

ACESSO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA - PLANEAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS AÇORES

António G. BRITO

Prof. Auxiliar, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga, agbrito@deb.uminho.pt

Sérgio COSTA

Investigador, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga

João ALMEIDA

Investigador, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga

Regina NOGUEIRA

Profª Auxiliar, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga

Resumo

O acesso à informação e participação pública são dois dos mais significativos desafios que o actual quadro de planeamento ambiental coloca a nível nacional. Nesse sentido, a presente comunicação foca-se nos trabalhos conducentes à elaboração do Plano Regional da Água e nos *Estudos de Base* do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável, ambos levados a efeito na Região Autónoma dos Açores. Concretizando-se objectivos operacionais e graus de envolvimento da comunidade diferenciados nestes dois projectos, apresentam-se as principais linhas de trabalho e discutem-se as diferentes metodologias em ambos adoptadas com vista a um exercício integrado de cidadania.

1. INTRODUÇÃO E OBJECTIVOS

O relativo alheamento da intervenção política e social por parte dos cidadãos representa um sinal da insuficiente percepção da utilidade prática do seu empenhamento, traduzindo as suas reservas perante as instituições. Assim, novas práticas de governação - baseadas nos princípios de abertura, participação e responsabilização - podem contribuir para renovar a confiança depositada nas entidades públicas, empresas e organizações não-governamentais. O conceito "participação pública" pode ter diferentes significados e entendimentos mas, no essencial, visa-se assegurar que os cidadãos possam ser envolvidos na tomada de decisões com potencial para ter um significativo impacto, a múltiplos níveis, na sociedade (Gallopín *et al*, 1997). Nesse quadro, entende-se que o envolvimento da sociedade civil na discussão de planos/projectos com incidências ambientais relevantes contribui, não apenas para a eficácia da execução mas, também, para um reforço da cidadania e para uma prática democrática mais robusta. Note-se, portanto, que não se trata de subtrair à Administração o seu papel de decisor (insubstituível) mas, antes pelo contrário, a de lhe procurar conferir uma mais ampla *legitimidade informal*.

Neste contexto, a presente comunicação apresenta dois exemplos recentes de projectos que visaram a informação e participação pública em Ambiente, ainda que tenham seguido procedimentos muito distintos, ambos conduzidos na Região Autónoma dos Açores. Um dos casos incide no domínio do planeamento e gestão de recursos hídricos e aborda o Plano Regional da Água (PRA). Este Plano, promulgado pelo Decreto Legislativo Regional nº19/2003/A, de 23 de Abril, resultou de um esforço conjunto partilhado entre 2000 e 2002 pela Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos e pelo Instituto da Água. O outro caso, de índole mais transversal, reside no procedimento de elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável (PReDSA), cujos *Estudos de Base* foram

coordenados pela Direcção Regional do Ambiente e que terminaram em meados do corrente ano. Em ambos, procurou-se o envolvimento activo da comunidade através de um conjunto diferenciado de metodologias facilitadoras da informação, conhecimento e participação.

2. ENQUADRAMENTO. ASPECTOS GERAIS.

Reconhece-se, hoje, que um processo participativo não se deve esgotar em procedimentos administrativos de mera consulta. O envolvimento da sociedade deve ser estimulado a, tanto quanto possível, se associar a todas as fases do processo decisório, ou seja, desde a definição de uma visão inicial e acompanhamento da tomada de decisão até, se for caso disso, à avaliação dos resultados. A esta linha de orientação estratégica não é estranha uma nova consciência que se tem vindo a consolidar a nível mundial e que se tem reflectido, de forma emblemática, nos esforços actualmente em curso no sentido de reforçar a capacidade jurídica do cidadão no acesso à justiça, informação e participação pública em matéria de ambiente, tal como a nível nacional o indicia a *Lei de Bases do Ambiente* (Lei nº11/97, de 7 de Abril - Art.º 49º, nº1). A iniciativa para a participação pública é um instrumento fundamental identificado no Princípio 10 da Declaração do Rio e no seio da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, conduzindo à aprovação, em 25 de Junho de 1998, em Aarhus, da *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais*. A denominada *Convenção de Aarhus*, da qual Portugal e a Comunidade Europeia são signatários, entrou em vigor em Outubro de 2001¹ e reconhece que um desenvolvimento sustentável apenas pode ser alcançado com o envolvimento de todos os agentes e parte interessadas (*stakeholders*) no processo, conferindo-lhes três direitos fundamentais:

