

o b s e r v a

observatório
de ambiente
e sociedade



Laboratório associado

CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DE ACÇÃO COLECTIVA E PARTICIPAÇÃO NA ÁREA DAS POLÍTICAS DO AMBIENTE

estudo / 6

Joaquim Gil Nave
Filipa Alvarenga e Susana Fonseca

1999

**CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DE ACÇÃO
COLECTIVA E PARTICIPAÇÃO
NA ÁREA DAS POLÍTICAS DO AMBIENTE**

POLÍTICA E AMBIENTE

RELATÓRIO FINAL

Joaquim Gil Nave

Filipa Alvarenga
Susana Fonseca

Setembro de 1999

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	2
I PARTE - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E FUNDAMENTAÇÃO ANALÍTICA DO PROJECTO.....	5
1. A CIDADANIA E A ACÇÃO COLECTIVA DE DEFESA DO AMBIENTE NA MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA.....	6
1.1 Introdução.....	6
1.2 O movimento ecologista e a «comunicação ecológica»nas sociedades modernas.....	10
1.3 «Novos» movimentos sociais e cidadania.....	13
1.4 O movimento ambientalista, o Estado e o problema da gestão colectiva de bens comuns.....	14
1.5 Ambientalismo e «comunicação ecológica»: a institucionalização do movimento social e o espaço público da política ambiental.....	16
1.6 Acção colectiva, cidadania e modernização ecológica.....	22
2. O CONTEXTO POLÍTICO DA ACÇÃO COLECTIVA DE DEFESA DO AMBIENTE EM PORTUGAL.....	25
2.1 Introdução.....	25
2.2 A Lei das Associações de Defesa do Ambiente de 1987 e a institucionalização da acção colectiva da área do ambiente.....	26
2.3 Estratégias organizativas de coordenação do movimento associativo de defesa do Ambiente.....	34
2.4 A Lei das Organizações Não-Governamentais de Ambiente.....	49
3. CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DE ACÇÃO COLECTIVA E PARTICIPAÇÃO NA ÁREA DAS POLÍTICAS DE AMBIENTE - DESCRIÇÃO E OBJECTIVOS DO PROJECTO DE PESQUISA.....	52
3.1 Objectivos da Investigação.....	52
3.2 Linhas de pesquisa , metodologias cronologia do Projecto.....	54

II PARTE – INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESTRUTURAS POLÍTICAS DA ACÇÃO COLECTIVA DE DEFESA DO AMBIENTE

4. TEMAS E PROTAGONISTAS DO DISCURSO POLÍTICO SOBRE O AMBIENTE – UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA IMPRENSA DIÁRIA (OUT.1995-DEZ.1998).....	70
4.1 Introdução.....	70
4.2 Os temas e problemas mais citados na informação ambiental da imprensa diária.....	73
4.3 Os protagonistas mais referenciados na informação ambiental da imprensa diária.....	79
4.4 Principais temas e protagonistas da informação ambiental da imprensa diária –evolução temporal de Out.1995 a Dez. 1998.....	83
4.5 Contextualização geográfica dos principais temas e intervenientes do noticiário ambiental da imprensa diária.....	91
4.6 Reflexões finais.....	93
5. AS ORGANIZAÇÕES NÃO –GOVERNAMENTAIS DE DEFESA DO AMBIENTE – ELEMENTOS DE FENOMENOLOGIA	96
5.1 Introdução.....	96
5.2 Caracterização das ONGA inscritas no Registo Nacional.....	96
5.3 Fenomenologia e Mobilização de Recursos das Associações de Defesa do Ambiente : A análise do Inquérito às ONGA Portuguesas.....	103
5.4 Breves conclusões.....	148
6. OS CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DAS POLÍTICAS DE AMBIENTE.....	150
6.1 Introdução.....	150
6.2 Opções metodológicas da pesquisa encetada.....	151
6.3 Principais iniciativas de pesquisa desenvolvidas.....	154
6.4 Descrição dos enquadramentos institucionais de participação estudados.....	157
7. Notas Conclusivas.....	197
8. Bibliografia.....	205
Anexos.....	213

INTRODUÇÃO

O presente Relatório compõe-se essencialmente de seis Capítulos repartidos por duas Partes. Neles se procura dar conta, numa primeira aproximação de carácter descritivo, dos resultados analítica e empiricamente mais relevantes do Projecto de Investigação na área da Política Ambiental do Programa OBSERVA para o período de 1997-99.

Como o título indica, este Projecto debruçou-se fundamentalmente sobre o contexto institucional de participação na área das políticas ambientais das organizações de acção colectiva não-governamentais para defesa do ambiente. Este tema justifica que o Relatório se inicie com uma reflexão introdutória relativa ao enquadramento e fundamentação teórica e analítica do Projecto, a qual se debruça sobre o lugar da *Cidadania e da Acção Colectiva de Defesa do Ambiente na Modernização Ecológica das Sociedades Modernas*. Este texto prolonga e aprofunda o que foi apresentado com idêntico intuito no 1º Relatório, datado de Outubro de Outubro de 1997.

Segue-se-lhe um Capítulo sobre *O Contexto Político da Acção Colectiva de Defesa do Ambiente em Portugal*, em que se procede a um balanço, necessariamente breve e de cariz mais analítico do que descritivo, sobre a evolução do enquadramento político e institucional do movimento ambientalista no nosso país nos últimos anos. A obtenção de elementos de caracterização da acção colectiva de defesa do ambiente em Portugal constituiu um dos objectivos centrais deste Projecto. A sustentar analiticamente este objectivo, mostrou-se imprescindível uma leitura interpretativa da evolução recente do movimento associativo de defesa do ambiente em Portugal enquadrada pelas mudanças institucionais do seu quadro de participação pública iniciado em meados da década de 80, nomeadamente a partir da aprovação da Lei das Associações de Defesa do Ambiente em 1987. Esta leitura revela-se essencial para compreender o actual enquadramento político institucional da acção colectiva de defesa do ambiente no país, a cuja descrição e análise se procederá em breves traços ainda neste Capítulo. A este propósito, dar-se-á particular relevo ao significado político e institucional das recentes alterações de enquadramento legislativo e às condições político-institucionais de participação nos processos de decisão e elaboração das políticas ambientais por parte das organizações do movimento associativo para a defesa do ambiente no nosso país.

No Capítulo seguinte procede-se à apresentação das intenções e objectivos do Projecto. Uma descrição pormenorizada dos itinerários, etapas e orientações estratégicas da

pesquisa em que o Projecto se apoiou pareceu-nos imprescindível. Aproveitaremos ainda a oportunidade para fazer neste Capítulo um primeiro balanço das diversas acções de pesquisa empírica encetadas, bem como das opções metodológicas, técnicas e ajustamentos a que foi necessário proceder.

Entramos, depois, na parte propriamente substantiva deste Relatório com um Capítulo inicial que se debruça essencialmente sobre questões ainda de ordem contextual à temática central do Projecto. A agenda pública relativa às questões ambientais pode entender-se como o lugar virtual em que confluem as agendas particulares de todos os actores colectivos -- políticos, económicos, associativos, científicos, etc. -- com interesses envolvidos nessas questões. O acompanhamento dessa agenda pode concretizar-se através desse espaço público privilegiado de comunicação e debate que é a imprensa diária, pese embora a selectividade operada pelos critérios próprios de formação de agenda dos agentes mediáticos. Da sua análise e descrição pode, no entanto, resultar uma imagem à partida previsivelmente dotada de elevado grau de exaustividade. Esta primeira aproximação algo simplificada das situações de conflito, debate público e diálogo ambiental que mobilizaram os principais actores do tipo acima referenciado no período pesquisado, apesar de constituir um retrato mediado pelas lógicas de selecção informativa dos órgãos da imprensa diária, representa ainda assim um indicador com elevado grau de fiabilidade sobre a estrutura temática e organizativa da agenda pública ambiental, bem como sobre os agentes que intervêm na formação dessa agenda, que é como quem diz, participam pelos seus actos ou intervenções públicas na gestão, definição e resolução dos problemas ambientais. Foram para efeitos deste estudo consultados de forma sistemática dois jornais diários cobrindo o período entre Outubro de 1995 e Dezembro de 1998.

A caracterização fenomenológica das Organizações Não-Governamentais de Defesa do Ambiente em Portugal ocupa o Capítulo seguinte, aproximando-nos assim do objecto central da pesquisa. Este exercício de caracterização tem por base o tratamento analítico quer de dados institucionais com a actualização possível -- nomeadamente os que constam do Registo Nacional das Organizações Não-Governamentais de Defesa do Ambiente a cargo do IPAMB -- quer de dados especificamente coligidos no âmbito do Projecto. Referimo-nos, neste caso, aos resultados de um Inquérito por questionário construído e aplicado pela equipa do Projecto a todas as ONGAs que constam do referido Registo Nacional, pese embora o notado défice de colaboração com que para o efeito pudemos contar por parte do universo de associações inquiridas. Ainda assim, o número de respostas recebidas, ainda que inesperadamente abaixo das nossas expectativas, não é de molde a inviabilizar um retrato fiel

de carácter fenomenológico sobre as características, dificuldades, e recursos das organizações Não-Governamentais do ambiente em Portugal.

O Capítulo final debruça-se sobre a pesquisa empírica levada a cabo relativamente à participação das ONGAs e outros agentes da representativos de interesses organizados ou sectoriais da sociedade civil em órgãos de consulta, gestão, ou negociação relativamente a bens ambientais ou medidas de acção concreta do estado na área da protecção do ambiente e conservação da natureza, procedendo-se a uma análise descritiva e interpretativa dos enquadramentos institucionais de participação estudados e ao seu efectivo funcionamento.

O Relatório termina com uma primeira abordagem conclusiva e interpretativa suscitada pela informação disponibilizada pelo Projecto, sem prejuízo de noutros materiais de divulgação dos resultados da pesquisa se voltar, certamente com outras exigências de aprofundamento teórico e analítico, à problemática levantada pelo Projecto bem como à informação empírica recolhida no decorrer do mesmo.

Obviamente, fecham o Relatório uma Bibliografia com as obras nele especificamente citadas ou apenas referenciadas, bem como a anotação devida ao acervo documental consultado e o corpo de Anexos. Contudo, gostaríamos de salientar entre o corpo de Anexos a breve síntese da pesquisa efectuada sobre os debates políticos em torno de temas e questões ambientais que tiveram lugar na Assembleia da República durante a actual legislatura até Março de 1999 (Vide anexo VIII). Tratando-se embora de uma área lateral ao conjunto desta investigação, não quisemos deixar fora do nosso alcance de visibilidade uma arena política a todos os títulos decisiva na configuração do campo político-social do ambiente na sociedade portuguesa.

I Parte

Enquadramento Teórico e Fundamentação Analítica do Projecto

1. A CIDADANIA E A ACÇÃO COLECTIVA DE DEFESA DO AMBIENTE NA MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA

1.1. Introdução

Na sequência de esporádicos mas pontualmente eficazes movimentos de protesto e de mobilização política e social por motivos ambientais que cruzaram a história recente da democracia portuguesa após 1974, a última década deu lugar em Portugal a um amplo desenvolvimento das preocupações ambientais que pode ser atribuído à acção de factores diversos, tais como: a adesão à União Europeia; a acção do movimento associativo ambientalista (ocasionalmente secundada por movimentos de protesto de agentes e populações locais motivados por reivindicações ou objectivos de defesa do ambiente ou bem-estar local); a atenção dedicada pelos *media* e a opinião pública em geral às questões ambientais; o relevo alcançado na comunidade científica pelas ciências do ambiente; o despertar por parte dos actores políticos e estatais para a progressiva e acentuada degradação das condições ambientais do país fruto do processo acelerado de desenvolvimento económico e infra-estrutural da década; o contexto internacional de atenção à problemática ambiental e à globalização das suas consequências, nomeadamente a partir dos efeitos de mobilização cognitiva em torno desta problemática suscitados pela acção concertada da comunidade científica das ciências do ambiente e do movimento ecologista internacional a partir dos anos 60.

Da importância estratégica dos problemas ambientais ao nível político, económico e social são testemunho os esforços da iniciativa estatal nesta área, a qual conheceu ponto de viragem ao nível da administração central e do Governo com a criação não muito longínqua de um sector de políticas públicas com estatuto de Ministério para lhes dar resposta. Mas em paralelo com as iniciativas ao nível da esfera política do Estado, também a chamada sociedade civil -- tida como tradicionalmente apagada e bloqueada na sua autonomia e capacidade de expressão e iniciativa devido, em grande medida, a décadas de paternalismo autoritário e repressão política por parte de um Estado centralizado e ditatorial que marcou profundamente a cultura política e a história recente do país (Santos, 1990; 1994) -- encontrou nestes «novos» problemas oportunidades «novas» de expressão e participação pública.

