



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Modernidade, Incerteza e Risco [AT]

A PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES EM RISCO COMO CRITÉRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CHEIAS, EM PORTUGAL: APRENDIZAGEM POLÍTICA PARA A REDUÇÃO EFICAZ DO RISCO DE DESASTRE E DAS DESIGUALDADES ENTRE IGUAIS

SALGADO CUNHA, Noémia

Doutoranda em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra,
nsalgadocunha@gmail.com

Resumo

Uma resposta efetiva às cheias como eventos extremos, pode ser a mudança de crenças, atitudes e objetivos das políticas públicas. Com a aprendizagem após as experiências e novos conhecimentos, como sugere a abordagem da aprendizagem política do modelo das coalizões de defesa (MCD).

Mas, a controvérsia da mudança reside na inclusão na coalizão das comunidades que enfrentam as cheias. No que toca à concessão de voz a grupos sociais distintos e sobretudo os mais vulneráveis. Para melhor controlo do risco, quando o conhecimento tradicional e as memórias são fontes preciosas de redução da vulnerabilidade e incremento da resiliência.

Esta valorização torna as relações de poder iguais entre cidadãos e entre estes e o Estado. Sem ela, é difícil acantonar propósitos e ações comuns e dotar as populações de maior segurança, quando as políticas públicas são as políticas da comunidade.

Refletiremos e questionaremos se, e de que modo, aprenderam e mudaram quanto à sua inclusão, com os novos eventos de cheias. Tal como discutiremos qual a influência da Diretiva 2007/60/CE das inundações que sugere a participação popular.

À luz de modelos e teorias escolhidos, realizamos a análise documental dos documentos de orientação política das cheias, no que toca à participação pública. Tomamos como estudo de caso o Baixo Mondego no período 2005-2015, por esta região representar um exemplo à escala nacional do problema de cheias em planícies aluviais.

Abstract

An effective response to these extreme events, can be promoted with changing of the beliefs, attitudes and public policies objectives. With learning after the experiences and acquisition new knowledge, as suggested by the policy learning approach of the advocacy coalitions model (ACM).

However, the controversy of the change is the inclusion in the coalition of communities that facing floods. As regards the granting of voice to different social groups and especially the most vulnerable. This, in order to a better control the risk, when traditional knowledge and memories are precious sources of attenuation of vulnerability and increased resilience.

Consequently, this appreciation makes equals the power relations between citizens and between them and the State. Without it, we consider it difficult strengthen purposes and joint actions and provide to the populations greater safety, when public policies are community policies.

We will reflect and ask if, and how, the policies learned and changed regarding the inclusion, with new flood events. As we intended discuss the influence of Directive 2007/60 / EC of the floods that suggests popular participation.

In the light of chosen models and theories, we use the document analysis of the policy documents relating to floods with regard to public participation. We take as case study the *Baixo Mondego* in the period 2005-2015, because this region represents an example at national level of the problem of floods in floodplains.

Palavras-chave: Cheias; aprendizagem política; grupos desfavorecidos; participação pública e segurança.

Keywords: Flood; policy learning; disadvantaged groups; public safety and participation.

[COM0124]

Introdução

As cheias ocupam um espaço assinalável no mapa dos desastres mais danosos, em todo o mundo. E em Portugal esse lugar não é diferente. Confirma-o a região do Baixo Mondego, que com os seus imensos campos agrícolas já condenados ao desastre, assume um exemplo paradigmático à escala nacional. Na sua longa história, a manifestação da força das cheias do Mondego, lança sobre as pessoas sequelas pesadas que vão assumindo um carácter novo. Fruto do desenvolvimento económico, social e tecnológico, para o qual tem também contribuído a partir da década de 80 a regularização do rio. Foram nascendo novas zonas de ocupação antrópica, que com às alterações climáticas e outros eventos acentuam a exposição ao risco. Mas esse rosto novo, é acompanhado por um já visto, que é o número de ocorrências de episódios que não tendem a baixar de modo robusto (Equipa Disaster, 2012).

Porém, no âmbito medidas não-estruturais, sobre as quais nos debruçaremos, a resposta, com a mudança de crenças, atitudes e objetivos das políticas públicas, pode representar um grande auxílio no cumprimento da sua obrigação de proteção dos cidadãos. Com a aprendizagem política. Mas neste plano de governança, a controvérsia da mudança reside na inclusão das comunidades que enfrentam as cheias, nas coalizões das políticas tão concorridas por entidades públicas e privadas. Trata-se da concessão de voz a grupos sociais distintos e em especial aos que se encontram à sombra dos recursos económicos.

Ora, o presente artigo visa refletir e questionar se, e de que modo, as políticas aprenderam e mudaram quanto à sua inclusão, com os novos eventos de cheias. Assim como pretende discutir qual a influência da Diretiva 2007/60/CE das inundações que sugere a participação popular.

Combinando as abordagens da aprendizagem do MCD e do modelo de evento focal com as teorias da vulnerabilidade e da participação pública, recorreremos à análise documental dos documentos de orientação política relativos às cheias e inundações no que toca aos processos de participação pública. Tomamos como estudo de caso o Baixo Mondego no período 2005-2015, pelos motivos já apresentados. Analisar estes discursos com objetivo de aferir e debater as mudanças e aprendizagem das políticas no tocante à inclusão dos mais vulneráveis, é um auxílio para uma cartografia. A do seu modelo de participação pública e do lugar que este grupo nele ocupa.

Assim, começamos na primeira secção por realizar uma síntese das lentes teóricas. Nas seguintes descrevemos a metodologia e os resultados e na última, a conclusão, onde refletimos sobre as características da aprendizagem política.

