

12. INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CO-RESPONSABILIDADE

12.1. Introdução

O objecto central deste capítulo é a apresentação sumária do sistema de participação nas decisões no âmbito da água em Portugal, abordando-se os sistemas de informação essencialmente dessa perspectiva e acrescentando apenas uma curta nota sobre a co-responsabilização na gestão dos recursos hídricos.

A participação na gestão da água, que aparece no capítulo anterior integrada no enquadramento "formal" da gestão dos recursos hídricos, transcende muito, no sistema português, as fronteiras desse sistema. São principalmente os aspectos funcionais e que transcendem as ligações formais estritas da orgânica de gestão da água que se abordam neste capítulo.

As questões ambientais em geral e as da água em particular têm sido objecto de uma intensa actividade legislativa, em que a importância da participação, informação e co-responsabilização das populações e agentes económicos na gestão ambiental tem sido reafirmada sucessivamente. Essas oportunidades não tem correspondido às oportunidades e, menos ainda, às práticas de participação.

A participação, a informação e a responsabilização são conceitos que não existem no abstracto, mas referem-se a sujeitos e a objectos. Isto é, para analisarmos a participação temos de referir necessariamente quem participa (o sujeito ou agente) e em que participa (o objecto ou domínio). O mesmo se passa para a responsabilização e a informação.

A caracterização da situação actual faz-se em três níveis:

- Em termos dos valores expressos na legislação portuguesa de enquadramento geral e de aplicação ao domínio do ambiente, bem como em algumas fontes do direito internacional e comunitário que estabelecem grandes directivas no domínio ambiental e hídrico;
- Em termos das oportunidades de participação, informação e responsabilização abertas pela legislação portuguesa especificamente no domínio hídrico;
- em termos das práticas de participação, informação e responsabilização verificadas.

12.2. Análise dos Valores de Participação, Informação e Responsabilização

Neste primeiro nível analisam-se as referências à participação, informação e responsabilidade nas leis portuguesas de enquadramento mais geral e de aplicação ao domínio do ambiente, bem como em algumas fontes de direito internacional que estabelecem grandes directivas no domínio ambiental e mais especificamente no domínio hídrico.

12.2.1. Legislação Portuguesa de Enquadramento Geral

A análise da legislação portuguesa de enquadramento geral das questões da participação, da informação e da responsabilização acentua uma série de direitos fundamentais:

- Direito à participação dos cidadãos em questões ambientais (Constituição da República Portuguesa), nas questões que lhes digam respeito (Código do Procedimento Administrativo) e ainda o direito de apresentar sugestões e opiniões aos Serviços da Administração (DL 135/99)
- Direito à informação (Constituição da República), ao acesso à informação e aos documentos administrativos (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos), garantindo a qualidade, a confiança, a eficácia e a transparência do atendimento aos cidadãos (DL 135/99)
- A responsabilização dos cidadãos cujas condutas provoquem danos ecológicos ou poluição, de acordo com o princípio do poluidor-pagador e da correcção (Códigos Penal e Civil).



Na legislação portuguesa de enquadramento geral os direitos de participação e de informação não são apenas referidos, mas salientados e reiterados como direitos fundamentais, salientando-se igualmente o princípio da responsabilização no domínio ambiental.

Esta análise também permitiu concluir que, sendo de carácter generalista, esta legislação se refere sempre a cidadãos e a serviços em geral, e que os mecanismos mais específicos de implementação dos princípios só estão identificados para o caso da informação, sendo as questões da participação e da responsabilização deixados em termos mais abstractos. Esta especificação ao nível da informação é feita salientando os direitos dos cidadãos e as respostas que os serviços têm o dever de lhes dar, mas é omissa relativamente às medidas internas aos serviços que impeçam a recorrência das situações inadequadas. Deste modo, as orientações vão no sentido de reforçar a pro-actividade dos cidadãos e de estimular os serviços a responderem aos cidadãos, mas não de os serviços aprenderem com os contributos dos seus utilizadores.

12.2.2. Fontes de Direito Internacional e Comunitário relativo aos Domínios Ambiental e Hídrico

Importa igualmente analisar os valores de participação, informação e responsabilização dos cidadãos expressos em algumas fontes de direito internacional e comunitário, relativo aos domínios ambiental e hídrico, que assumem naturalmente grande relevo no ordenamento jurídico do nosso país, estabelecendo obrigações claras em matérias destes domínios. Referem-se assim algumas das mais importantes convenções internacionais de carácter geral, uma convenção regional sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, e ainda a Directiva Quadro de Acção Comunitária no Domínio da Água.

Os direitos de participação e informação são claramente afirmados nas fontes de direito internacional e comunitário relativo aos domínios ambiental e hídrico, como direitos fundamentais e como elementos essenciais no sentido de assegurar o direito a um ambiente saudável e o dever de proteger e promover o ambiente e o desenvolvimento sustentado. Contudo, pelo seu carácter geral, nestes instrumentos jurídicos internacionais e comunitários, tal como na legislação portuguesa de enquadramento, os cidadão, o público, as autoridades públicas, são sempre referidos em termos gerais, e os mecanismos específicos, os meios e responsabilidades pela divulgação da informação e pela promoção da participação são geralmente omissos. Por definir com clareza ficam muitas vezes questões como: o que é um “pedido razoável de informação”, quais as instâncias e mecanismos de participação dos cidadãos a adoptar, qual o peso que esta terá na decisão final, etc.

Excepção clara neste sentido é o caso da Convenção de Aarhus que visa concretamente os temas do acesso à informação e da participação pública e que integra um conjunto extenso e denso de disposições e exemplos sobre mecanismos de acesso à informação ambiental, à sua recolha e disseminação, e de promoção da participação pública na tomada de decisões, na elaboração de planos, programas e políticas de ambiente e ainda na preparação de regulamentos executivos ou outras regras legais de incidência ambiental.

Por último a questão da responsabilização dos cidadãos está relativamente ausente dos textos legais analisados, os quais, pela sua natureza de convenção entre estados, incidem muito mais na responsabilização das partes contratantes relativamente às obrigações estabelecidas do que na responsabilização dos cidadãos ou dos seus representantes. A afirmação do direito de acesso à justiça e algumas referências mais explícitas à sua implementação (designadamente na Convenção de Aarhus) dão-nos contudo conta de uma das acepções da responsabilidade dos cidadãos no domínio ambiental.

