo ambientalista?	2-7%
... participou nalguma manifestação ou protesto relacionado com uma questão ambiental?	2-8%

Fonte: ISSP e OBSERVA

[E no entanto,

quando lhes é dada oportunidade
as pessoas participam...

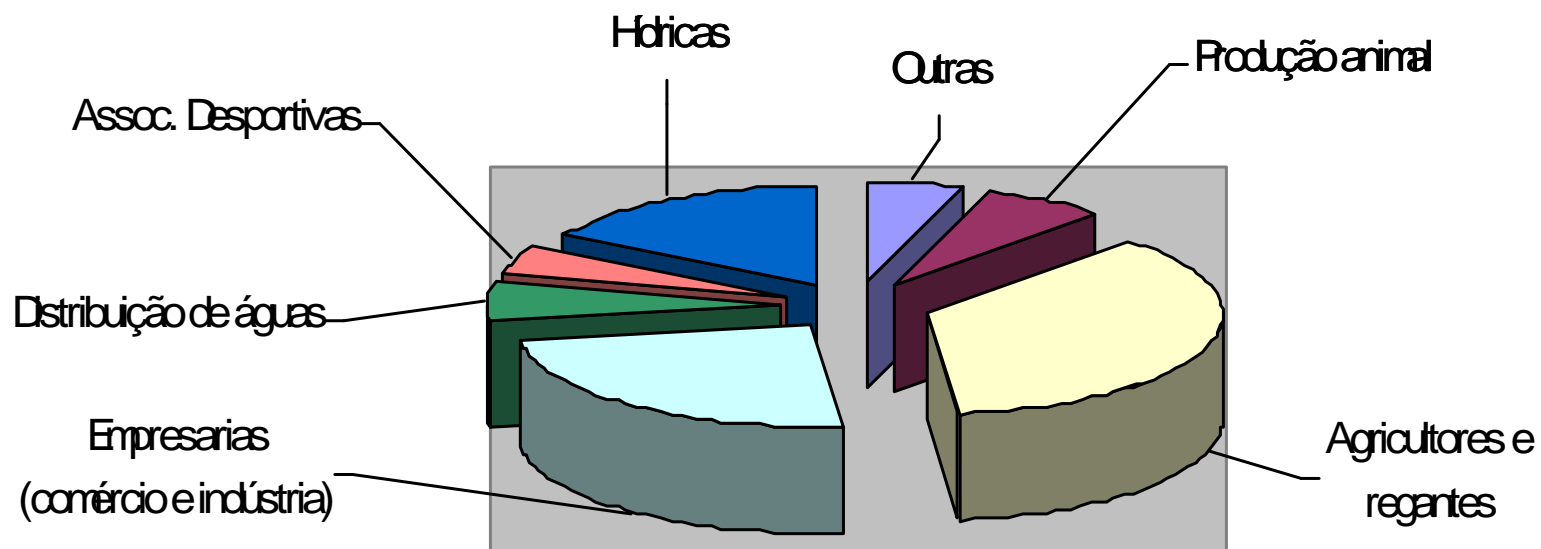
Indicadores de participação antes e depois da nova lei de AIA