Perante a adesão relativamente tardia dos partidos políticos no seu conjunto às preocupações com a defesa do ambiente (Nave, 1999; Figueiredo e Martins, 1994; Melo e Pimenta, 1993; Mansinho e Schmidt, 1994) -- por longo tempo ocupados com a estruturação

de práticas políticas eminentemente associadas ao modelo de democracia representativa de base parlamentar, como era da sua natureza, e com o défice de desenvolvimento social e económico da sociedade portuguesa -- respondeu um esforço inicialmente tímido mas progressivamente mais decidido e eficaz de alerta para os problemas ambientais por parte do movimento ambientalista associativo. Esta acção breve conduziu a expectativas e reivindicações de participação política e social, quer ao nível da formação de decisão, quer ao nível de acções de mobilização de opinião, o que fez do sector ambiental das políticas estatais um espaço relativamente pioneiro em termos de participação de actores não estatais na esfera das políticas públicas e de experimentação e aprendizagem de práticas de democracia participativa e de desenvolvimento da cidadania (Nave, 1999). No mínimo, pode admitir-se que algo se cumpriu neste campo relativamente ao proclamado «défice de movimento social» (Santos, 1994) que alguns autores vêem como uma característica das transformações sociais que acompanharam o esforço de modernização da sociedade portuguesa nas últimas décadas.

Dito de outra forma, é da experiência recente da sociedade portuguesa que o afrontar de problemas «novos» como os da conservação da natureza e protecção do ambiente se tenham intersectado com o do exercício e desenvolvimento da democracia, designadamente nas suas dimensões participativas e de exercício da cidadania, em processos simultâneos e, em grande parte, interdependentes e coincidentes de *aprendizagem social* que se estenderam da esfera política até à sociedade civil. Não será por acaso que muitos dos debates em torno de questões de decisão de política ambiental nas últimas duas décadas envolveram de forma sistemática dimensões discursivas de reivindicação participativa ou de protesto por alegada falta de transparência, de abertura negocial ou de disponibilização pública da informação por parte do Estado relativamente a mecanismos de decisão prosseguidos usualmente «intramuros» pelo aparelho estatal e as esferas governativas (Nave, 1999). Isto, apesar de os principais actores organizados no sector com origem na sociedade civil se pautarem por rigoroso esforço de a-partidarismo e de distanciamento em relação à esfera da actividade política tradicional de matiz partidária.

Sendo inegáveis, os progressos realizados pela democracia portuguesa nesta área são, contudo, pouco conhecidos. Os seus principais intervenientes tendem a internalizá-los como rotina da actividade de responsabilização política ou de representação e participação pública. Os analistas das ciências políticas e sociais, ao centrar a sua atenção analítica sobre questões de mais visível centralidade relativamente ao funcionamento da democracia portuguesa, como sejam, por exemplo, as da estruturação do sistema político ou as que se prenderam com o projecto da reconstrução identitária do país em torno da via europeia, ambos processos que

marcaram a nossa história colectiva recente, acabam por reproduzir a invisibilidade de fenómenos políticos e sociais que, podendo ser lidos como formas de aprofundamento do sistema político pela via da democracia participativa, decorrem em paralelo ou à margem das grandes questões que preenchem a vida política nacional. Porque estes fenómenos prosseguem a par com a actividade de resolução de problemas concretos no âmbito da formulação e prossecução de políticas públicas específicas, cuja definição encerra por vezes algum grau especificidade e complexidade técnico-científica, como é o caso dos problemas ambientais, eles tendem assim a ser alvo de um efeito de descentramento e menor visibilidade em relação a outras questões políticas centrais.

Outra forma de ignorar a transversalidade destes processos sociais na sociedade portuguesa consiste em postular a ocorrência de um «défice» estrutural de «novos» movimento sociais na cultura política e na dinâmica político-social da reconstrução do sistema democrático que sucedeu ao período da agitação revolucionária após 1974 (Santos, 1994). Em alternativa a este ponto de vista, alguma evidência empírica (Nave, 1999) permite avançar a hipótese de que o surgimento dos problemas ambientais na sociedade e na economia portuguesas, tendo embora uma relação óbvia com a acentuação dos níveis de exaustão de recursos naturais e bens ambientais suscitada pelos modelos económicos prosseguidos nos processos de desenvolvimento e crescimento económico em curso nas últimas duas décadas, tem vindo a dar lugar ao desenvolvimento de um novo contexto político-institucional fruto da activa participação pública e da institucionalização de «novos» actores sociais mobilizados na *construção social* e resolução destes «novos» *problemas sociais* (Yearly, 1991) da área ambiental.

Como resultado do cruzamento no espaço público da democracia portuguesa de discursos de matriz política, ideológica, científica com a acção e intervenção política e social por parte quer de agentes estatais, quer de actores autonomamente organizados a partir da sociedade civil, tem-se assistido na última década a uma forte intensificação da «comunicação ecológica» e ao desenvolvimento de espaços institucionais de interacção, diálogo e participação pública tendentes à formação de opinião, deliberação, e decisão política na definição e procura de resolução dos problemas ambientais do país.

No texto que se segue pretende-se, de forma necessariamente resumida, dar conta de um conjunto de postulados teóricos sobre a problemática da evolução político-institucional em curso nas sociedades democráticas de industrialização avançada como resultado da progressiva institucionalização dos chamados «novos» movimentos sociais e dos temas e propostas de que eles foram os primeiros portadores. Procurando focalizar, naturalmente, o

caso do movimentos ecologista e ambientalista, assume-se assim que a entrada definitiva da sociedade portuguesa na «modernidade europeia», traduzida desde logo na progressiva atenção que vem sendo dada a «novas» questões públicas como, por exemplo, as que derivam das relações entre sociedade/economia *versus* natureza/ambiente, é razão suficiente para desejar analisar o significado da presente intensificação da «comunicação ecológica» no espaço público da democracia portuguesa e da institucionalização de arenas de diálogo, negociação e decisão sobre questões ambientais onde a esfera estatal coopera com uma sociedade civil crescentemente mais organizada e activa.

Nomeadamente interessa averiguar em que medida esta intensificação da comunicação sobre questões ambientais e de conservação da natureza é uma resultante do desenvolvimento da acção colectiva em defesa do ambiente; em que termos ela afecta a mudança dos contextos institucionais tendentes à resolução dos problemas ambientais do país; bem como identificar e descrever o quadro do desenvolvimento e funcionamento de novas formas institucionais de participação na esfera das políticas ambientais.

1.2. O movimento ecologista e a «comunicação ecológica» nas sociedades modernas

A perspectiva da «modernização ecológica» -- de que a ideia de «desenvolvimento sustentado» introduzida pelo Relatório Brundtland em meados da década de 80 se constitui como princípio fundador -- é hoje dominante no discurso ambiental que subjaz à actuação dos regimes nacionais e internacionais da esfera ambiental (Mol and Spaargaren, 1993; Jamison, 1996; Hajer, 1996). Esta perspectiva pode ser vista como estando em oposição frontal à ideia de «sociedade de risco» (Beck, 1986-92), na medida em que apresenta uma abordagem mais construtiva e menos alarmista da configuração social e institucional e das perspectivas de resolução da crise ambiental contemporânea (Mol and Spaargaren, 1993). Por exemplo, ela atribui à ciência e tecnologia modernas um papel de mais elevada relevância para ultrapassar a actual crise ambiental. Além disso, procura ainda dar conta de um conjunto de mudanças significativas que vêm tendo lugar ao nível do discurso, das práticas políticas, e das formas institucionais que operam no sentido da internalização pela sociedade da questão ambiental, as quais se traduzem designadamente: na forma de esforços regulatórios de carácter transversal inscritos nas políticas públicas (*ibid.*); na integração crescente de critérios ambientais nas grandes estruturas administrativas e burocráticas de âmbito nacional e internacional (*ibid.*; Jamison, 1996); e em comportamentos estratégicos de muitas empresas e

corporações económicas multinacionais (*ibid.*). Finalmente, conta com a adesão tácita de importantes organizações e redes internacionais de ecologistas, cujo carácter multinacional, profissionalismo, competência técnico-científica, forma organizacional, e influência política quer a nível das esferas políticas nacionais, quer dos regimes internacionais leva alguns autores a rotulá-las de eco-corporações multinacionais do ambiente (Jamison, 1996; Donati, 1994). A ideia da «modernização ecológica», tornou-se, por isso, a perspectiva dominante no discurso ambiental dos dias de hoje nos países mais industrializados.

No entanto, a perspectiva da «sociedade de risco» - quer na formulação mais radicalizada de Ulrich Beck (e.g. 1986-92), quer na reformulação mais elaborada, menos apocalíptica e assente numa concepção mais aberta e dinâmica da «modernidade reflexiva» por parte de Anthony Giddens (1990) -- em virtude do seu tom genericamente alarmista e do seu questionamento do papel da ciência e tecnologia no desencadeamento da crise ecológica, parece contradizer os pressupostos essenciais em que assenta a perspectiva da «modernização ecológica». Enquanto esta se faz porta-voz das dinâmicas sociais de «aprendizagem institucional» conducentes a processos de integração e inovação institucional (Mol and Spaargaren, 1993), de «racionalização da ecologia», de «tecnologização da ecologia», ou mesmo de «ecologização do social» (Hajer, 1996), que estaria a traduzir-se na emergência da ecologia como uma esfera institucional autónoma e analiticamente distinta em paridade estrutural com as esferas política, económica e cultural (Mol and Spaargaren, 1993), outros autores vêem nessas tendências da modernização ecológica em curso uma mera solução de continuidade do projecto tecnocrático do industrialismo (Beck, 1986-92) ou um simples epifenómeno da cultura política nas condições da modernidade (Hajer, 1996).

Deste confronto teórico, resultam não só diferentes cenários prospectivos sobre a evolução das sociedades avançadas mas também diferentes avaliações da capacidade de estas sociedades actuarem reflexivamente sobre o curso do seu próprio desenvolvimento, tendo em conta o perfil de alta consequência e de globalização dos riscos ecológicos que atingem a modernidade. Mesmo assim, há quem sob a bandeira da dupla hermenêutica, propriedade distintiva das ciências sociais (Giddens, 1990), se proponha conciliar analiticamente estas duas abordagens, no pressuposto de que elas se debruçam e dão conta de aspectos, tendências, movimentos, e dinâmicas diferenciadas, eventualmente contraditórias mas, ainda assim, parte duma mesma realidade societal definida como «modernidade tardia» (Mol and Spaargaren, 1993).

A consideração dos efeitos estruturais de ordem societal gerados a partir da reconstituição do espaço público nas sociedades contemporâneas e da renovada importância

do discurso público como mecanismo decisivo de debate e deliberação sobre temas determinantes da nossa vida colectiva no contexto da modernidade (Benhabib, 1992a; 1992b; Habermas, 1981-1987; 1992) é reflectida pelo contexto institucional e a intensificação recente da interacção e «comunicação ecológica» (Brand, 1994) a qual, segundo alguns autores, estará na origem da emergência de uma nova ordem institucional de coordenação normativa da sociedade (Eder, 1996b; 1996c), como resultado, nomeadamente, do impacte do protesto ambiental e do actual processo de institucionalização do ambientalismo e do movimento ecologista.

Esta perspectiva propõe uma reconstrução analítica da modernidade reflexiva em clara oposição a perspectivas anti-construtivistas e sistémicas como as de Ulrich Beck (e.g. 1986-92) ou de Niklas Luhmann (1986-1989). Desde logo, porque estas perspectivas desconfiam das potencialidades e virtualidades «reflexivas» da «comunicação ecológica» ou, inclusivé, negam a própria possibilidade e fundamento racional dessa comunicação (*ibid.*). Segundo este ponto de vista, a «comunicação ecológica» assentaria em princípios intrinsecamente não-racionalizáveis porque, entre outros motivos, tem no movimento ecologista -- elemento espúrio à inter-funcionalidade sistémica que define o sistema social -- o seu principal intermediário; e porque esses princípios relevam de sentimentos de medo, ansiedade, e angústia veiculados por sectores das classes médias das sociedades contemporâneas (*ibid.*) que, por serem sectores cujo «status» deriva da detenção em grau socialmente relevante de formas particulares de capital cultural e simbólico (Brand, 1990; Milbrath, 1984; Cotgrove and Duff, 1980), exprimem com especial acuidade a insegurança e incerteza de viver no contexto societal da modernidade tardia marcado de forma inapelável pelos modelos da «sociedade de risco» (Beck, 1986-1992) ou da «sociedade *juggernaut*» (Giddens, 1990).

Curioso será notar, no entanto, como esta perspectiva, que a partir de um ponto de vista macro-analítico recusa reconhecer particular relevância histórica ou societal aos chamados «novos» movimentos sociais -- muito particularmente ao movimento ecologista enquanto movimento-paradigma dos NMS's -- confluem em aspectos analiticamente não irrelevantes com abordagens de médio-alcance sobre o fenómeno da acção colectiva dos movimentos sociais que emergiram nas sociedades industriais avançadas nas duas ou três décadas mais recentes. Com efeito, a análise deste fenómeno por parte de abordagens devedoras da escola da «mobilização de recursos» (McAdam, 1988; McAdam *et alli*, 1988; Zald, 1991; Zald and McCarthy, 1980; 1987), não vai muito além da consideração dos problemas suscitados pela lógica «escolha racional» em termos de mobilização individual e de recursos à luz dos pressupostos do individualismo metodológico (Coleman, 1990; 1993)

contidos na «lógica da acção colectiva» (Olson, 1965-1971; Ostrom, 1990a; 1990b; 1991; Pizzorno, 1993). Concluem, por isso, que a acção colectiva de que estes movimentos são veículo em nada se distingue da que outros «grupos de pressão» levam a cabo, qual forma de «fazer política por outros meios» aproveitando-se de eventuais «aberturas» na respectiva «estrutura de oportunidades políticas» (Kitschelt, 1986; 1991; Klandermans 1988, 1991; Klandermans and Tarrow, 1988; Kriese, 1988; 1993; Kriese *et alli*, 1992; 1993; Neidhardt and Rucht, 1991; Rucht, 1988; 1991).