12.2.3. Legislação Portuguesa no Domínio Ambiental

Após a análise da legislação portuguesa de enquadramento geral e das grandes directivas no domínio ambiental e hídrico estabelecidas em alguns instrumentos jurídicos internacionais, preocupámo-nos em compreender os princípios que orientam a participação, a informação e a responsabilização num âmbito mais restrito, o domínio ambiental.



Neste âmbito, a análise da legislação portuguesa de enquadramento das questões ambientais repete valores e especifica os mecanismos gerais de participação, informação e responsabilização. A Lei de Bases do Ambiente acentua como princípios:

- Participação dos cidadãos na elaboração e execução das políticas ambientais como um direito e um dever
- A responsabilidade por impedir a degradação ambiental e por promover a qualidade do ambiente, salientando a importância dos princípios da prevenção, da correção e do poluidor pagador

Deste modo, são reiterados para o domínio ambiental os princípios anteriores, apesar de ser dada menor importância no texto à informação. No entanto, parece claro que a participação e a responsabilização só se podem fazer seriamente num clima de informação. É nesse sentido que outras leis mais específicas, ao definirem os mecanismos de participação e de responsabilização, salientam a importância da informação. São assim definidos:

- Mecanismos específicos de participação nas tomadas de decisão com incidência ambiental
- Órgãos responsáveis pela promoção da participação e da informação dos cidadãos
- Órgãos responsáveis pela responsabilização dos infractores às normas de qualidade ambiental

Deste modo, a participação e a responsabilização deixam de ser conceitos abstractos, para estarem regulados de forma mais específica. No caso da Avaliação dos Impactos Ambientais, que, no curto espaço de 10 anos foi modificada, verificou-se um empenhamento do legislador em tornar mais precisa, mais densa, a regulamentação sobre a participação pública, o que pode facilitar a sua operacionalização e efectividade.

Neste caso particular da legislação sobre ambiente, os agentes referidos são já mais específicos do que nas leis de enquadramento geral, uma vez que o tema está também mais delimitado.

12.2.4. Meios de Defesa dos Direitos, Liberdades, Garantias e Interesses dos Cidadãos, Previstos no Direito Português

O ordenamento jurídico português estabelece, para além das garantias políticas, as garantias administrativas e contenciosas, as quais constituem meios de defesa dos particulares perante a Administração Pública. As garantias administrativas efectivam-se através dos órgãos da administração, das suas estruturas administrativas e formas de controlo normalmente utilizadas; as garantias contenciosas, por seu lado, efectivam-se através da intervenção dos tribunais administrativos.

Estão assim instituídos mecanismos de defesa dos direitos dos cidadãos, realçando-se:

- A Provedoria de Justiça como um defensor dos direitos, liberdades e garantias em geral dos cidadãos;
- A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), como um mecanismo de garantia do direito à informação pelos organismos públicos;
- E o Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular como um mecanismo de defesa do direito a um ambiente saudável;
- A Comissão permanente da Assembleia da República para o Ambiente e as Autarquias Locais;

mas não existem serviços específicos para a defesa dos direitos dos cidadãos no domínio ambiental, aquilo que poderia ser a figura de um Provedor do Ambiente. Há, no entanto, um protocolo de colaboração da Provedoria da Justiça com o IPAMB para as questões ambientais.

Deste modo, as leis gerais, as que regem o ambiente em geral, a nível nacional, internacional e comunitário, parecem muito abertas à participação, à informação e à responsabilização dos cidadãos.

Da análise da legislação geral, vemos que existe claramente uma opção por valores de:



- Participação, entendida como contribuição dos cidadãos (enquanto diferentes grupos sociais, entidades colectivas ou individuais, públicas ou privadas) tanto na formulação como na execução das políticas ambientais, e ainda na valorização do ambiente; a Convenção de Aarhus e a Directiva Quadro da Água são também muito claras quando indicam que os processos de participação devem ter lugar nas etapas iniciais dos processos de tomada de decisão, de modo a que os contributos dos cidadãos possam ser integrados nos projectos ambientais ou de recursos hídricos;
- Responsabilização, através da definição dos deveres dos cidadãos, dos agentes responsáveis, das populações e dos utilizadores (dever de não poluir ou causar danos à natureza, deveres de cumprir as normas de descargas) e da existência de mecanismos de punição e controlo dos danos ao ambiente; os deveres são considerados tanto pela positiva (dever de contribuir para a promoção da qualidade do ambiente) como pela negativa (não causar dano ao ambiente); de salientar igualmente o direito de acesso à justiça em questões de ambiente, como direito fundamental dos cidadãos, mas que alarga também o seu domínio de responsabilidade;
- Informação, entendida como a existência de “fluxos contínuos entre os órgãos centrais e os cidadãos”, isto é, salientando a necessidade de os órgãos competentes informarem os cidadãos e de estes contribuírem para a melhoria dos serviços prestados, através de um mecanismo de feedback..

A informação é o menos acentuado dos valores expressos nas nossas leis gerais, que salientam claramente a participação e a responsabilização, enquanto que na legislação internacional e comunitária está mais ausente a questão da responsabilização dos cidadãos e mais explícitos e detalhados os temas da participação e da informação. Mas, evidentemente, a responsabilização e a participação só fazem sentido se houver acesso dos cidadãos à informação e atenção das entidades competentes às sugestões e reclamações dos cidadãos. Deste modo, os valores expressos nas nossas leis assumem uma posição de grande abertura face à participação e à responsabilização, e parecem indicar uma grande vontade de ouvir e atender os cidadãos. Vejamos agora como é que estes valores gerais são operacionalizados nas leis mais específicas.

12.3. Análise das Oportunidades e Práticas de Participação, Informação e Responsabilização

12.3.1. Órgãos e Processos Relevantes

Conselhos de Bacia

Conselho Nacional da Água (DL s45/94 e 166/97)

Comissão de Gestão de Albufeiras (DL 21/98)

Processos associados aos POCS e aos POA

Inquéritos Públicos associados à afectação do direito de uso da água(DL 46/94)

Informação sobre o estado da qualidade da água (DI 236/98)

Não existe informação sistematizada sobre o funcionamento do sistema de participação, informação e co-responsabilização no âmbito da água. Na inviabilidade de um estudo exaustivo, apenas se aprofundaram alguns exemplos, que se consideraram representativos.