1. Direito à informação, facultando-se um rápido e inteligível acesso à informação e ao conhecimento em moldes que permitam uma correcta apreensão;
2. Direito à participação, estabelecendo-se os mecanismos necessários para um exercício de cidadania adequado, assim facilitando a sua posterior aplicação dos planos e projectos;
3. Direito ao acesso à justiça, assegurando-se a adequação dos procedimentos administrativos e judiciais, incluindo os mecanismos facilitadores de consulta, revisão ou recurso a tribunais e outras entidades independentes.

No actual contexto do planeamento e gestão ambiental, o direito à informação e participação pública é, porventura, um dos desafios a que devem fazer face as políticas públicas ou privadas (Harrison *et al.*, 2001). A tipologia e o nível de participação não pressupõem uma qualificação apreciativa, dependendo a sua escolha do contexto e dos objectivos pretendidos². Esse foi, aliás, o caso da elaboração do Plano Regional da Água, no qual se adoptaram níveis de participação pública considerados de primeiro nível (informação e consulta) e dos *Estudos de*

¹ Portugal procedeu à ratificação da Convenção de Aarhus pelo Decreto do Presidente da República nº9/2003, de 25 de Fevereiro, sendo o texto oficial incluído na Resolução da Assembleia da República nº11/2003, da mesma data, publicada no Diário da República nº47 - I Série A. A conclusão do processo de ratificação ocorreu em 9 de Junho de 2003, através do depósito do correspondente instrumento legal nas Nações Unidas.

² Importa notar que existem diferentes tipologias de participação pública. Assim, a um nível mais básico, encontram-se a *Informação*, no qual o cidadão é informado das decisões que são tomadas e a *Consulta* em que, para além de ser informado, são consideradas as suas opiniões e preocupações na tomada de decisão. A um nível mais elevado, é possível identificar o *Envolvimento*, com uma integração directa no processo (sendo assegurado que as suas preocupações são consideradas na implementação) e, por último, o que se pode designar por *Empowerment* (literalmente, a “delegação de poderes”), no qual o exercício de cidadania permite tecer, directamente, os contornos do processo que a implementar.

Base do Plano Regional de Desenvolvidos Sustentável, no qual se adoptaram conceitos de grau mais avançado, procurando-se, em ambos, aplicar o espírito de Convenção de Aarhus.

3. A INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

3.1. Valores de participação pública contidos no Plano Regional da Água.

A optimização da gestão dos recursos hídricos nas suas múltiplas vertentes - desde o abastecimento de água até ao saneamento e águas residuais, incluindo a articulação com o ordenamento do domínio hídrico, a protecção dos ecossistemas a gestão de riscos naturais, a informação e o conhecimento - constitui a missão do Plano Regional da Água da Região Autónoma dos Açores. O **diagnóstico** efectuado pelo Plano relativamente às políticas de informação e participação pública, na área dos recursos hídricos na Região, foi o seguinte (DROTRH/INAG, 2001):