Fonte: Observa e IPAMB

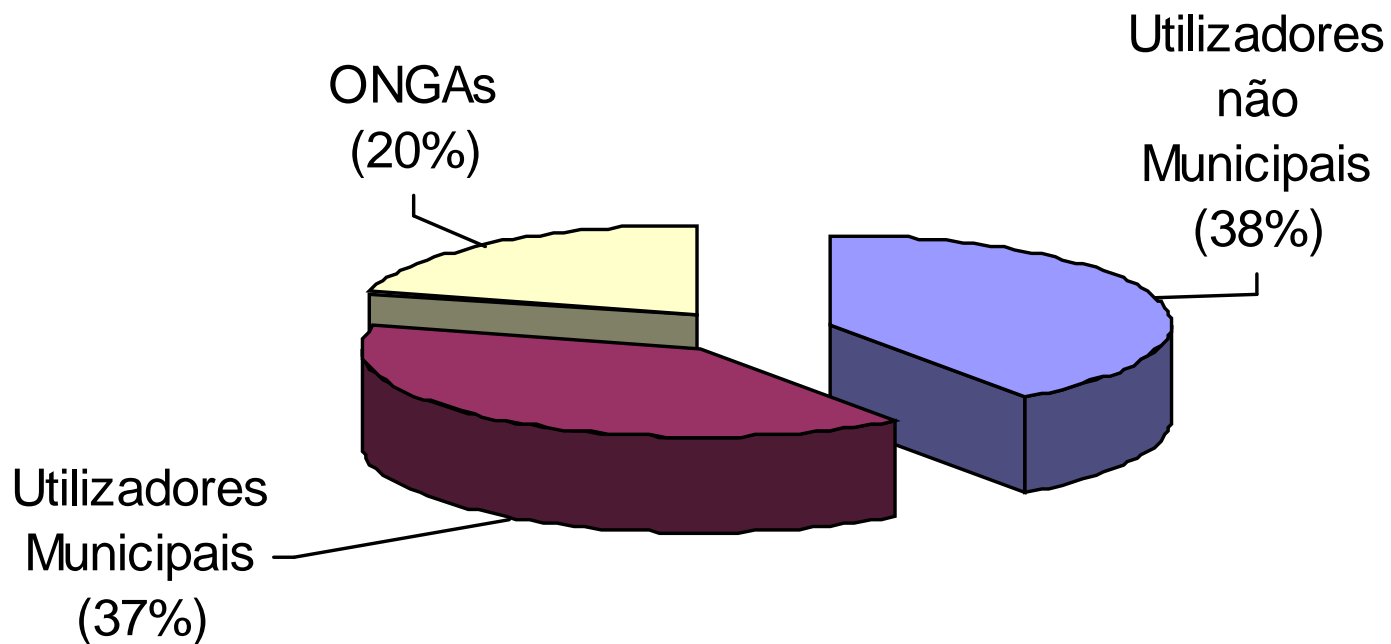
Constituição dos Conselhos de Bacia

Origem dos representantes dos utilizadores
nos Conselhos de Bacia (%)



Quem falta às reuniões?

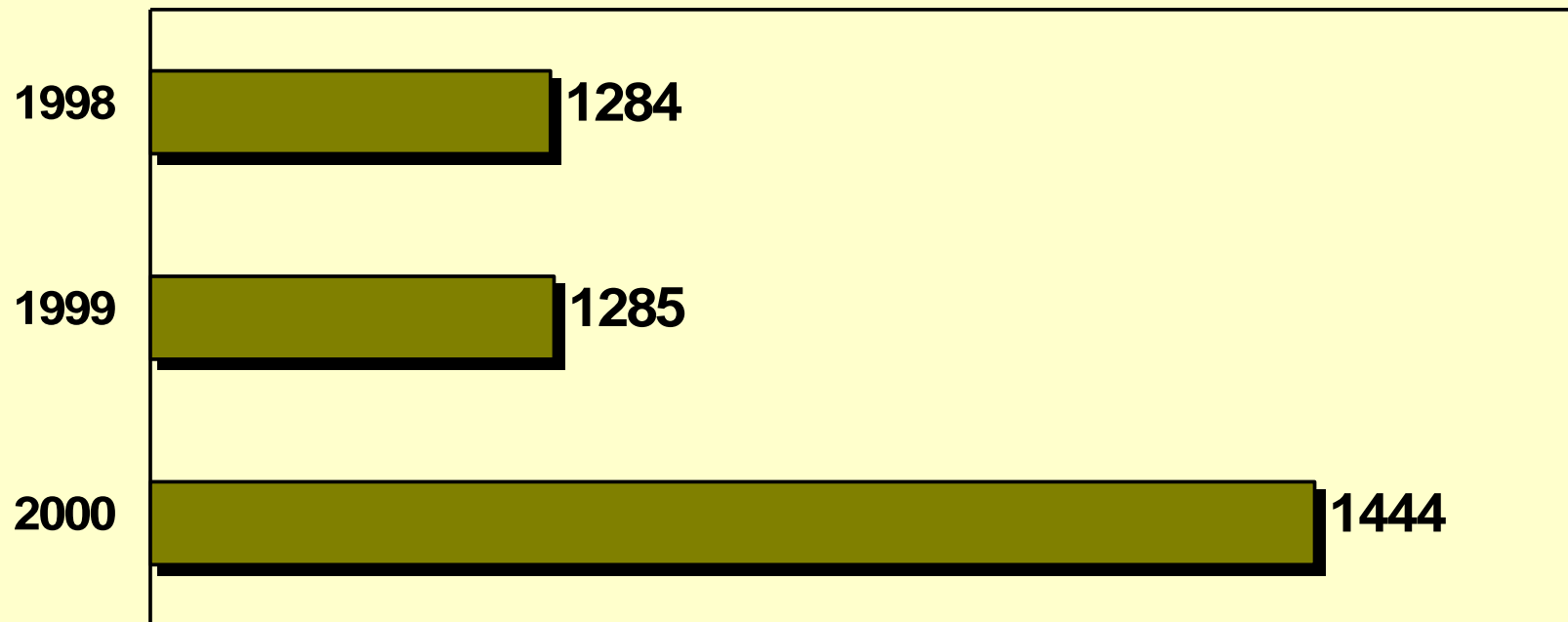
Ausências nas reuniões dos concelhos de bacía