12.3.2. Participação

12.3.2.1. Participação em Consultas Públicas

Analisa-se neste âmbito os processos de AIA, com base nos estudos da OBSERVA e do IPAMB.

O enquadramento legal da AIA mudou, e, na análise da participação nestes processos, comparam-se as consultas antes e depois da vigência da nova lei, consideram-se neste contexto os casos relativos a recursos hídricos (estudos de impacto ambiental referentes a barragens, portos e marinas e ETARs).



A participação dos diversos agentes nas AIA foi considerada repetidamente um exemplo de sucesso dos mecanismos de participação ambiental. Jesus (1996) salienta como principais aspectos positivos a aquisição de conhecimento local, a possibilidade de entrar em consideração com as reacções locais (por vezes contraditórias) e a familiarização com o projecto reduzindo a resistência à mudança.

A comparação dos indicadores de participação antes e depois da vigência da nova lei de AIA é feita comparando os dados relativos ao período 1990-1997 disponibilizados pelo OBSERVA (Garcia et al, 1997) com os dados referentes a 2000, disponibilizados pelo IPAMB.

Verificam-se mudanças na participação com a aplicação da nova lei:

- Número de pareceres por processo aumentou, quer no caso dos Processos do Anexo I (de 6,7 para 81,2) quer nos do Anexo II (de 9,8 para 25,1). Em 2000, a participação dos cidadãos nestes pareceres é predominante (88% dos pareceres do Anexo I e 70% dos do Anexo II).
- Percentagem de processos com eventos de esclarecimento aumentou no caso dos processos do Anexo I (de 29 para 41%) e diminuiu no caso dos processos do Anexo II (de 10% para 0). Em qualquer dos casos a percentagem de processos com audiências públicas baixou, tendo-se investido no caso dos processos do Anexo I noutras formas de esclarecimento (exposições, sessões de esclarecimento).
- As reuniões com autarcas foram feitas apenas depois da nova lei e com maior frequência nos processos do anexo I (2,4 por processo) do que nos do Anexo II (1,4)
- Os balcões de atendimento foram implementados com carácter sistemático nos Processos do Anexo I, enquanto que são raros nos do Anexo II.
- Os projectos referentes a recursos hídricos seguem o mesmo padrão dos restantes projectos do Anexo em que se enquadram.

No seu conjunto, as formas de estimular a participação nas AIA têm mudado:

- Tem-se investido mais no esclarecimento individual dos cidadãos (através do atendimento nos balcões), o que é uma medida importante uma vez que é neste contexto mais privado que pessoas com menor capital cultural podem esclarecer as suas dúvidas.
- Tem-se investido no contacto com representantes do poder local, o que é também uma medida importante, uma vez que são agentes com capacidade de mobilização dos cidadãos e das organizações locais no sentido da sua participação no processo.
- No entanto, tem-se verificado um menor investimento no debate público das ideias. Estes debates são importantes, uma vez que os Estudos de Impacte Ambiental são estudos técnicos (e por isso mesmo escritos numa linguagem particular e utilizando instrumentos de análise especializados), mas não estão necessariamente correctos ou isentos de valores nas opções tomadas. O debate público com outros técnicos permite às assembleias de leigos compreender as limitações destes estudos, alertando-as para impactes não considerados ou minimizados nas análises efectuadas, e que, de outro modo, lhes passariam despercebidos. Ajuda assim à elaboração de pareceres mais informados, uma vez que permite o acesso dos cidadãos leigos a opiniões técnicas sobre os estudos realizados.
- resultado desta mudança de estratégia é o aumento significativo dos pareceres, que acabam por ser, na maioria dos casos, a única forma que os cidadãos, as organizações profissionais e ambientais ou mesmo os organismos locais têm de exprimir as suas posições face ao processo em curso.

12.3.2.2. A Participação em Conselhos com Funções Consultivas

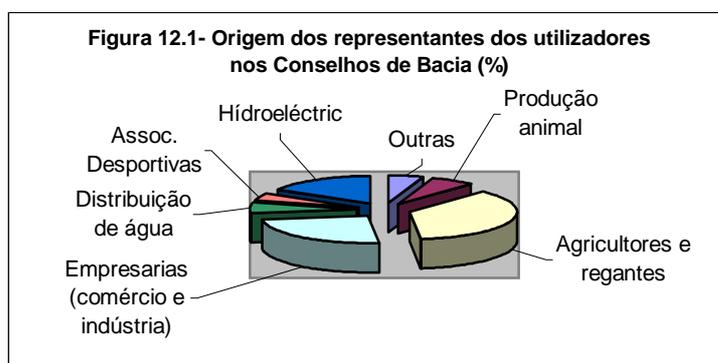
Lima, et al. analisaram a participação nos **Conselhos de Bacia**, que representam instâncias de participação relevantes para as decisões de âmbito regional.

São grupos grandes e heterogéneos de pessoas que pretendem representar os diversos interesses em jogo na zona, e dos quais fazem parte representantes dos utilizadores. Porém, apesar da sua importância na discussão dos problemas locais, existem diversos problemas associados a eles. Não é fácil ao público saber



quais as organizações representadas em cada um dos 15 Conselhos de Bacia, o que impede à partida o seu contacto e contributo em termos de participação nas decisões dos Conselhos. Por outro lado, se 8 dos representantes dos utilizadores representam Câmaras Municipais da Bacia Hidrográfica indicadas pela Associação de Municípios, os restantes 8 utilizadores são escolhidos pelo Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, sob proposta do INAG (para os rios internacionais) e das DRAOTs (para os rios nacionais), sem critérios pré-estabelecidos.

A análise dos utilizadores representados nos 12 Conselhos de Bacia analisados mostra que eles são na sua maioria Associações de Agricultores (23%) ou de Regantes (14%), seguidos das Associações Empresariais ligadas à indústria ou ao comércio e indústria (25%) e das hidroeléctricas (16%), como se pode ver na Figura 12.1. Esta distribuição não foi pacífica, verificando-se contestações aos pesos dados a diferentes áreas, nomeadamente a agricultura reclamando mais lugares para si em alguns Conselhos, como por exemplo o do Tejo.