- Insuficiente consciência ambiental dos cidadãos com vista à protecção/valorização dos recursos hídricos – Observam-se casos de ausência de consciencialização ambiental na área dos recursos hídricos. As intenções de ocupação/construção em zonas do domínio hídrico de risco elevado, com vulnerabilidade elevada são ainda muito fortes (e.g.: leitos de cheia, arribas junto ao mar, zonas dunares). A deposição de resíduos nas linhas de água ou na orla costeira é outro exemplo. A sensibilização efectuada ainda não foi suficiente para a efectiva consciencialização dos cidadãos para esta temática.
- Fraca participação nos processos públicos de decisão - A tomada de decisão nos processos públicos é, em geral, efectuada de forma pouco participada. Os meios para facilitar e incentivar a participação dos cidadãos são escassos, ainda que já existissem órgãos de carácter consultivo junto da então Secretaria Regional do Ambiente (e.g.: Conselho Regional para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável e a Comissão Acompanhamento para a Defesa das Lagoas Açorianas entre 1997-2002).
- Dificuldades no acesso à informação sobre recursos hídricos - A informação e o conhecimento disponível na Administração Regional encontra-se relativamente disperso e, em alguns casos, em formatos de difícil divulgação ao cidadão. Verifica-se um reforço para a informação estar disponível na *Internet*, mas existe, por vezes, uma relutância passiva por parte das entidades detentoras de informação para a sua plena partilha e divulgação.

Em face do diagnóstico referenciado no PRA, a questão da informação e participação pública foi eleita como um dos domínios de intervenção, definindo-se a **Área Temática 8 - Princípios de Informação e Participação** sobre a qual foi formulada a linha de orientação Promover a informação e participação do cidadão. Neste quadro, conforme é afirmado no próprio Plano, pretendeu-se "...promover a sensibilização das populações e dos agentes para as diversas vertentes do planeamento e da gestão dos recursos hídricos; assegurar a disponibilização de informação ao público, tendo em consideração o normativo nacional e comunitário, promovendo a existência e operacionalidade de um sistema de informação sobre recursos hídricos à escala regional; assegurar a dinamização da participação pública nas decisões, através da representação equitativa das populações na defesa do direito do ambiente, dos interesses difusos, dos interesses directos e indirectos de propriedade, de emprego e de segurança". Esta linha de orientação alimentou a definição do programa **Promoção da informação, participação e sensibilização ambiental (Programa A8.P1)**, no seio do qual foram traçados os seguintes projectos, com um orçamento global de 1 500 M€:

- *Desenvolvimento do Sistema Regional de Informação de Recursos Hídricos dos Açores (SRIRHA)* - Desenvolvimento de um sistema de informação que contemple a disponibilização de dados de base relacionados com os recursos hídricos da Região, constituindo um meio de interacção entre a administração e o público, quer ao nível da informação, quer na identificação de problemas;
- *Fomento da participação na gestão de recursos hídricos* - Apoio à participação activa de ONG, associações profissionais e outras entidades nos processos de planeamento de recursos hídricos, de forma a promover a incorporação de um leque abrangente de opiniões;
- *Desenvolvimento de meios de sensibilização e educação da sociedade civil* - Promoção da sensibilização e educação das populações para a problemática da conservação dos recursos hídricos, potenciando assim a sua participação activa e fundamentada nos processos de decisão, envolvendo a Administração e as ONGA's.

A própria implementação do PRA contempla, explicitamente, um procedimento de **acompanhamento e avaliação** e, nesse sentido, contribuindo para objectivar e simplificar a disponibilização de informação sobre o grau de desempenho do Plano, foi definido um sistema de indicadores ambientais do tipo *Pressão-Estado-Resposta*. No caso da Área Temática 8, os indicadores de Resposta escolhidos foram os *Acessos ao website da DROTRH*, o número de *Organizações Não Governamentais de Ambiente ou equiparadas* e o número de *Acções de educação e sensibilização ambiental*³.

Finalmente, importa notar que a necessidade de reforçar os processos de acompanhamento no âmbito da política de gestão de recursos hídricos na Região Autónoma dos Açores conduziram, em conformidade com o previsto no PRA, à constituição de uma nova entidade institucional, o Conselho Regional da Água, conforme Decreto Legislativo Regional 37/2002/A, de 28 de Novembro. O Conselho Regional da Água constitui um órgão consultivo da Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, integrando representantes da Administração Pública Regional e Local, Universidade dos Açores e diversas Organizações não Governamentais, entre outros.