1.3. «Novos» movimentos sociais e cidadania

Os «novos» movimentos sociais têm sido com frequência descritos -- e justamente -- como movimentos mono-temáticos. Tal não inibe, no entanto, que possam ser considerados como formas de mobilização através das quais os cidadãos se organizam colectivamente com o objectivo de influenciar e mudar o curso do desenvolvimento nas sociedades modernas. Neste sentido, neles se chegaram a depositar expectativas relativamente ao seu impacte no alargamento e aprofundamento da ordem democrática das sociedades avançadas (Dalton and Kuechler, 1990; Kaase, 1990; Kitschelt, 1990; Müller-Rommel, 1990; Offe, 1985; 1990; Habermas 1981-1987; 1992), exactamente porque apareciam como formas relativamente inovadoras de mobilização colectiva e de expressão participativa dos cidadãos na deliberação política em sociedades democraticamente organizadas.

No entanto, e independentemente da sua importância eventual no desenvolvimento e aprofundamento das instituições democráticas, pode dizer-se que os movimentos que emergiram nas últimas décadas nas sociedades modernas avançadas são hoje uma forma entre outras de realização e efectivação dos princípios democráticos que regem estas sociedades. São formas de acção e intervenção política ritualmente organizadas como quaisquer outras instituições democráticas existentes e que desenvolvem práticas ritualizadas de valor semelhante a outras formas de debate e participação democrática na vida pública (Eder, 1996a). Neste sentido, os movimentos sociais e as novas formas de deliberação pública que eles vieram introduzir nas sociedades modernas não têm nada de mais inerentemente democrático do que as chamadas «velhas» formas de debate e mobilização de tipo parlamentar ou eleitoral baseadas na forma organizativa dos partidos políticos. Apenas oferecem formas adicionais de referência e participação pública em processos de deliberação política que podem também ser racionalizados em termos democráticos. Só neste sentido se pode afirmar que o fenómeno dos novos movimentos sociais deu corpo à emergência de

novos modos de organizar a democracia nas sociedades modernas, isto é, na medida em que proporcionaram novas oportunidades de participação dos cidadãos na vida política (*ibid.*; Benhabib, 1992a; 1992b; Habermas, 1992).

Enquanto tal, portanto, estes movimentos não «realizam» mais democracia. A sua importância deriva, em primeiro lugar, de oferecerem novos rituais de debate e de participação política, sendo que estes rituais constituem também formas de racionalização dos princípios democráticos. Mas é exactamente por isso que o potencial institucional dos novos movimentos sociais, gerado a partir das novas formas rituais de acção colectiva que eles introduziram e da sua função no estabelecimento de espaços públicos democraticamente organizados, não pode ser negligenciado (Eder, 1996a; 1996b; 1996c).

1.4. O movimento ambientalista, o Estado e o problema da gestão colectiva de bens comuns

O caso do moderno ambientalismo é a este respeito paradigmático e exemplar. Uma das suas mais importantes características no contexto da vida pública e política das sociedades contemporâneas diz respeito ao seu papel crescente na sensibilização do público e dos actores políticos em relação ao problema da gestão de bens comuns ou públicos, entre os quais um se tornou central e dominante: o ambiente.

Em questão está o facto de a gestão dos bens ambientais ter mostrado, uma vez mais, ser necessário instituir prescrições normativas de limitação do exercício do interesse individual em nome do bem comum (Ostrom, 1990b). Além disso, constata-se que a aceitação social deste princípio aplicado à esfera ambiental só foi tornada possível pela emergência da acção colectiva em defesa do ambiente.

Em última análise, os movimentos sociais são exactamente um mecanismo deste tipo. Emergem sob a forma de protesto social em nome de princípios que enunciam a defesa de um bem comum, público, colectivo; passam pelo modelo organizativo da associação; afirmam-se como intermediários ou veículos de mobilização cognitiva -- alguns autores referem-se-lhes neste mesmo sentido utilizando expressões e noções como «praxis cognitiva» (Jamison, 1996; Eyerman *et alli*, 1990) ou «grupos de pressão culturais» (Statham, 1995; Eder 1996b; 1996c) - - aplicada a uma preocupação social com o bem comum, a qual pode acabar por definir-se como uma obrigação normativa institucionalizada através da forma movimento social.

Assim, pode dizer-se que os movimentos sociais -- o movimento ambientalista, em particular -- criaram um contexto institucional que se apresenta em primeiro lugar em alternativa ao mercado (Eder, 1996a; 1996b). O modelo mercado revelou-se incapaz de por si

só funcionar como coordenação dos interesses individuais em relação ao ambiente, exigindo por isso a imposição de limitações aos actores privados e a instauração de fortes obrigações regulatórias e normativas capazes de compelir os indivíduos -- desde logo, enquanto agentes produtores e consumidores de bens materiais -- a contribuir para a manutenção e gestão sustentada desse bem comum ou público que é o ambiente (*ibid.*; Ostrom, 1990b).

A solução tradicional para estes casos começou por ser representada pelo Estado através do reforço da sua função reguladora e sancionadora relativamente aos comportamentos individuais e colectivos que põem em causa o bem comum. Neste caso, no entanto, para além do mercado e do Estado enquanto soluções para desencadear a acção colectiva em assuntos relacionados com os bens colectivos, uma outra forma emergiu: a associação (Eder 1996a). Através deste modelo, actores individuais interrelacionam-se estabelecendo ligações associativas de mobilização para a defesa de bens que são comuns, públicos ou colectivos. Os novos movimentos sociais exprimem na perfeição este terceiro tipo de contexto institucional: sob a forma associativa eles criam acção colectiva através da identificação com uma preocupação colectiva, por exemplo, o ambiente (*ibid.*).

Porque o aparecimento de agências estatais reguladoras constitui uma primeira reacção à emergência dessa preocupação pública pela gestão de um bem comum como o ambiente, a mobilização das preocupações pela defesa do ambiente através da forma associativa surge, assim, intrinsecamente politizada logo a partir da sua emergência, isto é, como fruto directo da politização dessa preocupação operada pelo Estado (Gale, 1986). No entanto, a presença da forma associativa do movimento social faz com que o Estado já não possa reclamar o monopólio da representação do interesse comum contra os interesses particularistas com origem na sociedade civil (Cohen and Arato, 1992; Eder 1996a; 1996b; 1996c). Antes, tem que competir com outros actores -- no caso, os movimentos, grupos, e associações ambientalistas -- também eles com preocupações e definições legítimas sobre o mesmo bem comum (Gusfield, 1989; Knoke and Burleigh, 1989).

A forma clássica das agências estatais de regulação tem que se adaptar a esta nova situação de perda do monopólio do Estado na defesa e definição do bem público ou do interesse colectivo por oposição aos interesses individuais. O Estado vê-se agora obrigado a ter que partilhar com outros agentes sociais a defesa e a definição do bem comum e do interesse colectivo, que se tornam, por esse motivo e alvo de novas formas de controvérsia política, cujas componentes cognitiva e discursiva são hoje bem evidentes na forma que assumem hoje os debates públicos em torno dos soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas ambientais concretos. Uma questão chave deste processo é, portanto, a

transformação institucional que acompanha a emergência de movimentos de mobilização social e de acção colectiva sobre temas do interesse público e do bem comum como os que são colocados pela problemática ambiental (Eder, 1996a; 1996b; e 1996c).

1.5. Ambientalismo e «comunicação ecológica»: a institucionalização do movimento social e o espaço público da política ambiental

Estes desenvolvimentos apontam, pois, para mudanças que hoje começam a ser visíveis na forma como as sociedades modernas se regulam a si próprias através da política. Ao mesmo tempo que o campo da acção política tende a estender-se para fora da esfera política tradicional -- definida como a esfera de actuação privilegiada do Estado -- criam-se áreas de intervenção que já não dependem directamente ou necessariamente apenas do Estado e que muitas vezes se situam mesmo fora do campo de acção das instituições estatais.

Mas isto não significa necessariamente que os movimentos sociais resultem em pressões pelo aprofundamento da democracia. Mostra apenas que eles são um elemento chave do desenvolvimento de novas formas institucionais de acção política nas sociedades modernas. Estenderam e alargaram as fronteiras institucionais da esfera política tradicional, ao mesmo tempo que reforçam e apelam para a importância dos aspectos simbólicos e cognitivas da acção política. O alargamento da arena do debate político faz-se em primeira inatância através da intensificação da comunicação no espaço público (Eder 1996c), da qual a «comunicação ecológica» é hoje uma parte importante (*ibid.*; Brand 1994).

Assim, a crescente participação de actores colectivos organizados em diversos domínios da esfera das políticas públicas e a intensificação da comunicação no espaço público relativamente a questões relacionadas com o interesse colectivo, o que tem ainda como efeito a afectação de valores morais, simbólicos e de identidade às lógicas distributivas e de gestão de bens públicos ou comuns, como o ambiente, traduzem a crescente institucionalização dos movimentos sociais na vida pública e política das sociedades contemporâneas (Eder 1996b; 1996c).

A institucionalização dos movimentos sociais deve pois ser analisada tendo em conta não apenas o seu efeito sobre a organização interna dos próprios movimentos, isto é, a emergência de formas organizacionais particulares aos movimentos sociais (McAdam, 1988; McAdam *et alli*, 1988; Zald, 1991; Zald and McCarthy, 1980; 1987), mas também tendo em conta as regras que governam o campo interorganizacional mais vasto de que as organizações do movimento são hoje parte integrante (Burstein, 1991; Brand, 1994; Franz *et alli*, 1986; Knoke and Burleigh, 1989; Kriese, 1988; Neidhardt and Rucht, 1991; Salisbury *et alli*, 1987).

A emergência deste campo interorganizacional detém particularidades que transformam os modos da institucionalização política que se desenvolvem nas culturas políticas modernas (Dalton and Kuechler, 1990; Eder 1993; Kaase, 1990; Kriese *et alli*, 1992; Müller-Rommel, 1990; Offe, 1990). Um novo tipo de interconecção emerge entre a sociedade, representada aqui pelas organizações do movimento social, a economia, representada pelas organizações da indústria e sindicatos, e o governo, representado pelas organizações administrativas do Estado moderno (Habermas, 1992; Eder, 1996a; 1996b; 1996c). E esta interconecção não pode ser vista apenas como uma simples dimensão da «estrutura de oportunidade política» à disposição do movimento social como meio de pontenciação do impacte político e social da mobilização colectiva, como o pensavam os autores das correntes analíticas ainda hoje dominantes no estudo dos fenómenos da acção colectiva na forma movimento social (e.g. Kitschelt, 1986; 1991; Klandermans 1988, 1991; Klandermans and Tarrow, 1988; Kriese, 1988; 1993; Kriese *et alli*, 1992; 1993; Neidhardt and Rucht, 1991; Rucht, 1988; 1991). As organizações associativas dos movimentos sociais que lidam com bens públicos como o ambiente criam uma pressão sobre o monopólio do Estado na gestão desses bens, os quais se vão transformando em objecto de políticas específicas que se tornam, por sua vez, alvo de contestação, disputa e conflitualidade (Knoke and Burleigh, 1989; Laumann and Knoke, 1987; Burstein, 1991). Desta forma, os actores-movimento colocam o Estado no centro das atenções já não como o actor único, decisivo e todo-poderoso, mas na qualidade de cooperante ou adversário nos processos de definição dos domínios de actuação e alcance dessas políticas (*ibid.*). Emerge, assim, um novo sistema institucional com novas regras de coordenação dos actores que são um efeito da entrada das organizações do movimento social neste campo (Eder, 1996a; 1996b).

É neste sentido que a emergência das organizações associativas do movimento social representa mais do que um simples acréscimo ao espaço político existente (Cohen and Arato, 1992; Habermas, 1992). Ela envolve duas dimensões específicas de mudança estrutural. A primeira é a profissionalização e a separação progressiva das organizações do movimento social mais activas em relação à sua potencial base social de apoio (Donati, 1994; Jamison 1996). A sociedade civil já não é, neste caso, a associação com mandato de negociação, mas a representação do interesse público através de associações que hoje se assemelham mais a actores corporativos especializados que se representam a «si próprios» em nome de uma definição de «interesse público» e «bem comum» que, sendo sua, surge no entanto largamente legitimada quer do ponto de vista social e cultural, quer político (Eder, 1996a; 1996b; 1996c). Deste modo, e no sentido estrito do termo, as organizações-movimento deixaram de ser

movimentos sociais para se tornar em algo diverso que o termo «grupos de interesse público» (*public interest groups*) descreve melhor (Eder 1985, 1996a).