Nota: Os dados não incluem os seguintes 3 concelhos de Bacia: Ribeiras do Algarve, Mira e Ribeiras do Oeste
Fonte: Actas dos Conselhos de Bacias.

Dentro de cada categoria, há algumas regularidades interessantes:

- Nas associações de agricultores destaca-se a Confederação dos Agricultores Portugueses (CAP) presente em 6 dos 12 Conselhos de Bacia analisados, enquanto que a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) está presente em apenas 1, sendo as restantes representações de Associações Regionais de Agricultores;
- No caso das Associações de Regantes não há duplicação das suas presenças em diversos Conselhos, o que faz sentido uma vez que as Associações de Regantes estão associadas a bacias hidrográficas específicas;
- Nas associações empresariais só existe a representação de uma associação nacional (AIP) no caso do Conselho do Tejo, sendo os restantes representantes Associações Regionais;
- Nas hidroeléctricas as representações estão divididas quase a meio por duas entidades: a EDP (7 representações) e a Associação Portuguesa de Mini-hídricas (8 representações);
- Os casos classificados como “outros” inclui duas representações de uma associação profissional a APRH, Associação Portuguesa de Recursos Hídricos.

No caso das ONGAs representadas neste órgão, salienta-se a Quercus, com representantes em 7 dos 12 Conselhos analisados. As restantes associações de ambientalistas de âmbito nacional representadas integram apenas 1 Conselho de Bacia (caso da Liga de Protecção da Natureza ou do GEOTA). Das ONGAs 7 são regionais e nestas há duas mais vocacionadas para o património e quatro ligadas a um rio particular (AMILEÇA, Associação “O Rio Neiva”, Associação dos Amigos do Rio Vouga e Liga dos Amigos dos Campos do Mondego). De salientar ainda que a APRH - Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos aparece nos Conselhos de Bacia ora como ONGA ora como representante dos utilizadores.

Deste modo, parece que uma clarificação dos critérios de inclusão e de selecção dos diversos representantes dos utilizadores e das ONGAs aumentaria claramente a credibilidade destes órgãos.

A análise da assiduidade às reuniões dos Conselhos de Bacia também mostra uma tendência interessante: são os representantes das ONGAs os que menos faltam às reuniões, apresentando os utilizadores, municipais ou não, um nível mais elevado de ausências nas reuniões.

Os Conselhos de Bacia são órgãos importantes de gestão mais regionalizada das questões hídricas, mas que apresentam muitas limitações no conhecimento da sua actividade e pareceres pelo público. Cabe aqui igualmente uma reflexão sobre os critérios de selecção dos diversos representantes dos utilizadores.

12.3.2.3. A Participação das ONGAs

Desde 1987 temos assistido a um aumento do número de ONGAs e na sua actividade considerada em termos de número de projectos e de montante de financiamento recebido do Estado. Assim, e de acordo com os dados do IPAMB citados no Relatório do Estado do Ambiente 1999, entre 1987 e 1998 o número de ONGAs em Portugal cresceu de 42 para 188. Está, no entanto, por fazer um levantamento sistemático da sua intervenção no âmbito dos recursos hídricos. O seu contributo em termos das diversas Comissões e Conselhos a que pertencem (nomeadamente os Conselhos de Bacia), embora seja considerada importante, está muito aquém do que desejariam, uma vez que estas instâncias têm um carácter mais informativo e consultivo do que decisivo.

Especificamente orientada para os recursos hídricos, refere-se a APRH (Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos).

12.3.2.4. A Participação Individual por Iniciativa dos Cidadãos

O levantamento neste âmbito foi feito reportando-se apenas a queixas e reclamações

A participação dos cidadãos individuais e dos organismos que os representam faz-se muitas vezes através do alerta para situações de degradação ambiental. Este mecanismo de aviso deve ser considerado como uma importante forma de contribuir para a melhoria da qualidade ambiental e está muitas vezes incluído nas sugestões, nos alertas, nas reclamações ou queixas que chegam aos órgãos de administração.

Este número de reclamações é considerado um indicador importante de cidadania que permite a melhoria dos serviços oferecidos aos cidadãos. Está bem inserido dentro dos mecanismos previstos e incentivados pelo Decreto Lei 135/99, sobre a Modernização Administrativa. Nesse sentido, a análise das reclamações permite-nos ter um indicador de envolvimento do público com as instituições, bem como da capacidade de resposta das instituições aos cidadãos.

No caso da água, um estudo do Instituto do Consumidor (2001) analisou as reclamações apresentadas pelos utilizadores de água. Dos inquiridos 21% afirmaram já ter apresentado queixas relativamente ao serviço de água da rede pública. As 3 principais razões que levaram às reclamações foram os cortes de água ou a falta de pressão (37% dos casos), a falta de qualidade da água (18% dos casos) e problemas de facturação (17% dos casos). A maior percentagem de queixas relativas à qualidade da água vem de consumidores do Sul e do Litoral Centro Sul do Continente.

Aos Serviços de Saúde Ambiental da Direcção Geral de Saúde chegam também frequentemente reclamações relativas à água. Do levantamento efectuado das queixas neste domínio apresentadas em 1997 e 2000, verificou-se que na sua maioria são apresentadas por cidadãos individuais (56%) ou por Associações de Moradores (24 do sistema de esgotos) e a águas destinadas ao consumo humano (presença de elementos químicos na água ou falta de saneamento básico).

Sabe-se ainda que há reclamações e sugestões recolhidas em muitos outros locais. O GEOTA tem sistematizado um processo de recolha de denúncias de situações de dano ambiental (Fichas de Participação Ambiental) que depois envia para os serviços competentes, informando os seus autores dos resultados. No entanto, não está feita uma análise sistemática destas denúncias. As queixas que chegam à Inspeção Geral do Ambiente são também frequentemente do domínio hídrico (IGA, 2000), embora elas sejam frequentemente apresentadas junto das DRAOTs, que são as entidades competentes para a resolução da maior parte destas queixas. A análise das reclamações que chegam às DRAOTs sobre água é ainda um dos



indicadores propostos para avaliar o grau de sustentabilidade do desenvolvimento em Portugal (Direcção Geral do Ambiente, 2000).