3.2. A participação pública durante o processo de elaboração do PRA

Ao longo do procedimento de elaboração dos estudos técnicos do Plano Regional da Água efectuaram-se três *workshops* de cariz técnico, mas totalmente abertos à comunidade. Estiveram presentes um variado conjunto de entidades públicas e privadas (e.g.: Associação do Comércio e Indústria, Associação de Defesa do Consumidor, Associações de Municípios e Juntas de Freguesia, Organizações Não Governamentais de Ambiente, Empresa de Electricidade dos Açores), tendo intervido as equipas técnicas envolvidas na elaboração do Plano, assim como especialistas externos especificamente convidados para o efeito. Estes eventos tiveram uma forte cobertura pelos meios de comunicação regionais e cada um dos *workshops*, com duração de dois dias, permitiu dar a conhecer o estado de desenvolvimento dos trabalhos de elaboração do Plano e receber *apports* daqueles que, não estando directamente envolvidos, serão recipientes da sua aplicação.

Após a conclusão do Relatório Técnico cumpriu-se, em termos de discussão pública final, a Resolução n.º 2/2002, de 10 de Janeiro, do Conselho do Governo Regional dos Açores, tendo-se

³ Os indicadores definidos no âmbito da elaboração do Relatório Técnico do Plano Regional da Água foram agrupados pelas diversas áreas temáticas, tendo sido considerados 77 Indicadores Ambientais, dos quais 21 de *Pressão*, 7 de *Estado* e 49 de *Resposta*. A utilização de indicadores no processo de discussão do Plano permitiu conferir uma maior objectividade à informação prestada e melhorou o seu grau de comunicabilidade.

seguido, nessa fase, a tramitação imposta pela Lei nº 83/95, de 31 de Agosto. Esse processo, de índole mais formal, teve início com uma apresentação do Plano ao Conselho Nacional da Água, assim como ao Conselho Regional para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e à Comissão de Acompanhamento para a Salvaguarda das Lagoas Açorianas. O documento foi então disponibilizado para consulta em todas as Câmaras Municipais e nos Serviços de Ambiente da Região, tendo sido também enviado para diversas instituições julgadas com interesses neste domínio, assim como para alguns especialistas externos para parecer técnico. Efectuaram-se sessões públicas em cada uma das (nove) ilhas dos Açores, tendo sido encerrado com uma apresentação no Laboratório Nacional de Engenharia Civil. Por último, é de registar que foi desenvolvido um *website* próprio, tendo sido registados cerca de 15000 acessos durante a presença do Plano na *Internet*⁴.

A Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos respondeu a todas as intervenções escritas que recebeu (cerca de 12) e, encerrado o processo, elaborou o Relatório Final e a proposta de Decreto Legislativo Regional. Esta proposta foi aprovada pelo Governo Regional que, subsequentemente, remeteu o diploma para a Assembleia Legislativa Regional, sendo a sua discussão precedida de uma apresentação formal à Comissão de Ambiente. É de assinalar que a aprovação do Plano na Assembleia Legislativa Regional foi sufragado por unanimidade, concretizando-se no Decreto Legislativo Regional nº19/2003/A, de 23 de Abril.

4. A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA COMO PARTE DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O objectivo último de um processo de desenvolvimento sustentável é o de conciliar o progresso social e económico com uma gestão equilibrada dos recursos naturais. Nesse quadro, entendeu a Direcção Regional do Ambiente promover os *Estudos de Base* do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma dos Açores (PReDSA), não apenas para concretizar a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável mas, sobretudo, para atender às especificidades regionais e incentivar uma participação pública mais alargada (Brito *et al.*, 2005, 2004; Costa *et al.*, 2004). Consequentemente, os objectivos específicos da participação pública no âmbito do *Estudos de Base* foram os seguintes:

- Efectuar os primeiros passos de sensibilização e obter *visões* sobre um modelo de desenvolvimento;
- Aferir as capacidades e interesses das partes interessadas e testar metodologias de participação e decisão;
- Validar os estudos que estavam a ser efectuados pela Equipa Técnica.