O segundo efeito é uma mudança no *locus* institucional do controle social, que tende a passar do binómio Estado-economia para uma nova situação relacional de carácter triangular Estado-economia-sociedade. (Eder 1996a; 1996b; 1996c; Cohen and Arato, 1992; Habermas, 1992). Esta emergente constelação institucional nada tem a ver com qualquer ideia da sociedade civil levando a melhor sobre o Estado, sobre a economia, ou sobre ambos. Ao contrário de um visão dicotómica em termos de oposição Estado *versus* economia, Estado *versus* sociedade, sistema *versus* espaço privado, etc., cujo sentido hoje se esbate cada vez mais (Cohen and Arato, 1992), está-se perante uma situação triangular de coordenação das esferas funcionalmente diferenciadas da vida moderna, na qual o *locus* do controle exercido através de espaços específicos do Estado, da economia, ou de um espaço tipo corporatista partilhado por ambos mudou para um novo tipo de espaço institucional de coordenação normativa de tipo triangular (Eder 1996a; 1996b).

O tipo de coordenação assim emergente já não se define pela simples intervenção do Estado na economia, cuja resultante é o Estado Providência com os seus inerentes arranjos de tipo corporatista. Agora o Estado articula-se também com a sociedade civil criando uma sociedade política cujos arranjos institucionais se poderiam classificar de tipo «pós-corporatista» (*ibid.*). O espaço ocupado e partilhado por todos estes actores é melhor definido pela ideia de espaço público (Habermas, 1981-1987; 1992), um espaço que estende e alarga as fronteiras da esfera do político, que interfere com a economia, e que é uma consequência ou efeito da estrutura triangular do contexto institucional emergente no decurso da institucionalização dos actores colectivos -- as organizações do movimentos social -- em representação da sociedade civil (Habermas 1992; Eder 1996a; 1996b; 1996c). É neste sentido que se pode afirmar que o contexto institucional da democracia muda. O Estado e o sistema de partidos já não é a referência exclusiva da democracia política e o espaço público que emerge neste contexto é ocupado por novos actores colectivos e instituições de deliberação (*ibid.*).

Cria-se, assim, um campo interorganizacional e de coordenação de actores colectivos plurais que faz transitar as fronteiras do político para o espaço público, dando lugar a formas de negociação e procedimentos de resolução do conflito que emergem em primeiro lugar em áreas de políticas públicas que, por serem novas ou mais recentes, se revelam mais aptas a mudanças adaptativas (Brand, 1994). Estes desenvolvimentos apontam para importantes mudanças na forma como são englobados e coordenados os diferentes actores colectivos,

incluindo as organizações do movimento social que lidam com o ambiente natural -- questão paradigma dos bens comuns de novo tipo -- criando-se assim um novo contexto institucional caracterizado pelos seguintes elementos: uma nova ordem simbólica que exprime a preocupação pelos bens colectivos (p. ex. o ambiente); uma forma ou lógica institucional que está para além da esfera estrita do Estado, do mercado e da sociedade civil tomados em si próprios e que reflecte arranjos de actores auto-organizados lidando com questões de bem comum; um campo interorganizacional no qual questões de interesse comum e identidades estão presentes e são comunicadas em permanência (Eder, 1996a, 1996b, 1996c).

Este espaço público reflecte uma nova lógica de acção institucional que promove formas de auto-organização independentes do Estado (Habermas, 1992) e que contribui para um novo arranjo das instituições que até agora serviam de únicas portadoras da racionalidade moderna (Eder, 1996a; 1996c; Brand, 1994). O mecanismo que reproduz este emergente espaço público é a comunicação pública, a qual os novos movimentos sociais contribuíram para intensificar fazendo expandir ao mesmo tempo o espaço público das sociedades modernas (Habermas, 1992, Benhabib, 1992a, 1992b; Eder 1996c). A análise da função do espaço público no estabelecimento das agendas políticas; da forma como o espaço público coordena as estratégias dos actores-movimento; e dos espaços de competição dos actores colectivos formados no âmbito das áreas de actuação das políticas públicas permite avaliar o papel particular do debate público na emergência de uma nova ordem institucional nas sociedades modernas (Eder, 1996a; 1996b, 1996c).

A expansão e intensificação da comunicação no espaço público em resultado da emergência dos novos movimentos sociais deu, assim, lugar à expansão de rituais públicos de debate no qual cada vez mais actores participam (*ibid.*). Esta multiplicação de actores arrasta consigo consequências sobre o próprio espaço público através do qual os actores comunicam a sua definição das questões em debate e se controlam mutuamente (Eder 1992c). O exemplo da comunicação ecológica iniciada pelos movimentos ambientalistas que a partir dos anos 1980 impuseram definitivamente o ambiente nas agendas públicas nacionais e internacionais, é disso um exemplo. Hoje o movimento ambientalista já não tem que lutar para ser ouvido sobre questões ambientais. Mas também é verdade que os seus opositores de outrora se foram também eles progressivamente apropriando da questão ambiental (Yearly, 1991; Donati, 1994; Gusfield 1989). Multiplicam-se, portanto, as vozes -- todas elas legítimas, evidentemente -- no debate das questões ambientais. Dir-se-ia que, ironicamente, o movimento ambientalista acaba por ter que lutar para se fazer ele próprio ouvir (Eder 1996a, 1996b).

Assim, embora tenham sido os movimentos ambientalistas quem colocou a questão do ambiente nas agendas públicas, eles tendem hoje a perder o monopólio da representação pública das preocupações ambientais. Esta situação de monopólio foi sendo crescentemente disputada pela emergência de concorrentes no mercado da produção e comunicação de imagens «verdes» (Donati, 1994; Yearly, 1991; Gusfield, 1989). Um elemento fundamental para compreender estas questões é, pois, a percepção da dinâmica de estabelecimento das agendas públicas e políticas que informam o discurso público sobre o ambiente (Eder, 1992; 1996b; Hilgartner and Bosk, 1988; Lauman and Knoke, 1987; Stone, 1989; Burstein, 1991; Kingdon, 1984; Knoke and Burleigh, 1989; Salisbury *et alli* 1987).

Como qualquer outro campo de matriz simbólica, o campo do discurso ambiental define-se por uma interacção de diferentes estratégias discursivas -- e também políticas -- desencadeadas pelo conjunto dos actores concorrentes, o que força o movimento ambientalista a estratégias mudanças de imagem e de estabilização da sua posição social no interior do campo. Por exemplo, a crescente autonomia e importância dos *media* quer na definição das agendas públicas, incluindo a agenda ambiental, quer na definição dos padrões de avaliação pública das prestações dos actores colectivos e individuais (Hilgartner and Bosk, 1988; Rogers and Dearing, 1988; Stone, 1989) é factor que as organizações ambientalistas parecem hoje negligenciar em Portugal -- após um período de frutífera colaboração no início da década (Nave, 1999). Mas é também verdade que as estratégias de «investimento» em recursos técnico-científicos iniciadas por algumas associações ambientalistas a partir de finais dos anos 80 contribuíram decisivamente em acréscimo de legitimação relativamente à sua intervenção pública e revelaram-se essenciais para assegurar o lugar das associações como actores cuja participação no campo da definição das questões de política ambiental é hoje considerada imprescindível (*ibid.*)

O discurso público é assim uma questão chave para compreender e analisar a ascensão e queda das questões ambientais nas agendas políticas, tendo em conta o papel que os diferentes actores aí desempenham (Eder 1996b, 1996c; Hilgartner and Bosk, 1988; Stone 1989; Brand, 1990; Burstein, 1991; Kingdon, 1984; Knoke and Burleigh, 1989). A questão está em saber em que medida os movimentos ambientalistas conseguem sobreviver no mercado do discurso público, já que à medida que o seu reportório de acção muda se alteram também as relações do movimento com a sua potencial base de apoio social (Donati 1994; Jamison 1996; Brand 1990; 1994). Se eles só podem sobreviver como actor colectivo alertando para os riscos e necessidades sociais que não são cobertos pelos tradicionais grupos de interesse ou pelo Estado -- neste caso representado pelas agências estatais do sector

ambiental -- a sua sobrevivência depende da sua capacidade em manter o controle e a iniciativa sobre a definição das questões centrais em jogo no discurso público sobre o ambiente (Eder 1996b). A sobrevivência neste «mercado» depende, portanto, da capacidade e do sucesso em comunicar «conjuntos» coerentes de questões com ressonância na sua potencial base social de apoio. (*ibid.*; 1995; Gamson, 1988; Brand, 1990; 1994).

1.6. Acção colectiva, cidadania e modernização ecológica

Os conflitos ecológicos contêm uma faceta particular relativamente a outros conflitos sobre temas do bem público ou comum. Eles combinam e fundem questões distributivas (Ostrom, 1990b) com compromissos em relação a valores e identidades (Melucci, 1985; 1988; 1989). Nos conflitos ecológicos não se trata apenas de distribuição de riscos ou benesses ambientais, mas estão também em jogo valores e identidades que subjazem às diferentes definições da relação do homem com a natureza (Eder 1995; 1996b). Nomeadamente, os elementos de identidade que aqui estão em jogo relacionam-se com ideias de uma vida em ambiente limpo, são e decente, ideias ademais hoje largamente reconhecidas como legítimas reivindicações sociais e políticas. Neste sentido, qualquer decisão sobre um bem colectivo está relacionada com pressões difusas a respeito da defesa do interesse geral e do bem comum que remetem para problemas particulares de legitimação (Eder, 1996b; 1996c).

A acção colectiva de defesa do ambiente constitui, pois, um exemplo especialmente significativo dos efeitos que os novos movimentos sociais tiveram na reconstrução do espaço público das sociedades contemporâneas. O seu efeito é duplo. Em primeiro lugar, a sua contribuição para o alargamento do espaço público consiste em fazer de cada questão que promovem um domínio contestado da actuação do Estado através de políticas públicas. O espaço público expande-se assim através da criação de espaços públicos específicos, nos quais múltiplos e diferentes arranjos institucionais e coligações de actores colectivos emergem (Eder, 1996c).

Não se trata aqui, portanto, de um enorme e uniforme espaço público, mas de uma rede de espaços públicos específicos (*ibid.*) onde se cruzam discursos dirigidos para questões que, potencialmente, solicitam a intervenção estatal ou correcções através de medidas de políticas públicas. Obviamente, estes espaços públicos específicos tendem depois a desenvolver os seus próprios modos de funcionamento. Os discursos que aí têm lugar são, assim, um resultado de estratégias e campanhas de comunicação por parte dos actores colectivos (actores-movimento, grupos de interesse, actores estatais) mobilizados por cada questão específica e que aí aparecem envolvidos num ritual de comunicação de imagens e de

definições discursivas. A áreas das políticas de ambiente é, a este respeito, reconhecidamente exemplar.

O segundo efeito diz respeito à extensão das fronteiras da esfera política através da multiplicação de espaços públicos de debate e deliberação, sejam eles sistemas horizontais de negociação, comissões de análise e acompanhamento, órgãos de consulta, *fora* de debate sobre o ambiente a nível local ou regional, etc., envolvendo cidadãos que representam interesses particulares ou de grupo, associações, empresas, representantes estatais, todos mobilizados por formas de diálogo interorganizacional e recorrendo frequentemente a procedimentos de mediação (Amy, 1997; Brand, 1994). Embora estes espaços tendam a desenvolver rituais próprios de coordenação, identidade, negociação, e resolução do conflito ou, muitas vezes, a operar com recurso a formulações discursivas especializadas decorrentes da eventual complexidade técnico-científica das questões em apreço, o que pode potencialmente conduzir a isolá-los do exterior (Burstein, 1991; Franz *et alli*, 1986; Friedland and Alford, 1991; Kingdon, 1984), a atenção do público a estes diálogos e o eventual recurso a procedimentos de mediação constituem-se em formas de pressão sobre os participantes obrigando-os, sob pena de sanção pública, a respeitar as regras do jogo estabelecidas para diálogo (Amy, 1987; Salisbury *et alli*, 1987).

Este quadro pode ser visto como um contexto em que emergem as novas formas institucionais para encontrar soluções políticas para problemas como os que são levantados pela acção colectiva em defesa de bens comuns. Estas novas formas de participação na vida pública não desafiam necessariamente as fronteiras institucionais da esfera política tradicional, mas constituem-se na prática em formas de extensão dessas fronteiras. Esta extensão está, naturalmente, relacionada com a introdução de um novo e particular tipo de problemas e de questões, de que a crise ambiental contemporânea é naturalmente fértil.

Incide aqui o foco especial deste projecto. A viragem política sobre as questões ambientais, suscitada em grande parte pelo processo de adesão à Comunidade Europeia, que tem lugar no nosso país em meados da década de 80 com a aprovação da Lei de Bases do Ambiente -- cujo primeiro complemento legislativo é exactamente a Lei das Associações de Defesa do Ambiente que institucionaliza a sua acção pública e suporta a sua participação nos em processos de elaboração e decisão na área das políticas públicas da esfera ambiental -- define pela primeira vez nesta área um quadro de aproximação e cooperação mútua entre actores estatais e organizações autónomas da sociedade civil. Apesar da criação em 1990 de uma estrutura de nível ministerial inteiramente dedicada às questões ambientais, é sabido que este processo de responsabilização repartida entre Estado e sociedade civil na área ambiental

nem sempre decorreu com a urgência e aprofundamento desejável. Quase sempre as prioridades políticas do desenvolvimento económico e a tradição centralista e de autosuficiência do Estado se sobrepuseram no passado recente a estes esforços de institucionalização embrionária de mecanismos de democracia participativa nesta área. Com este Projecto, propusemo-nos fazer, em jeito de balanço prospectivo, um retrato sumário mas tanto quanto possível fidedigno das aquisições políticas em termos de institucionalização de espaços de participação e cooperação entre Estado e sociedade civil nos processos de deliberação e negociação na área das políticas de ambiente suscitados pelo «modernização ecológica» em curso na sociedade portuguesa.