1. Referenciais teóricos

A questão de saber se, e de que maneira, com novos eventos de cheias, as políticas beneficiaram do que se aprendeu e mudaram quanto à inclusão das pessoas mais vulneráveis, conduz-nos imperativamente a uma outra interrogação. A de saber como se explica a imobilidade ou mudança das políticas.

Nesse sentido, um modelo teórico clarificador, é o MCD. Assume a política pública como um sistema de crenças. E abarca um âmbito geográfico e um conjunto de atores que tentam influenciar matérias de um subsistema político (Jenkins-Smith *et al.*, 2014). Assim, mostra com essas coalizações e a sua participação são importantes, e que podem influenciar a mudança política e aprendizagem.

Isto, ao assumir-se que a constituição e desenvolvimento das políticas, podem resultar de alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais, que resultam da experiência e ou novas informações. Bem como que, estão preocupadas com a realização ou revisão dos objetivos da política (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999 apud Weible, 2006, pp. 101).

No entanto, o âmbito da aprendizagem induzida por desastres e mudança de política, depende da gravidade do desastre, crenças sobre as causas e suas consequências, a disponibilidade de recursos politicamente relevantes, a abertura dos processos de tomada de decisão e outros (Brody *et al.*, 2009). Com efeito, a

mudança na política explica-se pela aprendizagem, que podem igualmente ser provocadas por perturbações externas ao subsistema de política. Tais como mudanças nas condições socioeconómicas, na opinião pública, no contexto político, nas decisões políticas ou outros. Contudo, embora estas sejam necessárias, podem não ser suficientes, para que se desencadeem alterações (Zafonte e Sabatier 2004). Neste sentido, se o MCD, não desenvolve o entendimento destes eventos como via explicativa, fá-lo o modelo evento focal.

Este analisa o papel de eventos extremos, que são raros e súbitos, causando graves danos ao longo de um curto período de tempo. Deste modo, a formulação de políticas, pode mudar lentamente ou de forma rápida, em resposta à sua ocorrência e incentivar ou limitar a mudança política e aprendizagem (Birkland, 1997, 2006).

Mas, uma abordagem eficaz para a redução do risco na mudança de tomada de decisão, num contexto de incerteza, pode ser a participação das pessoas. Isto porque a necessidade de inclusão, cruza-se com a participação pública, que vê esta forma como a redistribuição de poder que permite ao cidadão e em especial o excluído dos processos políticos e económicos, serem incluídos. Uma vez que podem encorajar a reforma, permitindo-lhes partilhar benefícios. O que remete para a profundidade do envolvimento. Assim, é fundamental passar de um ritual simbólico, com mínimo poder, onde a ação passiva é vista com a informação e consulta, até ao poder real afetando o resultado da política. Isto através de parcerias, delegação de poder, atingindo o máximo poder e ação ativa (Arnstein, 1969).

Mas no geral, o objetivo de qualquer política ligada ao perigo, é reduzir a exposição e a vulnerabilidade (Tobin e Montz, 1997). Mas será que as decisões tomadas no campo destas políticas públicas, estão alinhadas com o conceito de vulnerabilidade social? E com o que as pessoas percecionam como sendo as suas vulnerabilidades ao risco de cheias?

Sobre estas questões, como vários autores mostram, perceber as comunidades e a utilidade dos processos participativos, é vital para a redução da vulnerabilidade (Wisner *et al.*, 2005). Pela importância dos valores culturais e memórias, e de que depende o sucesso das medidas não-estruturais, como as que analisamos.

Mas como se faz notar, recentes inundações ainda expõem que os decisores continuam a expressar as mesmas decisões, criticadas na literatura (Tobin e Montz, 1997). Com efeito, este apego, dissocia-se do posicionamento da prática de modelos de análise de vulnerabilidade, que abarquem fatores preponderantes e escalas, como os já criados (Cutter *et al.*, 2009; Mendes *et al.*, 2011).

Esta teoria, como categoria de ação política, contribui para que os sistemas sociais, continuem a funcionar e a recuperar dos eventos com cheias, enquanto as suas necessidades não são satisfeitas pela resposta estatal. Exigem a combinação de fatores que incluem as: ocupação, classe social, etnia, sexo, estado de saúde, idade, redes sociais (Cannon, 2000; Wisner *et al.*, 2005), e outros; que determinam o grau em que as vidas humanas são expostas ao risco (Wisner *et al.*, 2005). E isto intervêm na capacidade de antecipar, enfrentar, resistir e recuperar dos impactos (Cutter *et al.*, 2003; Wisner *et al.*, 2005).

Tal ancoragem, justifica-se porque alguns grupos são mais tendentes a sofrer danos e perdas do que outros e definem a vulnerabilidade de uma comunidade, como vários autores traçam. Com efeito, a razão de uma boa governança e da gestão do risco de cheias, com a acumulação de conhecimento que já se detêm, é sinónimo de responsabilidade para olhar para outras abordagens.

2. Metodologia

Para capturar a aprendizagem política e mudanças nas políticas, no que toca à participação pública das pessoas mais vulneráveis, examinámos através de análise documental os documentos de orientação. Foram analisados 28 diplomas e 4 planos principais, que conformam o enquadramento produzido pelo Estado. Situamos a investigação no período entre 2005 e 2015.

Igualmente, destacamos para uma melhor leitura e aferição da influência dos contextos políticos, três ciclos de mobilização da participação, que correspondem às fases governativas, a saber: 2005-2009, 2009-2011 e 2011-2015.

Por outro lado, foi recolhido o número de ocorrências de cheias e inundações nos concelhos mais afetados (Coimbra, Montemor-o-Velho, Soure e Figueira da Foz), para aferir o seu impacto na mudança política. Nesse sentido, através de dados provenientes do Centro Distrital de Operações e Socorro de Coimbra, chegou-se à seguinte informação (sem o ano de 2005), respetivamente para os três ciclos: 1236, 646 e 1051, que totalizam 2933 ocorrências. Mais se indica que estes dados referem-se à ocorrência de inundações de estruturas ou superfícies por precipitação.