O levantamento feito de algumas destas intervenções, dispersas por organismos muito diferentes, mostra várias aspectos importantes:

- Que, quando estes canais de comunicação e de participação estão abertos, os cidadãos utilizam-nos; existe em todos os serviços analisados um número muito grande de utilizadores que recorrem a eles para manifestar a sua posição sobre as questões ambientais;
- Que, por ausência de um organismo centralizado de recolha das reclamações e alertas no domínio do ambiente e da água e de um planeamento e gestão integrada da informação, estes processos se espalham por uma multiplicidade de entidades (nem sempre as competentes para resolverem o problema); existe assim um desaproveitamento das energias e uma fraca eficiência do sistema como um todo;
- Que não é dada a importância devida à resposta a estas intervenções; isto é, que as interpelações dos utilizadores não parecem ser usadas como uma forma de melhorar a qualidade ambiental, mas são mais frequentemente vistas na perspectiva de dar andamento ao processo nos prazos legais, não estando estipulados os mecanismos de mudança dentro do próprio sistema.

12.3.3. Responsabilização

12.3.3.1. A Utilização dos Mecanismos Legais Criados para a Defesa do Ambiente

Identificaram-se anteriormente diversos mecanismos legais destinados a incrementar a participação e a responsabilização dos cidadãos em questões ambientais, dos quais destacaríamos: a participação procedimental e acção popular e a definição dos crimes de poluição e de danos contra a natureza. Procura-se agora saber se estas duas figuras jurídicas são utilizadas, especificamente no domínio dos recursos hídricos.

As fontes desta informação foram o SIDDAMB (Direcção Geral do Ambiente), <http://www.diramb.gov.pt/>), DGA), da Direcção-Geral dos Serviços de Informática do Ministério da Justiça (DGSI) e do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) através do Centro de Estudos Ambientais e de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça (CEADCMJ).

A pesquisa na jurisprudência permitiu identificar 15 processos diferentes de **acção popular**, sendo 6 provenientes de Tribunais Administrativos, 5 de Tribunais da Relação, e os restantes do Tribunal dos Conflitos e do Supremo Tribunal de Justiça. Destes 15 processos, 5 eram relativos a questões de recursos hídricos e foram na sua maioria julgados em Tribunais Administrativos.

Relativamente a **crimes de poluição** foram encontrados 13 processos, julgados quase exclusivamente pelo Tribunal Judicial, embora se encontrasse um caso relativo ao Tribunal da Relação. Destes 13 processos de crime de poluição, 6 referem-se a questões de água.

Estão actualmente no Supremo Tribunal Administrativo 9 recursos referentes a acções populares. Destes, 4 foram requeridos por associações (Quercus e Associação Nacional de Farmácias), enquanto que os restantes foram requeridos por cidadãos individuais. A grande maioria dos casos (8) visam serviços públicos.

Desta análise podemos concluir que os mecanismos criados funcionam, embora não com tanta frequência como se poderia esperar, e que as questões hídricas têm um importante peso nestes processos, correspondendo a cerca de 1/3 dos casos de acção popular e de metade dos casos de crime de poluição. Não se conhece, no entanto, as taxas de condenação associados a estes processos, as sanções aplicadas em termos de penalização do infractor e de reparação dos danos, nem as dificuldades sentidas pelos tribunais para as porem em prática.



12.3.3.2. A Responsabilização das Actividades Económicas Utilizadoras do Domínio Hídrico

Neste âmbito, a título de exemplo, analisaram-se os contratos de adaptação ambiental, as inspecções e os autos levantados pela Inspeção Geral do Ambiente.

Um incentivo à indústria para promover a adequação ambiental foi a celebração de contratos de adaptação ambiental (CAAs) que associavam incentivos económicos à prorrogação de prazos de cumprimento das normas, mediante compromisso dos beneficiados de redução da poluição. Em 1997 foram assinados contratos de adaptação ambiental com 26 associações de indústrias em 18 sectores. Nestes contratos, as 3699 empresas aderentes comprometeram-se a adaptarem-se à legislação ambiental vigente, até ao dia 31 de Dezembro de 1999 (alterado depois até 31 de Julho de 2000 para o caso do sector de azeite), sendo para tal apoiadas pela DGA e acompanhadas por uma comissão criada para o efeito que incluía membros das associações que assinaram o contrato. No entanto, mais de 1 ano após o fim dos cronogramas, não está feito um relatório da eficácia destes contratos ao nível do comportamento das indústrias.

As inspecções realizadas junto destas empresas no ano de 1999 (IGA, 2000) permitiu ter uma visão positiva da adesão aos contractos. No entanto, “ao nível da implementação das medidas propostas, muita coisa ficou por fazer”, uma vez que em “muitos casos a complexidade dos problemas dos sectores não cabe em soluções individuais”, “se generalizou o uso dos contratos a situações onde eles eventualmente não tinham capacidade de resposta” e “se uniformizaram situações com grande diversidade”. “Daí que a taxa de inexecução seja mais significativa entre empresas de menor dimensão e menor capacidade económica” (Inspeção Geral do Ambiente, 2000).

A análise das inspecções realizadas em 1999 a empresas envolvidas em CAAs e dos autos de notícia levantados pela IGA mostram que:

- Houve sectores em que a inspeção recaiu com mais frequência do que outras, nomeadamente nas indústrias de papel e cartão, lacticínios e químico, e houve outros sectores sub-amostrados em termos de inspeção, nomeadamente o caso dos lagares de azeite, madeiras, calçado, gráficas e rochas ornamentais; não é clara a razão desta incidência diferencial;
- Apesar de esta amostragem de empresas não corresponder às características do sector, podemos ver que as inspecções identificaram alguns sectores como problemáticos em 1999; é o caso das indústrias do calçado, do papel e cartão e naval.

Há no entanto, uma série de sectores não abrangidos por CAAs, e que a Inspeção Geral do Ambiente (IGA, 2000) organiza em 13 áreas. Estes sectores são particularmente visados pelos autos de notícia da IGA. Assim, em 1999, nos sectores não abrangidos por CAAs, 38% das inspecções da IGA resultaram em autos de notícia, enquanto que isso aconteceu apenas em 13% dos casos das inspecções nos sectores abrangidos por estes contratos. As indústrias mais transgressoras foram as de transportes, adegas, curtumes e as empresas envolvidas no Sistema Integrado de Despoluição do Vale do Ave, em que houve mais de 50% de inspecções que resultaram em autos de notícia.