Nesse sentido, a estratégia de envolvimento da comunidade delineada envolveu as iniciativas que seguidamente se apresentam:

A presença de um *Website* na *internet*

O *website* do projecto⁵ possibilitou a disponibilização permanente de toda a informação relativa aos trabalhos em curso constituindo, simultaneamente, um fórum de debate e um meio privilegiado para auscultar críticas e sugestões. É de notar que o *website* apresenta, desde Maio de 2005, um questionário, muito acessível, com a seguinte questão "*Como se imagina a viver nos Açores com este cenário?*". Esta interrogação prende-se com o facto da metodologia de trabalho adoptada para a definição de visões de futuro nos *Estudos de Base* incluir uma

⁴ <http://www.sra.raa.pt/pral/>.

⁵ <http://sram.azores.gov.pt/predsa>

construção de *cinco cenários extremados de desenvolvimento* (Hotelândia, Lactogenia, Ecotopia, Sociópolis, Infocracia), às quais se associaram as respectivas forças motrizes, narrativas e questões chave (Lobo *et al.*, 2005). Assim, os resultados obtidos até à data (13 de Julho de 2005), são apresentados na Figura 1:

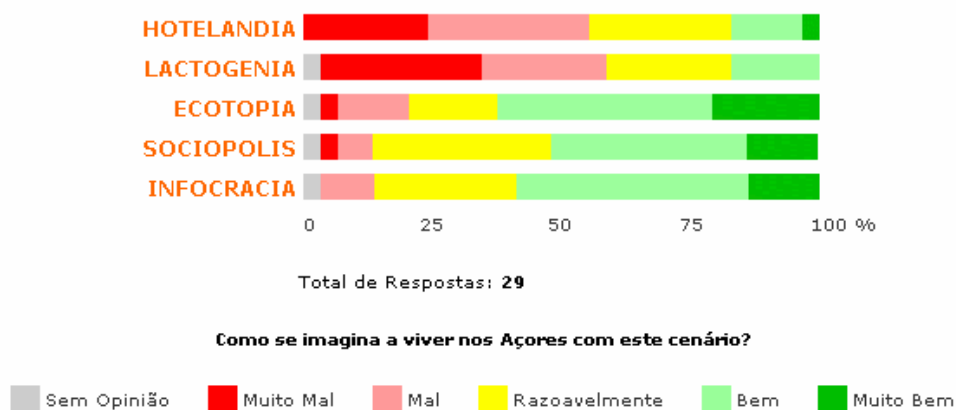


Figura 1. Resultados do questionário em curso no *website* dos *Estudos de Base*.

Mais que os resultados, porque de representatividade ainda escassa, esta metodologia para a discussão dos cenários de desenvolvimento representa um esforço adicional para proporcionar uma oportunidade para a identificação de questões chave para reflexão e, adicionalmente, um esforço para se obter um maior conhecimento da sensibilidade e opinião pública sobre esta matéria.

A realização do Concurso “Açores 2030”

O concurso escolar “Açores 2030” teve uma vertente marcadamente pedagógica e foi destinado à população escolar dos 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico, bem como aos alunos do ensino secundário. O objectivo foi o de procurar obter uma representação dos problemas e desafios ambientais nos Açores tendo, quando possível, uma mensagem para o futuro, assumida emblematicamente no ano 2030. Esta acção permitiu envolver, indirectamente, os agregados familiares dos alunos, sensibilizando-os para a temática em apreço. A adesão foi muito razoável, tendo sido obtido um conjunto de representações e textos alusivos a esta temática, integrados nos *Estudos de Base* (Brito *et al.*, 2005)

A aplicação de sessões de trabalho (*workshops*)

Os *workshops* foram uma das principais ferramentas (talvez a melhor) para o envolvimento directo da população nos objectivos do trabalho dos *Estudos de Base*. O objectivo deste tipo de eventos foi o de, privilegiando uma abordagem directa, procurar recolher opiniões sobre as temáticas associadas à Sustentabilidade e definir uma *visão comum para os Açores*. De acordo com os princípios definidos na Agenda 21, procurou-se enquadrar a interpretação dos dados numa escala de proximidade, que permitisse divisar estratégias de resolução com base numa análise local das questões. Os *workshops* foram liderados pela equipa técnica, com a colaboração da Direcção Regional do Ambiente, e pretenderam obter os seguintes elementos: (1) visões sobre os Açores no ano de 2030, explanadas individualmente, (2) visões apuradas nos trabalhos dos grupos constituídos, (3) a análise SWOT, exercício também elaborado por grupos distintos. A Figura 2 apresenta alguns aspectos relacionados com a avaliação dos eventos efectuada pelos próprios participantes.