A análise do movimento da participação, consistiu na identificação e categorização de todas as formas onde as coalizações pessoas mais vulneráveis e cidadãos em comum, estavam integradas. O mesmo foi realizado para outras modalidades e coalizações distintas das anteriores, para verificar como nelas poderiam ser envolvidas e a razão de não o serem.

Nesse exercício, observou-se o sistema de crenças e valores a respeito de: a) formas de participação e poder que encerram; b) importância conferida ao conhecimento tradicional face à resposta às cheias e à própria vulnerabilidade; d) e se abordavam o conceito de vulnerabilidade social.

3. Roteiro da participação pública: onde está a minha voz?

Em primeiro lugar, consta-se que as políticas públicas não facilitam a narrativa dos grupos mais vulneráveis ao risco. Prevalece o silêncio, que reprova o seu lugar. Neste sentido, podemos considerar que a não regulação normativa da sua existência, combina uma política que não protege verdadeiramente os pobres das suas vulnerabilidades, com uma outra que não salvaguarda os seus direitos à distribuição de poder. Deste modo, esta ação, apoia condições condutoras à junção deste público à ideia de divórcio com o problema, bem como ao reforço de uma perceção do risco desajustada da realidade. Através deste tipo de desordens, limita-se às políticas, uma compreensão e resposta mais vastas, agravando outros riscos associados às suas circunstâncias de vida.

No entanto, não existindo um verdadeiro trabalho de transformação e aprendizagem, que afete seriamente as políticas quanto à sua inclusão, no XVIII Governo Constitucional (2009-2011), encabeçado pelo partido socialista (PS) pela sua vez consecutiva, há uma referência que não podemos deixar de assinalar. Pela sua exclusividade, quer no enquadramento jurídico quer no planificador, ainda que reduzida e ausente de conceptualização. Encontra-se na Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2010 de 1/4.

Posta esta identificação, cabe ainda na nossa análise a exposição de outra cultura de ausência real participação pública. Trata-se daquela que teoricamente vive nos dois tipos de dispositivos estudados, e que pode ser experimentada pelas pessoas mais vulneráveis. Para esta é apenas desafiado o cidadão comum, como é muito designado. Por outro lado, elucidamos por levantamento de outras formas, que incorporam um poder visível, que as pessoas podem nelas participar, caso tenham recursos e ou capacidade para intervir no interior de associações.

Mas o que está mais em causa nesta investigação, é procurar identificar e explicar a ação estatal para a participação pública, e se e de que maneira o Legislador aprendeu e mudou quanto à inclusão, com os novos eventos de cheias. Assim, começemos pelos Atos jurídicos.

3.1. A Lei e o alívio de culpabilidade: a obrigatoria de envolver o cidadão

1º Período 2005-2009

Na fase de vigência do XIV Governo Constitucional liderado pelo PS (1999-2002), é criada a Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23/10 (DQA), que conduziu passado cinco anos, a transformações na gestão da água em Portugal e incorporando o envolvimento do público. Contudo, não

provoca a introdução do cidadão e sua participação na **Lei n.º 54/2005-15/11**, que referente à titularidade dos recursos hídricos é apenas influenciada pela DQA. Mas apesar desse ascendente, o princípio geral da Lei traduz um campo de representações por parte do Estado, que este deve ser passivo no que toca a uma rápida aprendizagem nesta esfera. Mas não com a manutenção da Comissão de Delimitação, onde os proprietários dos terrenos fazem parte.

Mas a autoridade da DQA populariza a informação e consulta na designada Lei da Água, a **nº 58/2008 de 29/12**, que a transpõe. Embora o Legislador nacional proponha uma abordagem mais profunda que o europeu, notada também pelo número de artigos (7) que cita a participação pública, esta sua ambição trabalha a nossa preocupação ao nível simbólico, à semelhança de todos os documentos analisados.

Quanto à informação, apesar de ser concedido ao cidadão esse direito, e em todos os procedimentos, tais como e entre outros, o calendário e programa para a elaboração do plano e seu projeto, nota concebido previamente. Mas neste esquema, o fornecimento de conhecimento, incorpora um caráter seletivo e restrito, produzindo duas narrativas. A primeira, encara o acesso aos documentos de apoio e à informação de base utilizados na elaboração e atualização dos projetos do Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH), como sendo assegurado mediante pedido dos interessados. A outra, em artigo fora do capítulo dedicado à informação e participação pública, defende o direito ao acesso à informação respeitante às águas, sujeitando o cidadão ao pagamento de taxa, destinada a cobrir os custos envolvidos na disponibilização.

No que toca à consulta, sublinha-se que o Legislador, privilegia também a coalização associações de utilizadores, que vêm reforçado este poder integrando a coalização Conselho Região Hidrográfica (CRH) ou na Comissão Nacional da Água. Para além de que o contexto regulatório dota-a de outras capacidades de extrema dimensão, a parceria e poder delegado em várias ações.

Mas esta distribuição de poder junto da do cidadão é diferente, por apresentar-se reduzida e sob uma abundância de texto com direções contraditórias. Porque apesar do Legislador na secção III que versa sobre o planeamento, autorizar-lhe em artigo autónomo, a intervenção na elaboração, execução e alteração dos instrumentos de planeamento, do Plano Nacional da Água e nos específicos, a execução é-lhe escamoteada no artigo seguinte. Para no mesmo, surgir ações e termos distintos, a revisão e avaliação, juntamente com a elaboração.