2. O CONTEXTO POLÍTICO DA ACÇÃO COLECTIVA DE DEFESA DO AMBIENTE EM PORTUGAL

2.1. Introdução

Neste capítulo, pretende-se fazer uma breve aproximação analítica, interpretativa, e de enquadramento do actual contexto político institucional da acção colectiva de defesa do ambiente em Portugal. Particular relevo é dado ao significado político e institucional do enquadramento legislativo fornecido pela Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente aprovadas em 1987. Estes dois instrumentos legislativos determinaram as condições político-insitucionais de participação do movimento associativo nos processos de formação de decisão e elaboração de medidas de política ambiental e marcaram uma mudança estratégica no relacionamento entre as organizações do movimento ambientalista e as autoridades estatais e governativas do sector do ambiente em Portugal.

Abordaremos em primeiro lugar alguns aspectos do impacte no processo de institucionalização da acção colectiva da área do ambiente resultante da Lei das Associações de Defesa do Ambiente de 1987 e da criação na mesma época de uma agência estatal vocacionada para o estabelecimento de um quadro institucional de interacção e colaboração entre o movimento associativo do ambiente e a esfera estatal das políticas de ambiente. Designadamente, ter-se-á em vista salientar algumas discrepâncias resultantes desse processo, bem como de que forma algumas características organizativas do movimento são um resultado, entre outros factores, deste novo quadro interactivo lançado pelas autoridades governamentais do ambiente a partir de meados dos anos 80.

Este último aspecto será ainda retomado com outro desenvolvimeto no ponto seguinte, em que nos debruçamos sobre as estratégias organizativas de coordenação do movimento associativo de defesa do ambiente que daí resultaram. Ao novo quadro legal de institucionalização da participação pública das associações ambientalistas ou organizações não-governamentais do ambiente, como hoje se diz por força da revisão entretanto levada a cabo na Assembleia da República, no referiremos no final deste capítulo. Abordaremos ainda mais de perto as estratégias e condições de participação pública que marcaram o desenvolvimento da acção colectiva de defesa do ambiente no início da década que agora finda, chamando a atenção para alguns aspectos mais salientes da estrutura de mobilização de recursos que marcaram as opções estratégicas e a presença das associações do ambiente na vida política e social do país.

2.2. A Lei das Associações de Defesa do Ambiente de 1987 e a institucionalização da acção colectiva da área do ambiente

A aprovação pela Assembleia da República da Lei de Bases do Ambiente em 1987 representou então um importante passo na concretização de um quadro político-administrativo de extrema importância na estruturação da acção do Estado na área política do ambiente. Em complemento à Lei de Bases, uma outra Lei especificamente voltada para a regulamentação, estatuto legal e intervenção pública das associações de defesa do ambiente foi também votada -- e aprovada sem votos contra -- na mesma sessão legislativa. A chamada Lei das Associações de Defesa do Ambiente constituiu um momento decisivo e um ponto de viragem do processo de institucionalização da participação das associações ou grupos ambientalistas em diversas arenas institucionais de elaboração, negociação e decisão das políticas públicas de incidência ambiental.

Seguindo embora modelos legislativos já experimentados ou em vigor noutros países europeus, a Lei das Associações de Defesa do Ambiente, aliás recentemente revista, era então considerada como muito inovadora no contexto português e uma oportunidade única para as organizações associativas do movimento ambientalista darem um salto definitivo que as fizesse sair do âmbito reservado, pequeno e longe do alcance do público, que constituía a sua actividade de propaganda, educação ambiental e de pesquisa e conservação da fauna e flora da paisagem natural portuguesa para definitivamente ocuparem um lugar há muito ambicionado nas arenas públicas e políticas em que se decidia sobre questões de defesa e protecção do ambiente no país.

A Lei das Associações de Defesa do Ambiente dotou os grupos ambientalistas do nosso país do estatuto legal necessário para participar na qualidade de «parceiros sociais» aos mais diversos níveis das estruturas de elaboração, negociação e decisão da área das políticas públicas do ambiente ou incidência ambiental. A partir de então, as ADAs ganharam o direito a ser consultadas e informadas sobre todo o tipo de iniciativas estatais e governamentais para a área do ambiente e conservação da natureza quer nos momentos de formação da decisão, quer de aplicação dos respectivos instrumentos legais; a promover procedimentos judiciais para prevenção ou ressarcimento de danos ambientais, embora tendo que recorrer a promotor do ministério público para lançamento dos processos judiciais inerentes; a aceder a informação diversa de carácter técnico ou administrativo por parte da administração central, regional ou local;¹ a receber apoios diversos de carácter técnico ou financeiro directamente da

¹ Por exemplo, passaram a poder solicitar directamente aos laboratórios públicos análises sobre as condições do ar, água e outros componentes do ambiente e a tornar pública a informação obtida.

administração no sentido de melhorar as suas capacidades técnicas e científicas bem como para reforço dos seus meios de propaganda, educativos e de promoção da defesa do ambiente; a participar em diversos órgãos de consulta criados ou a criar pela administração e em agências estatais da área do ambiente quer a nível central quer regional, que incluía, por exemplo, o Conselho Directivo do Instituto Nacional do Ambiente, as Comissões Consultivas do Rótulo Ecológico, as Comissões Consultivas ou Científicas das Áreas Protegidas e Reservas Naturais, as Comissões de Controlo da Qualidade do Ar, as Comissões de Gestão das Bacias Hidrográficas, e outras, com um relevo final para o Conselho de Concertação Económico (Martins, 1988; Lopes e Gaspar, 1993).

A lista de direitos atribuídos às associações de defesa do ambiente é longa e foi então considerado por vários observadores como muito «generosa» (p. ex. Amaral, 1994: 376) por comparação com direitos equivalentes reconhecidos a grupos ou associações da sociedade civil de outras áreas. Infelizmente, esta lei, a própria Lei de Bases do Ambiente bem como outra legislação ambiental que lhe sucedeu, permaneceram por muito tempo com notados défices de regulamentação imprescindível à sua efectiva aplicação, o que significou na prática um continuado défice de aplicação dos direitos alcançados com a Lei das Associações de Defesa do Ambiente em muitos aspectos. A falta ou atrasos na regulamentação de muitas leis ambientais afectou muito particularmente a participação das associações em muitos órgãos da administração central com carácter regulatório e, em geral, aos níveis regionais e locais da administração pública. Da mesma forma, não foi fácil desenvolver e assegurar a participação das associações nos processos e estruturas de decisão de outras áreas das políticas públicas com incidência ambiental, onde inclusivé a participação dos próprios representantes da área estatal do ambiente nos processos de decisão nem sempre encontrou o melhor acolhimento, fosse através de explícitas barreiras burocrático-administrativas ou de implícitas e insondáveis barreiras políticas.

De facto, é sabido quanto o défice de posterior regulamentação constituiu um óbice à aplicação das leis ambientais e se tornou num problema crónico do esforço louvável da parte da administração em transpôr o conjunto muito diversificado e exigente de directivas europeias da área do ambiente para o quadro legislativo nacional, esforço em que se ocupou a administração portuguesa da área do ambiente nos anos finais da década de 80 e primeira metade dos anos 90. Isto apesar de o próprio movimento associativo da defesa do ambiente não ter nunca abrandado de se referir à situação nos seus protestos públicos, designadamente chamando a atenção para a falta de regulamentação e aplicação efectiva da Lei de Bases do Ambiente. As governos de então chegaram a ser directamente acusados pelo que as

associações classificavam de «manipulação» ou «obstrução» das leis ambientais por forma a possibilitar a «evasão» aos critérios ambientais que, quer as directivas europeias, quer a Lei de Bases do Ambiente, impunham aos agentes públicos e privados envolvidos no «boom» desenvolvimentista que sucedeu à Adesão à Comunidade Europeia. A administração da área do ambiente era então responsabilizada por muitos ambientalistas e comentadores desta área das políticas públicas por se revelar «cúmplice» e, por vezes, «agente» directo do processo de degradação ambiental do país devido à sua «omissão legislativa» e défice de intervenção no sentido de supervisionar ou reprimir actos ilícitos sobre o ambiente cometidos por agentes de desenvolvimento públicos e privados. O sector governamental das obras públicas foi mesmo acusado de se socorrer dos mesmos artifícios legais dos agentes privados no intuito de escapar à aplicação de leis ambientais promovidas e aprovadas pelo Governo de que era parte. O exemplo mais citado terá sido, sem dúvida, o da demora em transpor para a legislação nacional e fazer aplicar a directiva comunitária sobre avaliação de impactes ambientais de grandes obras (op. cit.: 374-375; Schmidt, 1993: 25-29).

Esta situação, embora contrária às expectativas depositadas em ambas as Leis, deu ainda assim a oportunidade aos grupos ambientalistas para alargarem consideravelmente a sua esfera de actuação e mobilização. Este período coincide efectivamente com o início de um processo de intensificação crescente da intervenção pública por parte de algumas associações de âmbito nacional, as quais se foram progressivamente tornando num espécie de «observador permanente» sempre em busca e pronto a denunciar qualquer atentado ao ambiente perpetrado por agentes públicos ou privados (Nave, 1999: 168-222). Os próprios *media* começaram então a ter nas associações ambientalistas uma fonte bem informada e especializada de notícias sobre esta área das políticas públicas quando, em paralelo com o reconhecimento do sucesso dos governos de então no que diz respeito a políticas económicas e de desenvolvimento de infraestruturas públicas, o baixo nível de *performance* ambiental da recuperação económica então em curso se transformou num foco privilegiado das agendas jornalísticas (op. cit.; e Valente, 1994).

Na década de 80 tem lugar uma vaga, até aí sem precedentes, de formação de pequenos grupos associativos para a defesa do ambiente formados por gente jovem e com pequeno número de associados. No entanto, a obtenção de fundos para o desenvolvimento de actividades de protecção da natureza dificilmente ia para além das contribuições dos voluntários ou respectivas famílias, pelo que os recursos eram muito escassos. Escassa eram ainda a capacidade e saber para o lançamento de campanhas de mobilização sobre questões ambientais por forma a ocupar um lugar relevante na esfera pública das políticas ambientais.

Contudo, graças em grande parte aos meios disponibilizados pela Comunidade Europeia para actividades de propaganda, pesquisa e educação ambiental, a que as celebrações do Ano Europeu do Ambiente em 1987-88 deram início, as autoridades estatais da área do ambiente começaram a disponibilizar para muitas associações algum suporte financeiro, recursos técnicos e organizacionais, bem como outras formas de incentivos que ajudaram as associações a melhorar e ampliar os seus meios com vista a prosseguir as suas actividades regulares. Muitos grupos tiveram então a grande oportunidade para consolidar as suas estruturas organizativas.

O programa do Ano Europeu do Ambiente incluía a realização de uma vasta campanha de sensibilização do público para os problemas ambientais. Tendo em vista lançar as bases para futuras acções de política ambiental no sentido de incrementar a educação ambiental dos portugueses, os actores estatais desta área conseguiram mobilizar grupos associativos espalhados pelo país e com diferentes vocações e interesses na defesa do ambiente. Muitos grupos locais que se preocupavam essencialmente com actividades de educação ambiental ou de carácter recreativo e lúdico ligadas à natureza, cuja existência até então era marcada essencialmente pela simples luta pela sobrevivência devido à falta de recursos e instabilidade organizativa, puderam então encontrar meios e incentivos para continuar e mesmo reforçar a sua acção (Melo e Pimenta, 1993: 151).

O momento mostrou-se ainda favorável quer ao nascimento de novas organizações, quer à renovação de outras já antigas. As melhores preparadas em termos de recursos organizacionais começaram a ter acesso a programas comunitários para a área do ambiente, o que lhes permitiu aceder a fundos que usaram para incrementar os seus recursos técnicos e científicos e alargar o âmbito das suas pesquisas e trabalho no terreno em actividades de protecção do ambiente e conservação da natureza, tais como recenseamento de exemplares de espécies protegidas, conservação e limpeza de sítios ecológicos, identificação de espécies migratórias, etc. Estas actividades atraíram muitos jovens às associações. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de ligações regulares com representações dos grupos ambientalistas de outras nacionalidades europeias junto da Comunidade Europeia através da participação no European Environmental Bureau constituiu também uma oportunidade de os grupos aí presentes alargarem contactos e relações de colaboração a nível internacional.

O ano de 1987 assinala ainda um período muito promissor em termos de desenvolvimento de formas regulares de colaboração mútua entre as principais associações portuguesas, colaboração que pontualmente se estendia a outras associações cuja actividade era mais focalizada em questões ambientais de âmbito local ou regional. Elas começaram por

cooperar em aspectos práticos de organização da representação portuguesa junto do European Environmental Bureau. Depois, após terem dirigido e animado a campanha contra os planos das autoridades governamentais espanholas para instalar um pretenso depósito de resíduos nucleares junto da fronteira com o nosso país nas margens do Douro Internacional, elas apareceram também como uma verdadeira «frente unida» contra a «eucaliptização» da floresta portuguesa.