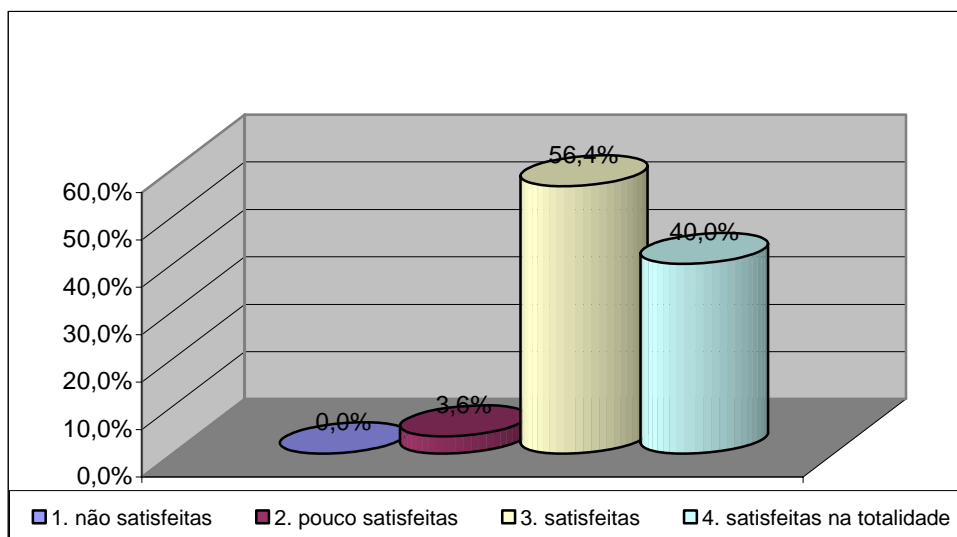


Figura 2. Avaliação do grau de satisfação dos participantes.

Os resultados encontrados mostram que, no global, o grau de satisfação dos participantes face aos eventos foi elevado: 56% dos participantes declararam-se satisfeitos e 40% mostraram-se muito satisfeitos. Também o conteúdo programático foi classificado como de muito interesse por 71% dos intervenientes, sendo que 27% consideraram que os *workshops* tiveram “algum interesse”. A utilidade dos temas desenvolvidos também foi analisada: 4% julgaram de pouca utilidade os temas tratados; 29% consideraram úteis e 67% classificaram como muito úteis. Assim, em suma, o interesse despertado pela discussão foi considerado elevado, distribuindo-se entre 73% dos inquiridos, que afirmaram que se estimulou muito o interesse, e 25%, que julgaram que se despoletou “algum interesse” sobre a temática do desenvolvimento sustentável (Figura 3).