Ora, esta intenção de planeamento concertada com várias dimensões, é também comprometida no capítulo dedicado à informação e participação pública. Embora o discurso, seja de participação ativa na execução de toda a lei, assume mais tarde em artigo independente, que é só na elaboração, revisão e atualização dos PGBH. Excluí os restantes Planos, uma vez que se dedica exclusivamente ao anteriormente citado. Por fim, o escrutínio público, pressupõe que este Plano já foi elaborado previamente, retirando-se assim a possibilidade real de todos os direitos invocados.

Por outro lado, esta fase de governação estável, assiste a um vazio legal na matéria que mapeamos, na **Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2006 de 26/1**. Esta versa sobre o alargamento das competências da coalização Comissão para as Alterações Climáticas (CAC) então criada, e associa-lhe a da Comité Executivo (CE). Mas ao fazê-lo defende que a informação seja disponibilizada apenas a investidores para o desenvolvimento de projetos. Num outro ponto relativo à esta forma de participação, sobre as atividades desenvolvidas e, em particular, no âmbito dos projetos que estão em observação, a tarefa tradicionalmente desempenhada pelo cidadão não é colocada, e valida-se em todo o Ato.

Esta é uma opção que se renova no diploma seguinte, o **DL n.º 77/06 de 30/3**, que complementa a Lei da Água na sua transposição da Diretiva. Isto ao admitir a não mudança da perceção, que o Legislador mostra sobre o uso que dá à participação.

Mas com o aparecimento ainda nesta fase do regime da Reserva Ecológica Nacional (REN), consagra-a. Através da 6ª alteração ao DL n.º 93/90 de 19/3, pelo **DL n.º 180/06 de 06/09** e **Declaração de Retificação**

n.º 75-A/06 de 03/11. Para vermos que em ambos os Atos, a consulta reveste a forma de informação a ser disponibilizada, para a consulta das cartas de delimitação da REN. Por isso, as propostas de delimitação são elaboradas pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Depois desta falta de implementação do cidadão, na da gestão do domínio da água, que se segue, a mesma foi promovida pelo Legislador, na aprovação do **DL n.º 226-A/07 de 31/5.** Contudo, este Ato que reformula o regime de utilização de recursos hídricos iniciada pela Lei da Água, abre a prossecução dos preceitos legais a um largo número de entidades até aqui não encontrado. Mas nesta construção restringe o poder da coalização das associações de utilizadores.

Trazendo o dispositivo mais importante para a temática das cheias, penetra na cronologia a **Diretiva 60/2007 de 23/10** relativa às inundações (DQI). Desde logo, verificamos que a questão da mudança e aprendizagem política ocupa um espaço vazio. Isto sugere que estes conceitos, não começam a ocorrer nestes sistemas de crenças políticos afetos ao evento. Quando é evidente que vivemos numa era de ocorrência mais regular de cheias e que associada a da degradação democrática, mostra que é preciso melhorar a participação na elaboração destas políticas.

Assim, a importância que lhe é atribuída pelo Legislador europeu, enquanto coalização maior exclusiva às inundações, é indicativa da recusa de não entrar em conflito com a da DQA, com que se conecta. Faz prevalecer o seu modo de participação, a informação e consulta, porque a isso se obrigou. Mas o mais inusitado, é que para além de não apresentar o termo cidadão (mas sim partes interessadas), não assume uma intenção de aprendizagem, na procura de substâncias por detrás da DQA que desenvolvessem este mecanismo. Tal como foi evidente na Lei da água face à mesma. Respeitou o oposto, desenhando uma filosofia de diminuição dessa capacidade. Desta maneira, declina a participação ativa na execução da Diretiva. Especialmente na elaboração, no reexame e na atualização dos vários planos constantes, a serem disponibilizados para observações escritas, a fim de possibilitar a informação e consulta do público, como frisa a sua congénere.

Ora, a DQI por um lado, participa num movimento assertivo de exclusão da ação execução e dedica as outras citadas, apenas ao plano de gestão dos riscos de inundações (PGRI), antecipadamente elaborado. Por outro lado, marginaliza a participação enfática na avaliação preliminar dos riscos de inundações, nas cartas de zonas inundáveis e nas cartas de riscos de inundações, apenas disponibilizadas para informação. São desta forma definidos estes valores e crenças, também denunciados pelo não atendimento das sugestões da Resolução Legislativa do Parlamento Europeu de 13/6 de 2006, sobre a proposta desta Diretiva. Recomenda claramente um rigoroso cumprimento dos preceitos legais manifestados na DQA, bem como a viabilização destes documentos à luz de um Ato visto como mais forte no que toca à tomada de decisão das pessoas. Trata-se da Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.

Mas apesar disto, descobrimos um consenso entre ambas as Diretivas. A ausência em toda a sua extensão do termo participação pública, substituído pelos informação e consulta do público. Mas igualmente, percebemos que as experiências das graves cheias na Europa, conduziram a que o diploma alcançasse que a DQA era insuficiente, para motivar uma avaliação do evento e criar uma abordagem diferente da sua gestão.

Nos documentos seguintes, **DL n.º 353/07 de 26/10 e DL n.º 391-A/2007 de 21/12**, diz-nos o Legislador que a primeira complementa a Lei da Titularidade e a segunda faz a 1ª alteração ao DL n.º 226-A/2007 de 31/5. Em ambos, o seu interesse pela participação, é traduzido pelo não aparecimento da coalização que procuramos. Mas no primeiro há um movimento inverso. Reativa a da Comissão de Delimitação, com a presença da dos proprietários dos terrenos, com participação ao nível de poder delegado, mas numa posição que se percebe agora minoritária.