Entretanto, e na sequência do projecto de desenvolvimento do sector político-administrativo do aparelho de estado para a área do ambiente contido em projecto na própria Lei de Bases do Ambiente, é criado o Instituto Nacional do Ambiente (INAMB). Esta agência estatal da área do ambiente, criada na dependência da então Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais, tinha o objectivo original de promover e financiar acções de educação ambiental, bem como dar apoio concreto de carácter técnico e financeiro ao movimento associativo para a defesa do ambiente. As prerrogativas do *INAMB*, cujo nome mudou mais tarde para Instituto de Promoção Ambiental (*IPAMB*), incluíam especificamente o apoio financeiro e técnico por parte do estado às associações de defesa do ambiente conforme previsto na Lei das ADAs, as quais para esse efeito se obrigavam a responder a um conjunto de preceitos normativos e obrigações legais também previstos no mesmo quadro legislativo aprovado em 1987.

Para ter acesso a financiamentos concedidos pelo *INAMB/IPAMB*, bem como acesso a outros direitos previstos na Lei da ADAs, as associações tinham não só que possuir existência legal através de registo notarial nos mesmos termos que qualquer outra entidade associativa sem fins lucrativos, como solicitar a sua aceitação no Registo Nacional de Associações de Defesa do Ambiente e ser reconhecidas pelo *INAMB/IPAMB* como associações orientadas para a defesa do ambiente e do património histórico e natural. Este reconhecimento dava às associações a oportunidade de se candidatarem a subsídios directos por parte do Estado e, eventualmente, com suporte de programas comunitários, outras formas de assistência técnica e organizativa para actividades de pesquisa no terreno, de recreio e educação ambiental, de limpeza e conservação de sítios ecológicos, de recenseamento e protecção de espécies, etc.. O esforço e importância do trabalho desenvolvido nesta área por esta agência estatal desde a sua criação não pode deixar de ser enaltecido. Ao *INAMB/IPAMB* cabia ainda a tarefa de promover e assegurar os meios para que o movimento associativo da área ambiental tivesse acesso cabal aos direitos previstos na lei com vista à sua participação e interbenção pública, nomeadamente em termos de acesso a informação da administração e dos meios para se fazer representar em

todas as arenas e órgãos de representação de actores não-estatais nesta área das políticas públicas à medida que iam sendo criados.

Contudo, as associações legalmente constituídas e inscritas no Registo Nacional não recebiam de forma automática o reconhecimento oficial para os propósitos inscritos na lei. Os direitos e formas de participação dependiam ainda do «âmbito» atribuído a cada associação pelos serviços do *INAMB/IPAMB* de acordo com os preceitos da Lei das ADAs. Por outro lado, embora a consulta das associações por parte da administração fosse obrigatória em muitas situações, os atrasos na regulamentação de muitas leis ambientais funcionou como um bloqueio ao acesso a informação e participação em processos de consulta, discussão e decisão sobre muitas questões de elaboração e aplicação das medidas de política ambiental.

De facto, a Lei das Associações de Defesa do Ambiente era de um modo geral considerada demasiado exigente sobre as condições a que as associações tinham que responder para aceder a um estatuto consonante com as suas aspirações e ter acesso a muitos dos direitos nela previstos (p. ex. Garcia, 1989: p.16). Segundo a lei, as associações deveriam ser classificadas pela entidade reguladora do Registo Nacional como de «âmbito» local, regional ou nacional a partir das informações por elas fornecidas e confirmadas sobre a sua vocação estatutária, número de associados e planos de actividades. No entanto, o critério que a lei em última análise tornava decisivo era não o âmbito geográfico de actuação da associação ou a sua vocação estatutariamente assumida, mas antes o número de associados. Assim, elas teriam que reconhecidamente ter um número mínimo de associados -- respectivamente 200, 1 000, and 4 000 membros -- para lhes ser atribuído um «âmbito» ou estatuto de associação local, regional ou nacional. Este estatuto era especialmente importante para determinar o tipo de instituições, órgãos ou arenas em que as associações se podiam fazer representar.

Estes números eram unanimamente considerados pelos ambientalistas e observadores da vida associativa desta área como claramente excessivos e totalmente desadequados aos padrões médios de capacidade de mobilização de associados dos grupos (p. ex., op. cit.; Lemos, 1988: 49). Na verdade, a maior parte das associações «monotemáticas» ou cujo âmbito de actuação era local dificilmente atingiam o número mínimo de 200 associados. Igualmente, aquelas com aspirações de intervenção num âmbito territorial mais alargado, regional ou nacional, só num número muito reduzido de casos cumpriam os preceitos quantitativos requeridos pela lei para aceder a um estatuto consonante com as suas aspirações e actividade real. Não existia na tradição associativa portuguesa a figura do sócio contribuinte ou não-activo. O modelo de estatutos padrão a que em geral as associações recorreram para

firmar o seu registo notarial tendia a definir os associados como participantes das actividades desenvolvidas pela associação devendo contribuir com uma quota igual para todos os membros. Muitas vezes, esta quota não passava de um elemento de ligação meramente simbólico à entidade associativa e que o associado interrompia quando, por qualquer motivo, se desligava das actividades associativas. Na prática, poucas associações se mostravam em condições de responder a tão exigente critério da Lei das ADAs por forma a aceder ao estatuto ou «âmbito» nacional ou regional, enquanto aquelas conduzindo pouco visível mas certamente de extrema importância actividade a nível local, por isso exigindo mais apoio, raramente contavam com 200 membros.

Efectivamente, uma consulta realizada ao Registo Nacional de Associações de Defesa do Ambiente já em finais de 1994 (Nave, 1999: 230-241) permitiu verificar quão desadequados se revelavam os números por que o legislador decidiu optar na Lei das Associações de Defesa do Ambiente de 1987 com o objectivo de diferenciar entre associações de âmbito local, regional e nacional. Verificava-se então que, apenas cerca de metade das associações inscritas manifestavam na realidade uma vocação local, aliás inscrita nos seus estatutos ou actividades. A restantes pretendiam-se de âmbito regional ou nacional e na realidade desenvolviam actividades em áreas geográficas mais alargadas, mas cerca de 40% do total das associações não atingiam sequer o número mínimo de 200 associados para, serem consideradas como de «âmbito local». Isso significava que, na letra da lei, estavam automaticamente excluídas de qualquer apoio estatal ou do acesso ao alargado espectro de direitos de participação pública que a lei pretendia regulamentar e assegurar. Por outro lado, cerca de 80% das associações tinham menos de 500 associados, e apenas um pequeno grupo de 6 associações demonstravam ter um número mínimo de associados que lhes garantia o «âmbito» nacional. E, diga-se, algumas delas nem sequer se dedicavam exclusivamente a actividades de protecção do ambiente e conservação da natureza. De facto, a média de associados das associações que de forma exclusiva se dedicavam apenas a questões ambientais eram ainda menor do que 500 membros (op. cit.)²

O legislador parece, pois, ter sido muito optimista quanto ao «boom» de adesão às associações ambientalistas da última metade da década de 80. Ou então, pelo contrário, foi

² O número médio de associados para o conjunto do universo associativo inscrito no Registo Nacional de Associações de Defesa do Ambiente é maior devido, principalmente, a duas entidades associativas cuja vocação excede o âmbito estritamente ambiental e que declararam respectivamente 60 000 and 32 000, o que significa cerca de 60% do número total de membros de associações registadas no IPAMB em finais de 1994. Trata-se do *Corpo Nacional de Escutas* e do *Centro Português de Cicloturismo/Federação Portuguesa de Cicloturismo e Utilizadores de Bicicletas*. Na declaração que constava no IPAMB esta última associação somou aos seus 8 000 associados individuais os membros dos cerca de 450 grupos federados (op. cit).

realista ao ponto de desconfiar da capacidade e disponibilidade dos actores estatais da área do ambiente para levar a cabo as necessárias mudanças institucionais a diversos níveis da administração por forma a criar as condições para a completa e cabal aplicação da Lei das Associações de Defesa do Ambiente, nomeadamente em providenciar às associações os meios necessários para assegurar o acesso e exercício de um novo e alargado âmbito de direitos consignados na lei. Assim, tratou de excluir à partida uma boa parte do universo associativo a que a lei se dirigia.

Por razões várias, algumas das quais se prendem com aspectos particulares da sua original e progressiva desadequação ao universo associativo a que se dirigia, esta Lei foi recentemente revista pela Assembleia da República -- e, diga-se, com ampla participação dos primeiros interessados, as associações ou «organizações não-governamentais do ambiente» elas próprias. Debruçar-nos-emos sobre os aspectos mais salientes do processo de revisão mais adiante neste Relatório.

2.3. Estratégias organizativas de coordenação do movimento associativo de defesa do ambiente

Ainda assim, a Lei das Associações de Defesa do Ambiente, aprovada por unanimidade, recorde-se, na Assembleia da República em 1987, representou um desafio importante quer para as associações ambientalistas, quer para o sector da administração com a responsabilidade de lidar com as questões ambientais. Ela era parte importante da estratégia lançada pelos actores governamentais da segunda metade da década de 80 dirigida para o sector do ambiente na sequência da Adesão à União Europeia, já que o quadro de Adesão prometia revelar-se exigente neste área. Mais especificamente, esta estratégia visava promover os sectores da sociedade civil envolvidos em acções de mobilização sobre questões de ambiente e conservação da natureza para servir de contrapartida e apoio ao crescimento do sector administrativo da área do ambiente de forma a que, progressivamente, critérios ambientais pudessem passar progressivamente a estar presentes nas decisões políticas e estratégias de desenvolvimento lançadas pelos governos. Neste sentido, pode dizer-se que esta acção política dirigida especificamente para as associações de defesa do ambiente contribuiu decisivamente para a actual configuração e características do movimento associativo ambientalista em Portugal (Nave, 1999: 168-188; 222-236).

Em primeiro lugar, porque a Lei das ADAs se revelava muito exigente na atribuição de «âmbito», apenas um reduzido número de associações se mostravam capazes de assegurar um número suficiente de associados para aspirarem a um estatuto equivalente ao de

«parceiros sociais» a nível nacional reconhecido pelos diversos sectores da administração. E o desafio lançado pela lei às associações para alargarem a sua influência em número de associados não era pequeno, como se viu. Por outro lado, após alguns anos de actividades que pouco ultrapassavam o âmbito educacional e de lazer em acções de conservação da natureza a nível local, a maior parte das associações dificilmente se mostravam preparadas e com recursos organizativos, técnicos, científicos, humanos, e financeiros suficientes para participar de corpo inteiro em órgãos consultivos e espaços de debate naturalmente dominados por peritos, técnicos e outros especialistas ao serviço do estado -- do sector ambiental ou outro -- ou representando outros interesses colectivos de carácter económico privado.

Entre as associações locais, algumas concorreram às formalidades legais apenas para beneficiar de alguns magros subsídios que lhe permitisse prosseguir nas suas actividades de pequena dimensão a nível local. Outras decidiram integrar organizações mais vastas que, por seu lado, careciam de uma rede de delegações e activistas que cobrisse um fatia mais vasta do território nacional de forma mais consentânea com as suas aspirações e estratégias de crescimento. Os grupos mais radicais remanescentes das correntes da ecologia política dos anos 70 praticamente recusaram o que na sua óptica representava «colaborar com o poder», mas entraram em declínio a partir de então.³ Outras associações que haviam crescido em torno de acções voluntárias de conservação e pesquisa no terreno, embora parcas em recursos e meios organizativos para aceder de forma regular a fontes de financiamento, pareceram, contudo, melhor equipadas para responder aos novos desafios.

Desta forma, apenas um grupo muito restrito de associações melhor organizadas, com credibilidade já firmada e cujo âmbito de actuação mais alargado, ainda que muito centralizado a partir dos dois grandes centros metropolitanos do país, conseguiram manter um crescimento sustentado, estendendo a sua influência através do estabelecimento de delegações pelo país ou investindo em estratégias de colaboração orgânica com grupos locais ou regionais de menor aspiração, de maneira a alcançarem um estatuto ou «âmbito» em consonância com a sua original e efectiva vocação. Na maioria dos casos, contudo, devido ao rigor das exigências da Lei das ADAs, o acesso ao largo espectro de direitos nela consignados permaneceu em boa medida a depender da descricionaridade dos responsáveis da administração e autoridades governamentais do sector do ambiente ou de outras esferas do estado central ou local.

³ Veja-se o caso mais significativo da associação *Os Amigos da Terra-Associação Portuguesa de Ecologistas* que entrou em declínio irreversível a partir de então, após de ser revelado dos grupos mais activos e com maior capacidade de mobilização entre finais da década de 70 e primeira metade dos anos 80.

Em todo o caso, A Lei das ADAs e a criação de uma agência estatal com funções específicas de apoio ao movimento associativo da área do ambiente representou um notável momento de mudança na estabilidade de muitas associações no processo de institucionalização do movimento associativo de defesa do ambiente em Portugal. É facto que, embora os recursos financeiros disponíveis para o apoio às associações se revelassem sempre relativamente escassos, foi prática inicial do *INAMB* que o financiamento de projectos das associações se fizesse independentemente do «âmbito» formal que lhes estava atribuído, antes privilegiando a avaliação da pertinência, potencialidades, rigor técnico-científico dos projectos e a real capacidade das associações candidatas para os levar bom termo. Recorde-se que esta avaliação e a atribuição concreta dos subsídios pelo *INAMB/IPAMB* sempre obedeceu a critérios em última instância decididos pelo respectivo Conselho Directivo, onde as associações passaram a contar com dois representantes.