A falta de licenciamento do uso do domínio hídrico é a infracção mais frequente dos autos de notícia e dos processos que chegam a tribunal. Trata-se de “falta de licenciamento de descargas, falta de cumprimento das condições estabelecidas nas licenças e ausência de outros licenciamentos, nomeadamente, as captações de água para o processo industrial” (IGA, 2000, p. 62).

No entanto, o processo de responsabilização das indústrias é pouco eficiente. Dos 422 processos de contra-ordenação existentes em 1999 terminaram nesse ano 44% e das decisões tomadas a maioria apresentou recurso. Esta estratégia é interpretada pelo IGA (2000) como resultado da “consciência de impunidade que marcou o relacionamento do Estado com os responsáveis por actividades com incidências ambientais” e do facto de as entidades envolvidas entenderem que “não têm nada a perder com o recurso e, em última instância, adiam o pagamento das coimas” (p. 55). De algum modo, é um sistema perverso, uma vez que: (a) é mais eficiente economicamente para as empresas pagarem as coimas, que eventualmente resultem de um processo que se arrasta anos nos tribunais, do que estar licenciado ou introduzir as alterações ambientais



que permitam cumprir as normas ambientais em vigor;(b) o incumprimento das situações de licenciamento só pode ser detectado com inspecção, uma vez que os dados de auto-controlo que as empresas apresentam podem facilmente ser fraudulentos (IGA, 2000).

Deste modo, verificamos que se trata de um domínio onde a actuação no sentido do aumento de responsabilização é muito complexa, quer porque inclui uma diversidade muito grande de situações, quer porque há problemas de monitorização das descargas poluentes, quer porque há problemas de licenciamento das descargas, quer porque existe uma grave escassez de recursos humanos no IGA para proceder a fiscalizações, quer porque os mecanismos legais accionados não funcionam com a brevidade necessária. Por outro lado, é um sistema que, em princípio, funciona com base na confiança de que as empresas industriais realizam com seriedade o auto-controlo. Finalmente, é um sistema exclusivamente voltado para a punição, e não para a valorização das práticas positivas em termos ambientais, o que cria, de facto, injustiças entre empresas do mesmo ramo.

12.3.3.3. Informação e Responsabilização dos Agricultores: O Código de Boas Práticas Agrícolas

O Decreto-Lei n.º 235/97 veio determinar a divulgação e a implementação do Código de Boas Práticas Agrícolas (CBPA), com vista à responsabilização dos agricultores, à diminuição da poluição das águas e dos solos com nitratos e à diminuição das perdas de água durante as regas.

Segundo o relatório dos três primeiros anos de divulgação do CBPA (Silva, Nunes e Nunes, 2000), as acções desenvolvidas visaram essencialmente uma abordagem pedagógica e informativa do Código de Boas Práticas Agrícolas junto dos agricultores. Foram desenvolvidas as seguintes acções ao longo dos 3 anos:

- realizaram-se três sessões de sensibilização para agricultores;
- divulgaram-se cópias de folhetos explicativos do código junto de agricultores;
- realizaram-se campos de ensaio e jornadas técnicas para divulgar projectos agrícolas;
- divulgou-se o CBPA em diversos eventos e por diversos meios;
- incluiu-se a problemática da poluição das águas no curriculum dos cursos de empresários agrícolas;
- foi publicado o manual básico “Conservação do solo e da água” que descreve de forma simples e resumida algumas boas práticas agrícolas.

Apesar de não haver indicadores que permitam avaliar a eficácia destas medidas, provavelmente elas foram extremamente limitadas. Mais recentemente, e após a consulta a diversas entidades estatais e a ONGAs, foi apresentado pelo Ministério da Agricultura o RURIS - Plano de Desenvolvimento Rural 2000-2006. No âmbito do RURIS, foi aberta a candidatura de agricultores a indemnizações compensatórias ou a medidas agro-ambientais, na condição de os agricultores ficarem obrigados durante 5 anos a cumprir o código das boas práticas agrícolas. Procura-se assim, através do controlo dos fundos comunitários, melhorar as práticas agrícolas, continuando, no entanto, a divulgação através de sessões públicas de divulgação, de participação em feiras e através de brochuras e de publicidade nos meios de comunicação social. Pretende-se ainda que este programa seja avaliado, associado a um sistema de informação a ser desenvolvido, e acessível a todos os interessados.

Um estudo recente, realizado no âmbito do OBSERVA (Valadas Lima, 1999) procurou estudar as representações e atitudes dos agricultores candidatos ao grupo I das medidas agro-ambientais (programa de apoio a medidas de agricultura menos agressivas para o ambiente) através de um estudo realizado por inquérito a uma amostra de 142 agricultores da sub-região agrária do Oeste. O estudo mostra que todos os agricultores candidatos a este programa são membros de associações de agricultores, 80% têm formação profissional agrícola, e 56% já beneficiou de outros programas de UE. Estamos portanto perante um grupo de agricultores especial, com redes de contacto bem estabelecidas. Mais de metade dos agricultores inquiridos refere como principal motivação para a candidatura as razões económicas (especialmente os agricultores mais novos), mas também as razões técnicas (especialmente os agricultores mais velhos que

esperam assim obter assistência técnica na sua produção agrícola). 69% considera que a agricultura tem impactos negativos sobre o ambiente, mas de qualquer forma para eles a agricultura não é o que mais polui: a indústria, para 79% de inquiridos, é a principal fonte de poluição do país e a pecuária a principal fonte de poluição da região (38%, contra 18% que consideram a agricultura). Este estudo mostra que, para mudar as práticas agrícolas dos agricultores é importante conhecer as suas representações. De facto, mesmo neste grupo que é mais diferenciado que a maioria dos agricultores, e que está envolvido num programa de incentivo a boas práticas agrícolas, as principais motivações para a adesão são económicas ou técnicas, e não ambientais, porque consideram a agricultura como uma actividade muito menos poluente do que outras, que produzem cheiro, fumo ou alteração das águas mais drásticas (pecuária e indústria).