Ainda quanto à DQI, orientou a ação da Assembleia da República para a aprovação da **Resolução n.º 15/08 de 3/4**, que versa sobre o risco de inundação. Chama a si o cidadão para a coalização sociedade em geral.

Para dizer-lhe que juntamente com outra, partes interessadas, deve intervir na conceção e concretização das melhores soluções, que mitiguem as consequências negativas das inundações. Nesse sentido, à margem do aprofundamento das teorias que convocamos, se aparentemente formaliza uma forma de participação mais robusta das que encontramos, a parceria, dotando-o de capacidade de influenciar o resultado das políticas, logo a seguir nega-a. Quando lhe mostra que o tem a esperar do Legislador é a transferência da informação, por via de campanhas de sensibilização, e somente dirigida a si. Isto para o mobilizar para a adoção de comportamentos responsáveis na prevenção do risco.

A peça jurídica seguinte, o **DL n.º 93/08 de 4/6** que versa sobre a 2ª alteração ao DL n.º 226-A/07 de 31/5, reforça o que temos vindo a afirmar quando o Legislador dispensa a possibilidade de mudanças na esfera sobre o qual trabalhamos.

Não o faz num outro lugar de ilusória conciliação, a da proteção ambiental com a participação pública, no **DL n.º 166/2008 de 22/8** referente ao regime jurídico da REN. Mas projeta de si a imagem de um Legislador preocupado, com o envolvimento de um maior número de entidades representadas em coalizações, a par da Lei da Água. Mas a evidente aprendizagem, ao alargar as áreas de conhecimento e real audição prévia à formulação do diploma, não se sucedeu com o nosso sujeito de análise. Para o Estado, a utilidade de auscultar a coalização cidadãos, é uma combinação entre a não comprometer com formas de participação de influência, com a exigência de conferir-lhe o direito à informação e à consulta, por imperativos legais. Assim, esta prioridade é executada através da formulação de observações, sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo da elaboração das orientações estratégicas no âmbito da REN, a disponibilizar nos sites da internet das entidades públicas competentes. Paralelamente, revela um compromisso de valores entre as coalizões Comissão Nacional da REN e da Reserva Agrícola Nacional representada a nível regional, que não sustentam uma mudança que na prática inclui-se a do cidadão. E isto é evidenciado pela primazia dada a esta última para que seja informada do estágio do trabalho e sua evolução em todos os elementos relevantes.

No mapeamento dos restantes diplomas foram identificados três que versam sobre a gestão da água, e últimos do XVIII Governo Constitucional presidido pelo PS, a saber: **DL n.º 107/2009 de 15/5** e **DL n.º 245/2009 de 22/9**, respetivamente 3ª e 4ª alteração ao DL n.º 226-A/2007 de 31/5 e **Portaria n.º 1284/2009-19/10** que estabelece o conteúdo dos PGBH previstos na Lei da Água. Somente na Portaria as pessoas regressam. Para serem abarcadas no processo de consulta e informação, juntamente com a coalização das partes interessadas. O Ato apresenta mesmo uma secção dedicada à participação pública, mas nos mesmos moldes da Lei da Água. Aqui, o Legislador exige a si próprio a ponderação dos resultados da medida e alterações resultantes, com um relatório posterior.

2º Período 2009-2011

Já numa outra fase de governação, num contexto de legislativo minoritário liderado pelo segundo Governo do PS, lendo-se os únicos diplomas promulgados, da gestão da água, alterações climáticas e risco de inundação, observa-se que na primeira área com o **DL n.º 82/10, de 2/7**, 5ª alteração ao DL n.º 226-A/07 de 31/5, o Legislador resolveu não definir qualquer mudança. No entanto, efetua-a nas seguintes, com a **Resolução do Conselho de Ministros n.º 24 de 2010 de 1/1** e **DL n.º 115/2010 de 22/10**, respetivamente. Mas o papel e o lugar do cidadão, explica-se pelo seu posicionamento na mesma lógica que o Estado tem vindo a privilegiar, apesar das nuances.

No que diz respeito à primeira que aprova a ENAAC, a participação é uma norma presente exhaustivamente, partilhada ao longo de todo o Ato. Vimos que neste contexto, não é discriminatória ao nela envolver de um vasto conjunto de setores e uma abordagem integrada, mas que o é ao não incorporar as pessoas nas seis coalizões que faz emergir.

Contudo, o esforço de reduzir a vulnerabilidade e aumentar a capacidade de resposta, conduz à responsabilidade do Legislador de exibir para além desta prioridade, a da informação e conhecimento e da

participação, sensibilização e divulgação. Desta maneira, ao cidadão deve chegar informação sobre os impactos esperados como as inundações, vulnerabilidades e riscos associados às alterações climáticas, proveniente de outras coalizações como a do grupo de coordenação constituído pela do CE da coalização CAC e a do Painel Científico. O Legislador esclarece que com esta ação, favorece-se a aquisição de boas práticas de adaptação, tidas fundamentais para a alteração de padrões comportamentais, que aumentem a sua capacidade de colaboração e resposta.

Apesar da intervenção nas áreas da vulnerabilidade e resiliência não ser conceptual como o desejável, supõe que é importante dado o potencial destrutivo para elementos do sistema social. Reproduz mesmo uma sua identificação e projeta que diminuem a segurança dos cidadãos. E é este olhar que desloca a posição totalmente desacompanhada da perspetiva biofísica patente em todos os Atos até aqui analisados. Realiza um movimento para a abordagem social do fenómeno, ainda que pouco transparente e destituído de conceptualização. Por a visão biofísica corresponder à representação do Estado, que esta constitui o modelo que deve ser refletido na orientação política. Por outro lado, o discurso acerca da participação transfere-se para a consulta, sem ser o principal foco do diploma, porque mais virado para a informação. Nesta perspetiva, o Legislador proporciona ao cidadão, o seu envolvimento na discussão e proposta de medidas de adaptação no âmbito da definição e aplicação da Estratégia. Não obstante, demite-o integralmente do cenário das consultas periódicas a um alargado conjunto de atores, como a coalização das partes interessadas, promovidas somente na dos grupos de trabalho sectoriais.