Análise efectuada com base nas presenças em 77 reuniões de 12 Conselhos de Bacía

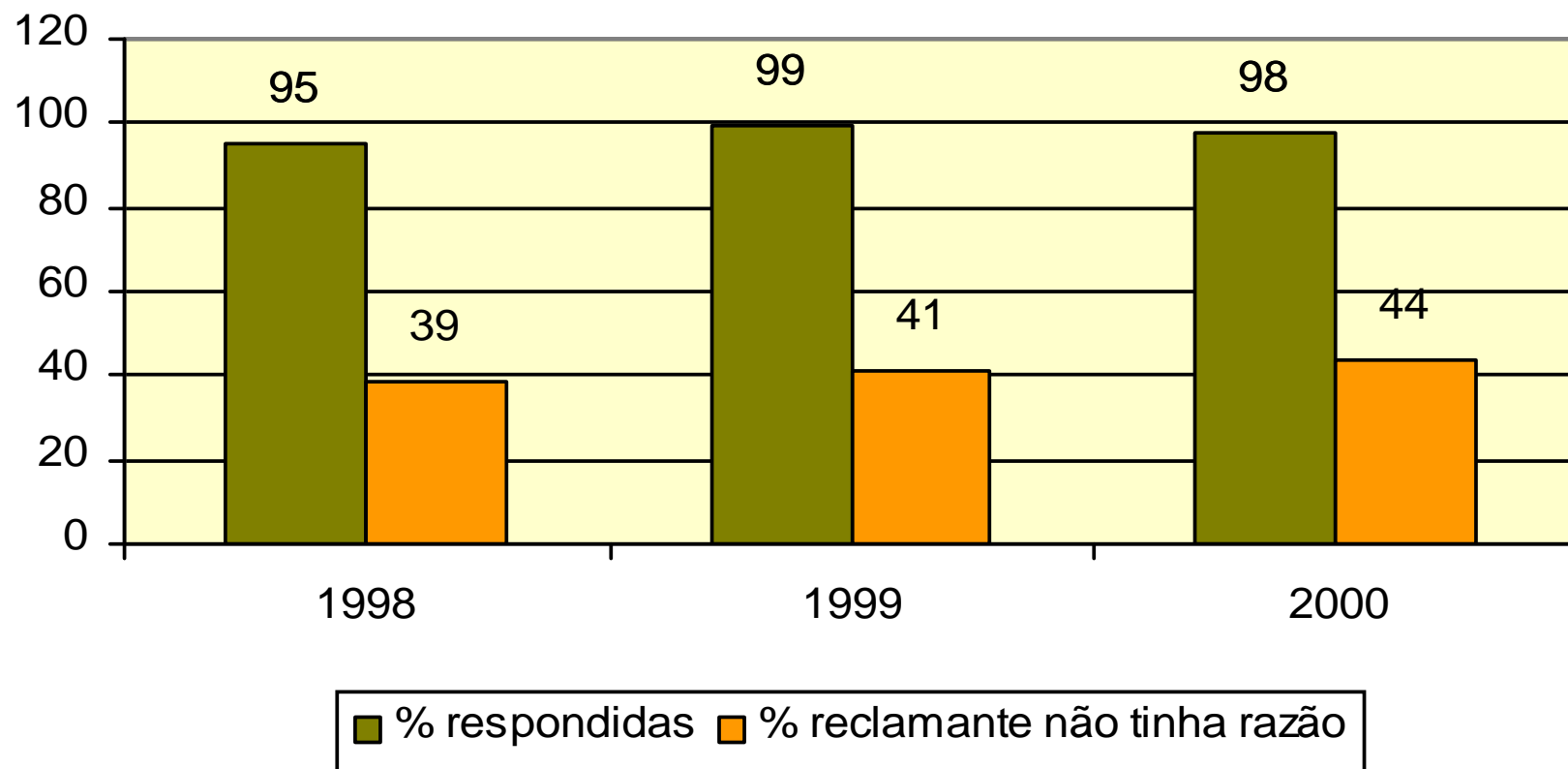
Livro de Reclamações para a Administração Pública