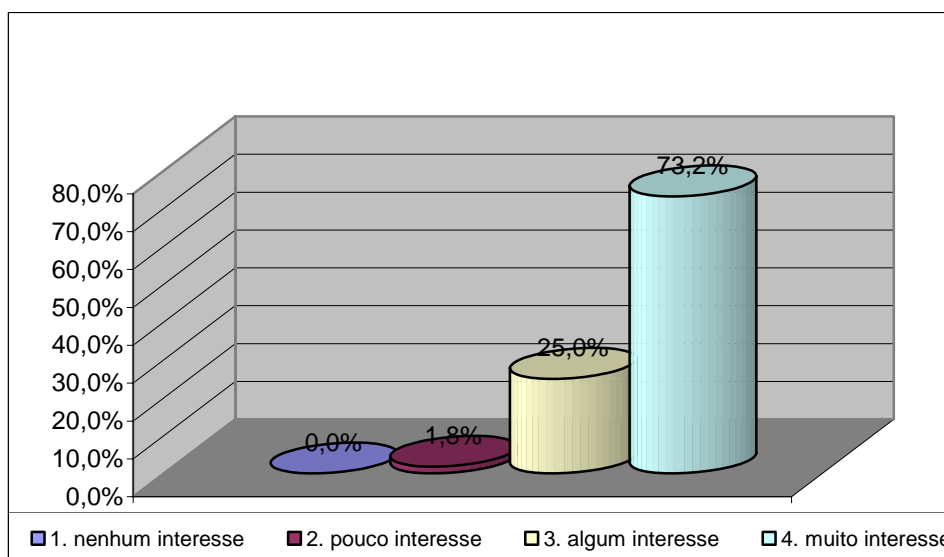


Figura 3. Interesse e estímulo na temática da Sustentabilidade.

O questionário de avaliação incluiu, por último, um bloco de aferição constituído por um espaço de expressão livre, no qual se solicitaram críticas e sugestões. As principais críticas apontadas prenderam-se, sobretudo, com o diminuto tempo que, segundo a maior parte dos participantes, foi conferido às sessões de trabalho (ainda que o *workshop* tenha decorrido durante um dia útil),

com a necessidade de alargar a participação e com o interesse em realizar um maior número de eventos. Estas respostas são um sinal claro que estas iniciativas são positivas, devem ser reforçadas em número e, naturalmente, devem ser melhoradas/aperfeiçoadas.

5. CONCLUSÕES

O conceito de Sustentabilidade associa informação, conhecimento e envolvimento da comunidade na tomada de decisões e na implementação das políticas públicas. A verdade é que uma cidadania activa é fundamental, especialmente em situações complexas e de elevada incerteza, como é o caso dos processos de planeamento ambiental, em que apenas a componente técnica e científica pode não ser suficiente para uma boa aplicação dos programas e projectos. O Plano Regional da Água e os *Estudos de Base* do Plano Regional de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores procuraram esse desiderato, julga-se que com algum sucesso, pese embora as limitações que os procedimentos revelaram.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Prof. Hélder Silva e ao Arqº Eduardo Carqueijeiro o seu incentivo para a realização destes projectos, também agradecendo as muitas e valiosas colaborações técnicas que, importa salientar, foram necessárias para a execução dos trabalhos que, de forma sumária, se apresentaram.

REFERÊNCIAS

- Brito A.G., Costa S., Nogueira R. (2004). *Contributo para o Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma dos Açores. Ingenium - Revista da Ordem dos Engenheiros*, 83, 28-31.
- Brito A.G., Costa S., Nogueira, R. (Coordenação técnica), (2005). *Perspectivas para a Sustentabilidade: Contributo para o Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma dos Açores*. Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, Horta (in press)
- Costa S., Santana P., Lobo G., Almeida J., Nogueira R., Brito A.G. (2004). *Perspectivas para a Sustentabilidade: o caso dos Açores*. Actas da 8.ª Conferência Nacional de Ambiente, Centro Cultural de Belém, 27-29 de Outubro, Lisboa.
- DROTRH/INAG (2001). *Plano Regional da Água – Versão para consulta pública*, Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, Ponta Delgada.
- Gallopin G., Hammond A., Raskin P., Swart R. (1997). *Branch Points: Global Scenarios and Human Choice*, PoleStar Series Report nº 7, Global Scenario Group, Stockholm Environmental Institute.
- Harrison A., Schmidt G., Avis C., Hauser R. (2001). *WWF preliminary comments on Public Participation in the context of the Water Framework Directive and Integrated River Basin Management*, World Wide Fund.
- Lobo G., Costa S., Nogueira R., Antunes P., Brito A.G. (2005). *A Scenario Building Methodology to Support the Definition of Sustainable Development Strategies: the Case of the Azores Region*. Proc. 11th Annual International Sustainable Development Research Conference, June 6-8, 2005, Helsinki.