No último DL apontado, e que se centra na transposição da DQI para o direito nacional, o processo de construção do tema que investigamos, afirma-se pela coerência do Ato europeu ao não inovar-se em relação à sua congénere. Assim, o português, dá continuidade à ação de não procurar desenvolver a participação pública, como fez a Lei com também se conecta, a da Água. E é neste sentido, que o Legislador se reveste de um carácter que marginaliza os aspetos referido na análise que realizamos à DQI. Conquanto, o modelo de participação a seguir, se por um lado refere duas formas, o fornecimento da informação e participação ativa; por outro, menciona a consulta apenas no anexo à semelhança da Diretiva. Neste âmbito, distingue-se da Lei da Água, que a coloca em evidência e a descreve em artigo próprio.

3º Período 2009-2015

Este tempo analisado, abarca XIX Governo Constitucional liderado pela coligação Partido Social Democrata e do Centro Democrático sob a égide da Troika. Da leitura dos diplomas que foram promulgados correspondendo às áreas da água, REN e titularidade, o discurso político constrói um processo de participação que nos reenvia para a ausência de mudanças. Vimo-lo, nos: **DL n.º 130/12 de 22/6**, 2ª alteração à Lei da Água; **Lei n.º 44/12 de 29/8**, que representa a 6ª alteração ao DL n.º 226-A/07 de 31/5 respeitante à gestão da água; **Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/12 de 3/10**, onde são definidos, entre outros, os critérios para a delimitação das áreas integradas na REN a nível municipal e onde se reconhece a importância dos PGRI; **DL n.º 239/2012 de 2/11** que exprime a 1ª alteração ao regime jurídico da REN; **Declaração de Retificação n.º 71/2012 de 30/11** ao DL anterior; **Portaria n.º 419/2012 de 20/12** que complementa quer o regime jurídico da REN pelo DL n.º 166/2008 de 22/8 quer o DL n.º 239/2012 de 2/11; **Lei n.º 78/2013 de 21/11** 1ª alteração à Lei da Titularidade; **DL n.º 34/2014 de 19/6**, na 2ª alteração; e **Portaria n.º 37/2015 de 17/2** que complementa a Lei da Água.

No entanto, em algumas destas nas peças jurídicas existe uma abordagem alternativa à inclusão do cidadão. A que se prende com a permissão de dar voz a outras coalizões. Na primeira relativa à REN, às dos representantes de ONG e à de associações, no interior das outras mais vastas, a CNREN e os CRH, respetivamente. Na segunda, no seio não só da CNREN, mas igualmente da entidade regional da RAN. No que toca a outras como na 2ª alteração à Lei da Titularidade, mantém-se a da Comissão de Delimitação, com a dos proprietários dos terrenos a ver o seu poder delegado ser reduzido. Por fim, no último Ato desta legislatura, o diálogo ocorre nas dos CRH, Conselhos Consultivos de âmbito sub-regional e grupos especializados, através da consulta.

O que está também em causa nesta investigação é a procura a partir dos Planos, de outras representações que o Estado tem e difunde sobre participação, de modo a aprofundarmos a identificação do seu modelo e aferir se através destes instrumentos realiza uma tradução dilatada do conjunto de normas que vimos. É o que faremos em seguida.

3.2. Os Planos para o Baixo Mondego: socorrer e gerir o risco sem a palavra do cidadão

1º Período 2005-2009

Nesta fase, encontra-se o **Plano Especial de Cheias do Distrito de Coimbra (2005)**, elaborado e executado sem que o cidadão entre, para fazer parte da tomada de decisão. O que é corroborado, pelo facto da aprendizagem ocorrer numa cultura que assimila a partilha de experiências, apenas a partir dos principais agentes de proteção civil. É a intervenção destes, que formula um conjunto de conhecimentos e práticas de muitos anos, que o Plano integra na sua maior parte, como é referido.

E é neste quadro, que o Estado veicula no sistema de proteção civil, a sua conceção da importância social e política do cidadão, bem como da análise do passado cultural rico face às cheias que faz parte dele e que dão identidade a uma região. Assim fazem-no participar na perda de poder, que é enfatizada, ao demiti-lo de um papel formal de agente de proteção civil ou de membro da coalização Centro Distrital de Operações de Emergência em Proteção Civil.

Por outro lado, a mudança de práticas e aprendizagem passam ao lado deste instrumento, ao não acompanhar e desafiar nenhum dos documentos analisados. Nesse contexto, é de notar a ausência de articulação com outros dispositivos de outras áreas conexas, que já promoviam a consulta pública. Isto é revelado pelo facto de só a partir de 2008 pela Resolução n.º 25/2008 de 18/7 que versa sobre elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil, esta passa a ser exigida. Assim, a ação para o público em geral, no plano em foco, reconhece-se e define-se tão só na forma informação, ao receber do gabinete de informação pública: avisos, conselhos e medidas de autoproteção.

2º Período 2009-2011

Já no Plano seguinte, o **PGBH do Vouga, Mondego e Lis e das Ribeiras do Oeste (2009-2015)** para além do acesso à informação como o anterior, diferentemente está no centro das suas preocupações outra forma de participação pública nos processos de tomada de decisão e na definição de instrumentos de gestão. Tal como definimos para a Lei da Água, materializada neste tipo de planos, a coalização dos cidadãos, entra nos mesmos moldes e fica à porta da do CRH do Centro enquanto órgão consultivo.