A criação desta agência estatal marcou também com a sua influência e iniciativa um acontecimento que alguns autores consideram um ponto de viragem no movimento associativo de cariz ambiental no nosso país: a criação de uma entidade federativa agregando e representando um grande número de associações de defesa do ambiente (Melo e Pimenta, 1993: 153). De acordo com a legislação e estatuto fundadores do *INAMB*, o seu Conselho Directivo deveria integrar vários representantes de sectores diferenciados ou interesses organizados da sociedade civil. Para além do Presidente da instituição, cuja nomeação e responsabilidade hierárquica cabia às competências do Secretario de Estado do Ambiente, o Conselho Directivo do *INAMB* devia incluir ainda, como membros de pleno direito: dois especialistas da área do ambiente em representação da Assembleia da República e das universidades; representantes das duas centrais sindicais; e dois representantes das associações de defesa do ambiente. Ora, enquanto os outros sectores contavam com estruturas de topo reconhecidas para assegurar a sua representação, tal não era o caso do movimento associativo do ambiente. A inexistência de qualquer estrutura organizativa de tipo federativo que assegurasse critérios aceitáveis de representação do movimento levou os responsáveis do *INAMB* a tomar a iniciativa de promover acções no sentido de poder vir a contar com uma representação credível e aceite pela generalidade das associações no Conselho Directivo da instituição. Para tal, terão sido contactadas directamente todas as associações conhecidas à época no sentido de as mobilizar para a questão aparentemente simples da sua representação a este nível, aliás, o primeiro caso em que no concreto as associações do ambiente eram chamadas a fazer-se representar em estruturas estatais. Neste processo, e com a colaboração de algumas das mais conhecidas associações com mais larga e reconhecida intervenção

pública, todos os grupos minimamente organizados com actividade centrada em objectivos de defesa do ambiente e conservação da natureza foram virtualmente convocados para um Encontro Nacional das Associações de Defesa do Ambiente que teve lugar em Dezembro de 1989, encontro que o próprio *INAMB* não só apoiou como promoveu e patrocinou.

Embora sob os auspícios do *INAMB*, a convocatória para o Encontro foi prpomovida por algumas das associações nacionais mais conhecidas com base na necessidade de proceder à eleição de representantes do movimento associativo ambientalista para o Conselho Directivo daquela instituição, o que constituiu pretexto excelente para mais uma vez reunir representantes das associações para discutir o futuro do movimento, depois de outros encontros similares realizados anteriormente terem resultado numa radicalização das divisões no seio do movimento ambientalista.⁴ O Encontro foi na época referenciado pela imprensa como o maior e mais participado realizado até então pelos grupos ambientalistas, tendo ainda contado com a presença e discurso de circunstância do próprio Secretário de Estrado do Ambiente. Mobilizou cerca de 70 associações, representando as mais diversas tendências do ambientalismo e ecologia política de finais da década de 80, que por maioria aprovaram as bases estatutárias e elegeram a comissão instaladora de uma entidade federativa de topo para o movimento associativo do ambiente.

A *Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente* seria formalmente fundada em 1991. Entre os seus principais objectivos ressaltava o de funcionar como entidade representativa do movimento associativo ambientalista junto das autoridades ambientais e governamentais ou em quadros institucionais de negociação perante outros interesses sociais organizados; e ocupar o lugar de forum permanente de debate sobre as orientações e objectivos estratégicos do movimento, promovendo assim o diálogo e a colaboração inter-associativa no respeito da autonomia e independência de todas as associações integrantes da confederação (Melo e Pimenta, 1993: 153).

Quando a Confederação foi fundada, ela incluía cerca de 50 associações, o que constituía a maior parte das que se fizeram representar no Encontro de Associações em que a sua fundação foi primeiramente decidida. As características dominantes deste sector associativo e a concepção abrangente de «associação de defesa do ambiente» prevista na Lei das ADAs e assumida também pela Confederação, a qual inclui grupos associativos que a par com a defesa do ambiente e conservação da natureza se mobilizam também em torno de temas mais vastos de defesa do património -- paisagem, património arquitectónico construído,

⁴ Sobre estes Encontros Nacionais de Ecologistas ver Nave (1999:143-155) bem como as referências documentais que aí constam.

património histórico e monumental, património cultural, etc. -- (op. cit.: 154), justifica o número de adesões.

Apesar disso, algumas associações preferiram retirar-se do processo e permanecer fora da Confederação. Entre elas, algumas constituíam já então importantes referências do movimento associativo ambientalista de inegável peso. Nalguns casos, esta decisão relacionava-se com a recusa em aceitar entre as regras estatutárias da Confederação a aplicação estrita do princípio de «uma associação, um voto», o que equivalia a que na vida regular da organização federativa e nas decisões colectivas o voto de uma associação local com algumas dezenas de membros e o de uma associação com carácter nacional com alguns milhares de aderentes tivessem o mesmo peso. Ainda assim, foi acordado o estabelecimento de um quadro permanente de contactos e colaboração, o qual permitiu a convocação das associações auto-excluídas para todos os Encontros Nacionais que a Confederação se acometeu organizar para debate dos princípios de estratégia geral do movimento e outros temas de circunstância, bem como na eleição de representantes das associações para órgãos institucionais em que elas eram chamadas a fazer-se representar e participar.

O facto de algumas das associações de âmbito nacional reconhecidamente mais influentes e poderosas não terem formalmente aderido à Confederação explica o modesto impacto público da sua actuação e participação na esfera política da área do ambiente ao longo destes anos. Na prática, a Confederação transformou-se essencialmente numa organização de topo de associações locais, onde a falta de recursos e capacidades organizativas mais se faz sentir, impedindo-as de fazer com que a Confederação tenha uma presença e intervenção pública mais activa e influente.

Ainda assim, a Confederação continuou a convocar anualmente Encontros das Associações de Defesa do Ambiente, sempre abertos à participação das associações não federadas que quiseram participar, as quais continuaram a ser expressamente convocadas para esses efeitos. Um objectivo permanente desses Encontros foi sempre o reforço do papel da Confederação como organização de topo representativa de todo o movimento associativo de defesa do ambiente, bem como encontrar as formas mais consistentes de coordenação das acções públicas de participação e representação institucional do movimento. Os Encontros anuais convocados pela Confederação representaram ainda a oportunidade para debater e insistir em reivindicações do movimento no sentido de reforçar a sua participação activa nos processos de consulta e decisão sobre políticas de ambiente. Nomeadamente, pedidos insistentes de regulamentação e aplicação rigorosa da Lei de Bases do Ambiente e de outras leis ambientais específicas pederam continuar a ser feitos insistentemente e a uma voz por todo

o movimento uma vez ao ano. Por vezes, objectivos estratégicos e lançamento de acções de mobilização coordenadas ocuparam também os participantes, embora poucas decisões neste sentido tenham efectivamente sido levadas a cabo. As associações mais poderosas e bem organizadas de âmbito nacional continuaram a manter a liderança das acções de mobilização e protesto em torno de questões ambientais concretas, assim partilhando entre si a proeminência no terreno, autonomia, e ambições de crescimento de que não abdicaram em favor de uma organização federativa de topo que não seriam capazes de controlar devido ao princípio de «uma associação, um voto».

Outro aspecto importante deste processo foi o abandono definitivo do movimento associativo por parte da maioria dos pioneiros do ambientalismo associativo e das correntes da ecologia política, cujas ambições em envolver as associações em projectos organizacionais de mobilização política em sentido estrito, segundo a fórmula do «partido verde», acabou por ser definitivamente derrotado no curso deste processo por uma «nova geração» de ambientalistas e activistas do associativismo autónomo que impuseram a criação da Confederação. Muitos dos dissidentes do processo de constituição da Confederação viriam posteriormente de animar novas tentativas para fundar um partido verde ou outra qualquer organização vocacionada para a intervenção política directa e que, congregando os dissidentes deste processo e outros ecologistas ou simpatizantes da «causa verde», pudesse aparecer na cena política quer como alternativa à Confederação -- em eles viam no essencial a «mão» do estado -- quer ao *Partido "Os Verdes"* -- o qual consideravam uma imanação do Partido Comunista. Neste quadro, as associações que participaram do processo de fundação da Confederação ou que simplesmente recusaram virar costas à oferta de participação nas estruturas políticas do sector ambiental que a Lei de Bases do Ambiente e a Lei das Associações trazia consigo chegaram a ser acusadas de se terem encostado a sombra da dependência dos subsídios do estado por intermédio de ligações ambíguas a agências estatais do governo, caíndo assim na «ilusão de participarem da esfera do poder» e esquecendo que a «independência política só pode alcançar-se através de princípios estritos de autonomia organizativa e financeira» (Rosa, 1990: 61). Na verdade, as conclusões de quase todos os debates então levados a cabo em Encontros associativos versando a estratégia política e organizativa do movimento terminavam invariavelmente com a afirmação reiterada de que «as associações de defesa do ambiente sabem como organizar-se a si próprias sem necessidade da tutela do estado (*ibid.*). No mínimo, a reiterada insistência neste tipo de declaração de princípio é reveladora de alguma incomodidade perante o papel desempenhado pelas agências estatais e outros sectores do governo responsáveis pela área do ambiente nas

opções organizacionais e no desenvolvimento dos recursos de que a partir de então o movimento associativo ambiental passou a poder dispor.

Em todo o caso, as associações de defesa do ambiente ganharam em finais da década de 80 um novo impulso e mudanças reais ocorreram no que diz respeito ao quadro de colaboração inter-associativo. Iniciou-se então um período de vastas colaborações e outras iniciativas em comum, desde seminários, conferências e Encontros Nacionais, até acções de mobilização e protesto público em torno de questões ambientais que iam emergindo, ou que elas próprias foram capazes de impor, nas agendas políticas. A mais importante das iniciativas colectivas no início deste período foi talvez a participação das associações portuguesas no *European Environmental Bureau (EEB)* junto da Comunidade Europeia. Seis associações se fizeram representar inicialmente: *QUERCUS*, *GEOTA*, *LPN*, *'Os Amigos da Terra'*, *'Associação dos Engenheiros do Ambiente'* e *'Núcleo Português de Estudo e Protecção da Vida Selvagem'* (Garcia, 1989: 16-7). Embora algumas divergências se tenham verificado logo no preciso mometo da eleição de um representante português para o Conselho Executivo daquela instituição de nível comunitário (Lemos, 1988: 49), a partilha das tarefas e deveres da participação desde logo abriu oportunidades para a colaboração em projectos de conservação da natureza de âmbito europeu, acabando por impor de algum modo um quadro de colaboração permanente não apenas entre as associações directamente responsáveis pela representação portuguesa ao nível da Comunidade, mas também envolvendo outras associações de carácter local e regional.

Outro tanto se pode afirmar relativamente ao novo quadros institucional de participação das associações em órgãos consultivos da administração a nível nacional, conforme prescrito na Lei das Associações de Defesa do Ambiente e na Lei de Bases. Embora os processos de organização da representação continuassem em geral a ter que ser muitas vezes promovidos por actores administrativos do sector do ambiente, eles constituíram ainda assim oportunidades para aprofundar um quadro de colaboração inter-associativa envolvendo as associações directa ou indirectamente comprometidas na reestruturação organizativa do movimento, numa abertura colaborativa até então raramente vista desde os tempos áureos da mobilização contra o nuclear. A facilitação da comunicação entre as associações haveria de se revelar crucial em acções de protesto e mobilização de largo alcance sobre questões ambientais prementes e que ficaram famosas. Por exemplo, facilitou certamente a vasta mobilização conseguida pelos diferentes grupos no que foi talvez a mais importante campanha de protesto no período contra a proclamada intenção do governo espanhol de instalação de um depósito de resíduos nucleares em Aldeavilla nas margens do Douro

internacional junto à fronteira portuguesa. Embora a junção da oposição estrita à energia nuclear com o interesse nacional constituísse uma característica notada do largo consenso obtido por este movimento anti-nuclearista, o facto é que pela primeira vez desde as campanhas contra o nuclear dos anos 70, a mobilização em larga escala liderada por grupos ambientalistas em actuação coordenada alcançou resultados de mobilização pública em larga escala, persuadindo outros sectores sociais e políticos -- desde grupos de interesse sindicais e patronais até partidos políticos e autoridades governamentais -- a mobilizar-se em torno de uma questão que, apesar de tudo, não deixava de conter motivações especificamente ambientais (Lemos, 1988: 49). Mais do que isso, este movimento compeliu as autoridades governamentais do país e as principais forças políticas a assumir de forma explícita a sua oposição de princípio à energia nuclear, o que contribuiu de forma decisiva para o abandono definitivo, nunca antes claramente assumido, da ideia de instalar estações de produção energética com base na tecnologia nuclear no país.