12.3.4. Informação

De acordo com os dados obtidos nos Inquéritos Nacionais realizados pelo OBSERVA (Almeida, 2000; OBSERVA, 2001), os portugueses consideram-se pouco informados sobre as questões ambientais. Em 1997, 63% dos inquiridos considerava-se pouco ou nada informado, e esta percentagem manteve-se nos 62% em 2000. E de facto, as questões que tentam avaliar os conhecimentos no domínio do ambiente têm sistematicamente resultados fracos: apenas 13% dos inquiridos sabe as causas do efeito de estufa, apenas 34% sabe o destino do seu lixo doméstico, ou apenas 4% ouviu falar da Rede Natura.

A informação que têm é veiculada principalmente pelos meios de comunicação social (em 89% dos casos) e pelas ONGAs (15% dos inquiridos), embora tenham mais confiança nesta última fonte de informação. A internet é apenas considerada um meio de informação no domínio do ambiente para 11% dos inquiridos.

Estes dados referem-se às questões ambientais como um todo. No entanto, a análise das notícias sobre ambiente veiculadas nos jornais diários entre 1995 e 1998 (Nave et al., 1999) mostra que a água é uma matéria importante na agenda pública do ambiente, sendo a indústria normalmente indicada como principal responsável pelos danos ambientais, e nomeadamente pela poluição dos rios. Por outro lado, apesar de as pessoas se afirmarem e serem pouco conhecedoras de questões ambientais gerais (como o buraco do ozono ou o efeito de estufa) detêm uma série de conhecimentos que normalmente não são valorizados e que eles próprios não associam a conhecimentos ambientais, mas que no caso da água são particularmente relevantes. Assim,

- Uma vez que as pessoas são consumidoras diárias de água, conhecem as alterações de cor e sabor das águas que lhes são fornecidas para consumo;
- Uma vez que muitas vezes passam por rios e albufeiras na sua vida diária, notam alterações de cor e cheiro das águas, a existência de animais ou plantas mortas, ou outros sinais de poluição;
- Uma vez que possuem ou fazem poços nos seus terrenos, dão-se conta das alterações na água que retiram;
- Uma vez que frequentam praias, reconhecem indicadores de poluição na água ou na areia;

Isto é, detêm uma série de conhecimentos que não derivam de uma aprendizagem formal, mas da sua experiência particular e que podem ser aproveitados para dinamizar a participação, constituindo-se como alertas aos serviços competentes. Esta potencialidade integra-se no direito que os cidadãos têm de informar as autoridades e no dever de promover a qualidade ambiental.

Relativamente aos conhecimentos de carácter mais técnico acerca dos recursos hídricos, não está estudado o nível de informação dos cidadãos, apesar de haver razões para se supor que são reduzidos. Efectivamente, os cidadãos de uma maneira geral desconhecem antecipadamente a qualidade da água que têm o direito de exigir, como desconhecem os seus deveres e obrigações de protecção do ambiente e dos recursos hídricos em particular.

Nos últimos anos tem sido feito um importante esforço de divulgação de informação no domínio hídrico, correspondendo assim às exigências legais, nomeadamente sobre a qualidade das águas. Analisam-se em



seguida algumas dessas estruturas de informação existentes no que refere ao tema específico da qualidade da água.

12.3.4.1. Site de Informação do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos

É a forma mais geral e actualizada de fornecimento de informação sobre os recursos hídricos existente no nosso país.

No entanto, e apesar da constatação de que existe uma resposta do público a esta iniciativa (Marques et al., 2001), podem-se salientar as seguintes deficiências nesta informação:

1. A informação que é fornecida nem sempre está adequada ao público que a procura. Assim, em alguns casos, a informação é extremamente técnica e inacessível ao público em geral e, noutras, demasiadamente simplificada sem permitir aos técnicos uma análise mais aprofundada;
2. De uma forma geral, a apresentação de informação é mais vezes técnica do que destinada ao público em geral, o que coloca assim como principal público alvo os especialistas em recursos hídricos. E de facto, a análise da proveniência dos contactos feitos ao site por email mostra que eles são efectuados predominantemente por técnicos: 39% provêm de universidades, 4% de organizações de investigação estrangeiras e cerca de 4% de organismos do Estado dedicados a investigação (LNEC e IGM). Assim, pelo menos 47% das consultas são realizadas por especialistas, contra os 30% do público em geral que utilizam por vezes este site para outros fins (“apresentar queixas respeitantes a processos que têm pendentes na Administração Regional ou Autárquica” – Marques, 2001b, p. 28). Assim, apresenta-se como um sistema de informação vocacionado para os técnicos, pelo que prescinde de ajudas essenciais para os leigos, como sejam o mapa do site ou os motores de busca;
3. A disponibilização quase exclusiva da informação por meio da Internet reduz também amplamente o acesso dos cidadãos à informação. De facto, de acordo com últimos dados disponibilizados pelo INE, referentes ao ano de 1997, apenas 14,4% dos alojamentos em Portugal tinham computador (Barreto, 2000), o que corresponde a valores bem abaixo da média Europeia, segundo os dados da Comissão Interministerial para a Sociedade da Informação (1999, 7 computadores por cada 100 habitantes contra 18 de média Europeia). Nesse ano, e de acordo com os dados do Instituto das Comunicações de Portugal (ICP, 2001), havia pouco mais de 72 mil assinantes individuais de Internet, o que corresponde à existência de Internet em apenas cerca de 16% dos alojamentos com computador. Nos últimos anos o acesso à Internet cresceu muito. De acordo com o mesmo relatório do ICP, estimam-se em 1.9 milhões o número de clientes individuais de serviços de Internet no último trimestre de 2000, mas estes valores estão muito inflacionados, porque, com a oferta de acessos gratuitos à Internet desde 1999, é possível um mesmo utilizador estar a ser contabilizado repetidamente. No entanto, os dados de sondagens trimestrais realizadas pela Marktest (Bareme-Internet, <http://www.marktest.pt>) mostram que, no primeiro trimestre de 2001 41,6% dos inquiridos tem computador em casa e 36,5% tem acesso à Internet, ainda que apenas 20,4% em casa.
4. Apesar do Decreto Lei 135/99 determinar que os espaços de espera em organismos públicos tenham computador ligado à Internet (artigo 7º), e uma vez que os serviços do estado não dispõem de momento de postos de acesso à informação via Internet para os cidadãos, a disponibilização da informação via internet continua a ser feita para um grupo restrito de utilizadores. Há, porém, alguma esperança de que este grupo cresça, uma vez que, de acordo com as Estatísticas da Comissão Interministerial para a sociedade da informação, citando dados da Comissão Europeia de Fevereiro de 2001, 42% das escolas primárias e 100% das escolas secundárias têm acesso à Internet.