Todavia, descobre-se aprofundamentos, com o desenho da parte 7, que reflete o sistema de promoção, acompanhamento, controlo e avaliação do plano. Associa um conjunto de processos respeitantes ao tema e traduz outros. Como a necessidade de incluir indicadores e objetivos, que permitam assegurar a qualidade dos resultados e rápida análise, fácil difusão e compreensão, para a divulgação pública do acompanhamento permanente da implementação do Plano. A Administração da Região Hidrográfica do Centro, deve assim assegurar o desenvolvimento da participação direta e receção de contribuições em cada momento, bem como avaliação externa com participação do público, visando a revisão do plano e divulgação permanente de informação. A análise da parte, mostra a especial relevância dada à elaboração de relatórios de acompanhamento anual, no que toca à divulgação e participação pública, a disponibilizar no portal Web da entidade.

3º Período 2011-2015

O previsto **PGBH do Vouga, Mondego e Lis Mondego (2015-2021)**, que se articula com o PGRI, insiste sobre o mesmo papel conferido ao público em geral que o anterior oferece. No entanto, é salientado que no processo de participação, para além da informação e consulta na implementação, os resultados devem ser

divulgados através de outras formas ainda não abordadas. Tratam-se das reuniões de acesso restrito, seminários, sessões públicas de esclarecimento e de relatórios a disponibilizar não só na plataforma eletrónica da Agência Portuguesa do Ambiente, mas também suporte em papel ou suporte digital.

Esta aprendizagem é igualmente reconhecida, com o interesse em identificar os públicos-alvo da comunicação, como o público externo e grupos que os integram, como a população em geral e pela primeira referenciadas as comunidades locais, líderes de opinião, comunicação social. Isto no sentido de determinar as formas de divulgação da mensagem a transmitir, segundo: as características de cada grupo, seus interesses, nível de conhecimento de base, e entre outros os canais a que têm acesso. Um outro aspeto a sublinhar é a nomeação da Convenção de Aarhus como um instrumento de promoção da participação, que como vimos acima foi rejeitada pela DQI.

Por fim, o primeiro **PGRI do Vouga, Mondego e Lis Mondego (2015-2021)**, que partilha uma abordagem comum ao nível da participação, com os planos anteriores e com os Atos a que se liga mais diretamente. Demonstra que não aprendeu com as experiências, ao ser menos otimista. Embora seja obrigado a articular-se com o anterior, repara-se por exemplo, na importância dada à preocupação à comunicação pelo anterior. Com efeito é apenas referido, os níveis em que assentam o processo participativo. Variam, entre a atuação passiva ou receção de informação, à ação através de consultas com audiências públicas e reuniões abertas, e à interativa, com workshops e negociação. A combinação entre a consulta e o método interativo, pauta-se pela inscrição de comentários numa caixa de texto através do sítio <http://participa.pt>, em vez de um formulário eletrónico com o questionário, como é referido que seria disponibilizado.

Por outro lado, apesar de ser assumido que é um passo importante para se determinar, enquanto comunidade, de como gerir o risco de inundação e influenciar a tomada de decisão, a importante coalizção encontra-se de fora da Comissão Nacional de Gestão do Risco de Inundação.

No que diz respeito à secção recuperação e aprendizagem, é importante notar que este discurso que visa aprender com as boas práticas do passado, não se faz pela auscultação da narrativa popular. Acerca das suas próprias vulnerabilidades e modos de recuperação e adaptação ao risco. Aliás, as medidas propostas como a recuperação de danos, proteção civil e avaliação e análise, não são suficientes nem motivadoras para aumentar a perceção do risco e resiliência das populações, como se pretende. Estas resultam exclusivamente das condicionantes impostas pelos vários instrumentos de gestão territorial e da sensibilização da população. Por outro lado, sendo a vulnerabilidade das pessoas um aspeto a diminuir, o exemplo de medida proposta é o aviso. Ora, se são consideradas o elemento exposto mais determinante, por ventura se na realidade tivessem sido ouvidas, o Baixo Mondego não teria sido excluído das zonas críticas, como o foi.

Conclusão

Ora, o presente artigo apresenta dados que procuram revelar se, e de que modo, as políticas aprenderam e mudaram quanto à inclusão das pessoas mais vulneráveis, com os novos eventos de cheias. Concluí-se que estes, não são mobilizadores para esse efeito e a importância deste público ocupa um lugar vazio, em todos dispositivos. Todavia, é-lhe dedicado uma linha do ENAAC (2010), sem qualquer tipo de aprofundamento ou conceptualização.

Mas, a perspetiva de aferir a participação abrangendo o cidadão, é significativa especialmente em Portugal e no Baixo Mondego, onde o número de eventos continua a ser apreciável. Constatação que se sente com a criação da DQI, cuja influência procuramos observar dada a sua sugestão à participação popular.

Nesse sentido, o estudo mostra que este ascendente, é proveniente verdadeiramente da DQA e da Lei da Água, que vai mesmo mais além ao desenvolver a participação de modo mais amplo. Da leitura quer da DQI quer da sua transposição, verifica-se que reduzem a essa capacidade evidenciada nos Atos com que conectam.

Esse fechamento, conduz a um assombramento da aprendizagem que desde logo se observa. Ao excluir o termo participação ativa de todas as partes interessadas, na execução de toda a Diretiva, tal como o faz com o do cidadão. Mas em outras partes, nessa interdição, a mudança e aprendizagem perdem-se. Ao recusar-se desenvolver o modo de realização como a DQA formaliza. Assim, como no relegar para o anexo do termo consulta e deixado ao critério dos Estados-Membros. Contudo, são consensuais, ao suprimirem o termo participação do público.