N.º de queixas por mês



Fonte: Secretariado para a Modernização Administrativa (2001)

[Resultado da queixa]



Fonte: Secretariado para a Modernização Administrativa (2001)

[Que fazer?]

- Não desistir, nem ficar conformado
- Não tentar mudar tudo de uma vez
 - Atenção aos diferentes de comportamento de participação
 - Atenção ao processo de participação
 - Atenção ao alvo a envolver

Os comportamentos de participação não são todos iguais

Diferenciam-se quanto ao

- *tempo (duração):*

- *longo (voluntariado, associativismo)*
- *curto (ir a uma sessão de esclarecimento)*

- *esforço envolvido:*

- *baixo (assinar um abaixo assinado)*
- *elevado (greve, bloqueio de estrada).*

[A participação não é um processo de tudo ou nada]

- A decisão de participação em acções mais complexas e envolventes é uma decisão
 - que se toma ao longo do tempo
 - que se toma em interacção com outros

[A participação como processo]

- 1. Simpatia pela instituição que organiza**
(uma instituição credível tem potencial de mobilização)

[A participação como processo]

1. Simpatia pela instituição que organiza
- 2. Mobilização para uma causa específica**
(consciência do problema como nosso, e eventualmente com responsáveis exteriores)

[A participação como processo]

1. Simpatia pela instituição que organiza
2. Mobilização para uma causa específica
3. **Motivação dos indivíduos para uma acção específica**
(crença na importância, eficácia e e benefícios da acção)

[A participação como processo]

1. Simpatia pela instituição que organiza
2. Mobilização para uma causa específica
3. Motivação dos indivíduos para uma acção específica
4. **Acção efectiva de participação**
(eliminar barreiras percebidas, tornar o processo fácil)

Perdas entre as diversas etapas do processo de participação

Não confia na instituição que organiza

- Simpatia pela instituição

Não percebe o problema como seu

- Mobilização para uma causa

Não acredita na eficácia desse tipo de acções

- Motivação para uma acção

Acha que não é capaz, não sabe onde é, não lhe dá jeito a hora

- Acção participação

Os alvos dos comportamentos de participação são específicos

- Definir objectivos específicos de participação, para alvos específicos:
 - “sensibilizar as populações para as questões dos recursos hídricos”
 - vs.
 - “educar as crianças de Setúbal relativamente à poluição no Sado”

[Para concluir, duas provocações]

- São os utilizadores ou são as instituições que não estão preparadas para a participação?
- Será que iremos desta vez dar reais oportunidades de participação aos utilizadores da água?