12.3.4.2. Informação sobre a Qualidade da Água para Consumo

A Direcção Geral do Ambiente (DGA) elabora um relatório anual sobre a qualidade da água para consumo, no cumprimento do disposto no DL 236/98.

Actualmente, a divulgação dos relatórios é feita na íntegra, no site da DGA, e são elaborados resumos dos dados por distrito e por concelho, onde é possível encontrar um historial dos níveis de qualidade da água. A



informação disponibilizada está agora muito mais completa, havendo a preocupação de atingir vários tipos de público. No entanto, a utilização da Internet como forma privilegiada de acesso aos cidadãos merece alguma apreensão.

De acordo com o estabelecido no n.º 6 do Artigo 22º do Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, também as entidades gestoras de serviços de abastecimento de água para consumo devem informar os consumidores da área que servem dos resultados obtidos nas análises de demonstração de conformidade com as normas de qualidade da água em vigor. Além da publicitação anual pela DGA, as formas de publicitação destes dados, a mais curto prazo, são diversas, e nem sempre de fácil acesso aos cidadãos.

12.3.4.3. Informação sobre a Qualidade das Águas nas Zonas Balneares

Desde 1996 o INAG elabora folhetos de divulgação da qualidade da água nas diversas zonas balneares, onde estão indicados os valores recomendados e admissíveis dos diversos parâmetros, os telefones das autoridades de saúde distritais para obter mais informações sobre a qualidade da água, e um mapa de Portugal com a classificação da água balnear das diversas praias feito de acordo com os dados recolhidos no ano anterior. Esta informação também está disponível no Infocid (<http://www.infocid.pt/aguas/>), de uma forma acessível ao público, possibilitando uma leitura por leigos e o aprofundamento da informação.

Desde 2001 que está disponibilizada a informação em tempo real relativa à monitorização de 445 zonas balneares (semanal ou quinzenal) no site do SNIRH (http://www.inag.pt/snirh/dados_sintese/main_nav_fr.html). Este site, ao contrário do site do Infocid é de difícil utilização (por exemplo, as zonas balneares não estão identificadas com o nome).

Não é evidente para o utilizador comum a razão da desarticulação entre estes dois sites que referimos acima. Porém, em nenhum deles, nem nas restantes formas de divulgação da informação aparece um dado fundamental para os utilizadores das águas balneares: quais são as consequências do banho ou da ingestão de água que apresenta valores inaceitáveis? Esta informação, aliás prevista nas disposições do direito internacional neste domínio, exigiria a colaboração da Direcção Geral de Saúde, e permitiria aos cidadãos equacionarem os seus riscos e decidirem em consciência da sua exposição a eles.

12.4. Lacunas de conhecimento

Se em todos os temas tratados ao longo dos capítulos anteriores do PNA o déficite e a dispersão da informação, a falta de monitorização e a incipiência de conhecimento integrado sobre a realidade portuguesa foram recorrentemente referidos como obstáculos à caracterização e diagnóstico e, em suma, ao planeamento, em nenhum outro tema estes factores atingem a magnitude que atinge na matéria objecto deste capítulo.

Sobre as **lacunas de conhecimento** dos sistemas de participação, informação e responsabilização no âmbito da água destacam-se quatro questões:

- Primeiro, surge a dificuldade da identificação e caracterização da multiplicidade de "intervenientes" e "interessados" e das suas formas de organização, do tipo de interesses e potenciais conflitos. A título de exemplo, refere-se que foram identificados 23 grupos de actividades sócio-económicas com interesse directo e geralmente geradoras de conflitos com as políticas da água; e que a cada uma destas correspondem distintos grupos intervenientes, citando-se, só no caso da agricultura, a CNA, a CAP, dezenas de Associações de Agricultores e Associações de Regantes de características e interesses muito distintos, as Cooperativas, o Sindicato de Trabalhadores Agrícolas e ainda as Associações Profissionais no âmbito da agronomia. Os grupos associados a "interesses difusos" ou efeitos indirectos (sujeitos a riscos de inundação, afectados pela qualidade deficiente de uma origem de água, por degradações ambientais ou de paisagem) e as suas formas de participação são ainda mais complexos e difíceis de caracterizar. Esta complexidade é ainda agravada pela multiplicidade de organismos da administração intervenientes, com critérios de actuação, vocações e áreas de jurisdição diversas.



- Segundo, o sistema é transversal e a participação processa-se através de uma multiplicidade de entidades, estando extremamente dispersa, em geral pouco sistematizada e muito raramente diferenciada de acordo com o tipo de processo e no seu relacionamento com a água. É extremamente difícil e laboriosa a inventariação e análise dos processos cuja iniciativa formal é individual.
- Terceiro, não existe monitorização sistematizada dos múltiplos processos de participação, isto é, não se conhece, na grande maioria dos casos, o "grau" de participação, que "resultado" foi obtido dessa participação e qual foi a influência da vontade expressa na decisão final. Torna-se também difícil a análise do tipo de informação "acessível" face às necessidades de participação e, sob o ponto de vista da garantia dos direitos individuais, a equidade e proporcionalidade de "participação" de facto.
- Por último, decorrendo do referido anteriormente, e mais especificamente no âmbito da água, não existe análise sistémica, integrada objectiva, científica e realista do funcionamento da participação nos mecanismos de decisão por não se dispor de dados suficientes para ser representativa da complexidade e amplitude do sistema.

A situação actual é de "conhecimento nubloso" do sistema como um todo, não só pela escassez de dados sobre o seu funcionamento, como pela dispersão e dificuldade de acesso à informação. As dificuldades encontradas em identificar as entidades e relações relevantes para compilar e organizar as listagens apontam para a urgência de um trabalho aprofundado de recolha e organização de informação, análise sistémica e monitorização.

A principal conclusão desta análise é a disparidade entre a riqueza das "oportunidades" do direito português neste âmbito e o défice da sua prática. Também a falta de prioridade para um tema desta importância conduziu a uma ausência quase total de informação organizada e de estudos científicos que permitam avaliar o seu funcionamento real como um todo.