Nesse movimento, examinámos igualmente que marginaliza da consulta os outros instrumentos ligados ao PGRI, rendendo-os à informação. Ou seja, não encoraja a participação ativa nem sequer a assegura como diz, exigindo menos envolvimento público e acentuando uma relação unidirecional.

Da mesma forma, quis o contrário da Resolução Legislativa do Parlamento Europeu (2006), desconsiderando a sugestão proposta no que toca à associação da participação à Convenção de Aahrus. Mais mobilizadora ao unir direitos humanos e direito ao ambiente. Além disto, destacamos que o trânsito para o direito nacional, conduziu ao um diploma ainda mais redutor, que na articulação com a Lei da Água, prefere seguir o caminho da DQI, embora inclua o termo participação pública.

Também analisamos o evento focal cheias. O que sugere que não incentivou a aprendizagem para mudança quanto à participação. É simbólica, para além de ser garantida fora das dominantes, retirando-lhes poder.

Paralelamente, o evento não provocou a mobilização das outras 13 coalizões de defesa. Estas, vistas com maior poder de decisão, e para a promoção da inclusão no seu interior dos públicos afetados.

Por seu turno, concluímos que as políticas evoluem em resposta às cheias, apesar dos números de ocorrências apresentados parecerem não terem influenciado. É mais no sentido de uma aprendizagem atenta à revisão de objetivos, dotando o país do primeiro Plano dedicado ao evento. Daí que, do mesmo modo se tenha percebido que o faz em outras direções. As de atualização de dados e melhoria das medidas de prevenção, proteção e redução do risco sempre consideradas. Mesmo nos setores constituídos por coalizões que se mobilizam em torno de outras abordagens.

Quanto a outros aspetos, a aprendizagem não ocorre em torno de novas crenças e valores profundos, que rompem o domínio do paradigma hidráulico. O que revela o real poder das coalizões ambientais, o nível de conflitualidade entre crenças, assim como o vínculo da vontade das distintas coalizões partidárias que governaram durante os 3 ciclos.

Surgindo este espectro, verifica-se que as mudanças neste contexto político, como já vimos, também não influenciaram a aprendizagem face à participação dos mais afetados. Ao longo do tempo, construiu-se ou renovou-se outras, com maior poder de decisão, onde as primeiras poderão participar. Daqui destacamos a da Comissão de Delimitação, associação de utilizadores e Comissão Regional da RNA.

Por isso, a defesa por parte ideologias partidárias, por formas de participação mais robustas é escamoteada. Sobretudo nas relativas aos planos, resultando num poder na tomada de decisão meramente simbólico. Limita-se a instrumentos previamente elaborados, e rejeitando-se o poder de execução. Uma outra evidência é o não desenvolvimento de formas de participação mais a nível local, não se suavizando a liderança a partir da administração central.

No que concerne a outros fatores externos influenciadores, como as condições socioeconómicas, foram observados. Para averiguarmos que nada podemos acrescentar quanto à inclusão. Quanto muito, apenas é olhada a situação das pessoas, sobretudo nos PGBH, ao nível de impacto no estado das águas e na contabilidade dos serviços de abastecimento. O que retira poder ao cidadão na participação e coloca-o no ideário de consumidor-pagador.

Por fim, o conceito de vulnerabilidade social é para as políticas um discurso não reconhecido. Amolecido pela ausência de estudos, como o não faz para a dominante biofísica. Partindo para a esfera dos dispositivos

mais ligados às cheias, constatámos que, a resumem a elementos expostos, como número de afetados, edifícios sensíveis, atividades económicas, cultura, agricultura e outros. O que significa que eliminam a participação dos mais vulneráveis. E mesmo outras questões, propensas como taxa de pobreza, diversidade cultural, desemprego e doença.

Referências

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of citizen participation, *JAIP*, 35, 216-224.
- Birkland, T. (1997). *After disaster: agenda setting, public policy and focusing events*. Washington: Georgetown University Press.
- Birkland, T. (2006). *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events*. Washington: Georgetown University Press.
- Brody, S. D. *et al.* (2009). Policy learning for flood mitigation: a longitudinal assessment of the community rating system in Florida. *Risk Analysis*, 29, 912–29.
- Cannon, Terry (2000). “Vulnerability analysis and disasters”. In Parker, Dennis J. (Ed.), *Floods* (45-55). Oxfordshire: Routledge.
- Cutter, S. *et al.* (2009). Social Vulnerability to Climate Variability Hazards: A Review of the Literature. *Final Report to Oxfam America*.
- Cutter, S. *et al.* (2003). Social vulnerability to Environmental hazards, *Social Science Quarterly*, 84, 242- 261.
- Equipa Disaster (2012). *Perfil do concelho de Coimbra*. Projeto Disaster-Desastres naturais de origem hidrogeomorfológica em Portugal: base de dados SIG para apoio à decisão no ordenamento do território e planeamento de emergência (PTDC/CS/GEO/1032331/2008). Versão setembro 2012, Lisboa.
- Jenkins-Smith, Hank. C. *et al.* (2014). “The advocacy coalition framework: foundations, evolution, and ongoing research”. In Paul Sabatier & Christopher Weible (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 183-224). Boulder: Westview press.
- Mendes, J. M. *et al.* (2011) A vulnerabilidade social aos perigos naturais e tecnológicos em Portugal, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 93, 95-128.
- Weible, C. (2006). An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 95-117.
- Wisner, B. *et al.* (2005) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. New York: Routledge.
- Tobin, G. A. and Montz, B. E. (1997). *Natural Hazards: explanation and integration*. New York: The Guilford Press.
- Zafonte, M. e Sabatier, P. (2004). Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963–1989, *Policy Studies Journal*, 32, 75–107.