Subsequentes iniciativas com impacte público e político variável se sucederam na base da mobilização e cooperação entre diferentes organizações do movimento associativo ambientalista, em particular denunciando danos ambientais resultantes de projectos de desenvolvimento levados a cabo por entidades de carácter quer público, quer privado ou de ambos. A ineficácia, omissão ou, por vezes, a expressa cumplicidade das autoridades governamentais na aplicação e respeito pelas leis ambientais entretanto aprovadas ou consignadas em directivas comunitárias para o ambiente tacitamente aceites no acto de Adesão; ou a responsabilidade e incapacidade de resposta das autoridades perante os frequentes acidentes ecológicos da década nunca deixou de ser denunciada neste quadro pela acção concertada das associações ambientalistas. A lista de questões ambientais concretas expressamente levantadas pelas associações ao longo de finais dos anos 80 e primeira metade dos anos 90 é extensa, incluindo o protesto por novas autoestradas que cruzavam reservas naturais recentemente instituídas; grandes projectos infraestruturais lançados sem estudos prévios de avaliação dos impactes ambientais; tentativas de absorção de reservas naturais para alargamento de campos de treino militar ou instalação de universidades públicas; planos para construção urbano ou turística no interior de reservas e parques naturais; frequentes acidentes marítimos junto à costa envolvendo petroleiros ou transporte de outras mercadorias sem resposta atempada das autoridades; projectos de desenvolvimento industrial, urbano, ou agrícola sem cuidar do seu impacte ambiental; drenagem de efluentes nos veios de água superficial ou subterrânea; invasão da costa ou espaços naturais junto ao mar por grandes aldeamentos turísticos; problemas de dispersão pelo território de depósitos incontrolados de

resíduos urbanos e industriais; localização de infraestruturas decidida pelos governos quase sempre contra as mais básicas regras de prevenção ou minimização dos respectivos impactes ambientais e, quantas vezes, à revelia das próprias medidas de minimização propostas pelos estudos de AIE ou sugeridos pelos serviços da administração do sector ambiental, etc..

Tudo isto deu oportunidade às associações ambientalistas para alargar o seu âmbito de actuação e protesto ao mesmo tempo que desenvolviam um quadro de cooperação inter-associativa -- o qual foi um marco do protesto ambientalista de finais dos anos 80 e inícios dos anos 90 -- e expandiam a visibilidade das suas acções de mobilização e protesto sobre questões ambientais concretas. Especialmente visado pelo seu protesto era então o impacte ambiental das políticas de desenvolvimento de infraestruturas, ademais encetadas com apoio financeiro da Comunidade Europeia, a qual muitas vezes se viu obrigada a actuar como árbitro destes conflitos internos. Valerá a pena recordar como este clima de contestação ambiental encorajou a emergência de movimentos de protesto de populações locais sob pretextos vários de impacte ambiental localizado nas vizinhanças e resultantes de decisões unilaterais do governo central. Será bom recordar que, na maioria dos casos, a emergência destes movimentos de protesto local se à margem de qualquer esforço de mobilização ou participação dos grupos ambientalistas, os quais, aliás, raramente se mostraram vocacionados conduzir politicamente movimentos de protesto gerados noutras esferas socio-políticas.⁵

Ao promover o alargamento e reforço do movimento associativo do ambiente, os responsáveis pelo sector ambiental do primeiro governo do Partido Social Democrata de meados da década de 80 procurava também alargar o seu apoio político no sentido de reforçar o seu peso e posição entre os parceiros de governo e partido, isto é, como uma mais-valia de legitimidade para disputar o perfil de prioridade das políticas de ambiente na acção governativa. A proclamada autonomia e independência do conjunto do movimento associativo do ambiente em relação à vida política partidária ajustava-se na perfeição a esta estratégia. Aliás, outro tanto se poderá dizer da firme e activa acção de denúncia encetada pelas

⁵ O caso mais célebre e emblemático é certamente o do protesto da população de Barqueiros que se opôs à abertura de uma exploração de caulino de alta qualidade a céu aberto na freguesia, resistindo à polícia e conseguindo levar a bom termo a sua obstrução à decisão unilateral do governo em atribuir a licença de exploração a uma empresa privada. No decorrer dos protestos, um popular foi mesmo atingido mortalmente por uma bala supostamente perdida aquando dos confrontos com a polícia, tendo sepultado, segundo os relatos da imprensa da época, em urna coberta com a bandeira do Ano Europeu para o Ambiente. Vale a pena recordar que ao longo deste período se intensificaram também os casos de boicote a eleições por parte de populações locais por razões relacionadas com problemas de ambiente local. A lista de casos é longa e culminou com amplos movimentos de resistência local, envolvendo quer populações, quer administrações locais à localização de uma incineradora dedicada de resíduos tóxicos industriais, que acabou por ser imposta pela então Ministra do Ambiente da primeira metade dos anos 90 a Estarreja, presumivelmente por recomendação de peritos e com base em «motivações técnicas». É sabido como este processo conheceu posteriormente outros percursos e peripécias.

associações ao desregramento ambiental das políticas públicas de infraestruturação e desenvolvimento regional encetadas então por outros sectores governamentais com recurso a apoios financeiros da própria Comunidade Europeia.

A dualidade desta estratégia política envolvendo as associações mais influentes e poderosas numa aliança tácita com os iniciais responsáveis pelo ambiente do primeiro governo Social Democrata -- estratégia personificada na figura política do então Secretário de Estado do Ambiente ele próprio ex-membro e fundador de uma das mais influentes associações -- é bem exemplificada pelos debates públicos e acção mobilizadora relativamente a duas questões ambientais com notável impacte público e político no final dos anos 80. Ambos os casos são ainda eloquentes quanto ao quadro de mútuo apoio e aliança tácita que se vinha estabelecendo entre as principais associações ambientalistas e os responsáveis governamentais e administrativos pelo sector político do ambiente. Além disso, em pelo menos num dos casos adiante citados, as associações ambientalistas e autoridades ambientais confluíam virtualmente na oposição a medidas de política pública encetadas por responsáveis governamentais de outros sectores.

No primeiro caso, o Secretário de Estado do Ambiente de meados dos anos 80 decidiu, com inegável coragem política, tomar a liderança do processo de demolição forçada de milhares de construções habitacionais de verão clandestinas erigidas ilegalmente ao longo dos anos em áreas de reserva pública junto da costa e em algumas zonas apazíveis de montanha. Esta campanha, assim como outras importantes iniciativas então encetadas pelas autoridades da área do ambiente, não só mereceu o completo apoio publicamente expresso de todas as associações de defesa do ambiente, que fez subir as expectativas em relação ao credo e perfil ambientalista dos Secretários de Estado que sucessivamente foram responsáveis pela pasta do ambiente no primeiro governo social democrata de meados de 80. Eles eram ambos considerados no meio como ambientalistas moderados mas sinceros, pese embora a sua pertença ao partido maioritário de centro-direita, e foram publicamente enaltecidos por representantes das associações pela coragem revelada na sua oposição, mesmo no seio do governo, a posturas radicalmente adversas à aceitação de critérios ambientais e de evasão a medidas de minimização de impactes ambientais patrocinadas por outros sectores da políticas públicas e o governo em geral nas estratégias de desenvolvimento económico e infraestrutural do país (Eloy, 1992: 109-115).

A outra questão ambiental foi a promoção das políticas de florestação com espécies exóticas de crescimento rápido encetadas pelo Ministro da Agricultura em consonância com o interesse do sector industrial da pasta de papel. É sabido o quanto esta questão suscitou de

acalorados debates e vastos movimentos de protesto na sociedade portuguesa nos finais dos anos 80.

Mas outros Ministérios continuaram também paulatinamente a decidir sobre projectos de de infraestruturas e desenvolvimtno industrial ignorando as mais elementares medidas de minimização de impactes ambientais solicitados pelo sector administrativo da área do ambiente. A florestação, a poluição industrial, a construção de autoestradas e pontes, e a falta de meios para medidas de protecção e conservação de sítios ecológicos e reservas naturais constituíram um conjunto de questões ambientais que foram largamente debatidas nas arenas públicas e políticas da democracia portuguesa após terem sido levantadas pelas associações de defesa do ambiente, ao mesmo tempo que colaboravam e recebiam apoios financeiros por parte da administração central e do governo.

Esta presumível ambiguidade gerou na época intenso debate interno no movimento (Lemos, 1988: 50). Alguns grupos e activistas denunciaram o que classificavam de relações ambíguas e dependência política em relação a um governo que, pese embora o perfil pró-ambiente do então Secretário de Estado do Ambiente e Recursos Naturais, demonstrava na prática ser cúmplice ou agente dos mais graves atentados ao ambiente (Rosa, 1990: 61). As associações eram acusadas de ter caído na alçada do Governo e de se envolverem numa rede de dependência que as mantinha dóceis e incapazes de de criticar a desatenção do governo em ralação ao ambiente, fazendo assim com que, apesar da postura política economicista das políticas governamentais, o governo deixasse transparecer que tudo ía bem com o ambiente em Portugal (op. cit.).

Estas contr adições afectaram a carreira futura de alguns grupos, em primeiro lugar, aqueles que, apesar de revelarem uma orientação ideológica mais marcada pela ecologia política, se vinham mantendo próximos deste quadro de interacção entre estruturas estatais e associações, ainda que com uma postura relativamente crítica ou, pelo menos mais hesitante. Foi o caso da associação *Os Amigos da Terra*, que em meados da década de 80 se mantinha ainda como uma das mais influentes e activas associações ambientalistas.⁶ De início, a associação participou também, ainda que parcialmente e manifestando a sua postura crítica em relação a alguns procedimentos, no processo que levou à fundação da Confederação e à eleição dos representantes associativos para o Conselho Directivo do *INAMB*. Em alguns momentos entrou mesmo em conflito aberto com a adminstração e o *INAMB*. Devido a

⁶ A informação sobre o número de associados desta associação na época diverge muito. Em 1987-88, as informações iam de 5 000 a 11 000 associados, embora se dissesse que não mais do que 100 pagavam quotas com regularidade (*Expresso*, 18 de Janeiro 1988, p. 8).

dissensões internas geradas em grande parte pelo debate a propósito da postura estratégica a adoptar neste novo quadro de relacionamento entre as associações e a administração, a associação não resistiu e entrou posteriormente em declínio.⁷

Este novo quadro de relacionamento e colaboração entre as associações de defesa do ambiente e a administração do sector ambiental que se desenvolveu a partir de finais da década de 80 gerou, pois, intenso debate no interior do movimento acerca das orientações estratégicas e organizativas a prosseguir. Os contornos deste debate reflectiam e, de certa forma, prolongavam os debates anteriormente havidos nomeadamente em encontros informais ou mesmo em Encontros Nacionais de Ecologistas que tiveram lugar em 1984-85, organizados de forma autónoma por algumas associações e em que o foco central incidia sob a forma organizativa de topo a desencadear que assegurasse uma mais eficaz coordenação das acções de mobilização e protesto dos grupos ambientalistas. O sonho era vir a alcançar em processos de mobilização em torno de temas ambientais específicos os mesmos sucessos de mobilização pública obtidos nas lutas contra o nuclear. Invariavelmente, estes encontros acabaram por denunciar sempre as profundas divisões e divergências, que se mostraram sempre inconciliáveis, entre aqueles que não prescindiam da autonomia e orientação apolítica das associações mas aceitavam a ideia de uma confederação nesta base, e aqueles que assumidamente procuravam envolver as associações na criação de uma estrutura organizativa de cariz político -- basicamente seguindo o modelo dos partidos verdes europeus -- por forma a que o lugar da ecologia no espaço político-partidário não ficasse à mercê daquilo que classificavam como abusivo «oportunismo político» vindo de outros sectores político partidários.⁸

No entanto, a nova geração de ecologistas que entretanto vinha ocupando espaço entre os membros mais activos das associações e da respectiva liderança receava que a fórmula ‘partido verde’ conduzisse as associações para o isolamento de um simples nicho político que, a prazo, destruiria os potenciais de mobilização e as estruturas organizativas das associações, cuja actividade, capacidade de mobilização, e número de aderentes tinha crescido imenso nos últimos anos. Por outro lado, desconfiava dos «recém-chegados» ecologistas oriundos dos grupos da esquerda não-parlamentar que no início da década haviam começado a entrar em declínio. Pareciam, por isso preferir uma forma organizativa de topo com meras funções de coordenação e de estabelecimento de canais de comunicação interassociativa, que

⁷ *Expresso*, 5 Setembro 1987; 12 Setembro 1987, p. 6; 19 Dezembro 1987, p. 5; 18 Janeiro 1988, p.8; 20 Fevereiro 1988, p. 5

⁸ Ver sobre este tema Nave (1999: 143-155), Fernandes (1982; 1983), Lemos (1988), Lopes (1984) Melo e Pimenta (1993: 149), Rosa (1990), Oa Amigos da Terra (1989), Matos (1995) e Franco 1984.

pontualmente pudesse liderar acções concretas de mobilização, mas que mantivesse intacta a autonomia das associações (Melo e Pimenta, 1993: 139). Igualmente, consideravam que o novo quadro de relacionamento com os agentes estatais e governativos da área do ambiente era não só benéfico para o movimento e o ambiente, como não ameaçava necessariamente a autonomia e independência política, ideológica, e organizativa das associações. A outra facção, ao contrário, tendia a ver aí um jogo de soma-zero no qual as associações abdicavam da sua independência política em relação ao poder.

De todo o modo, a iniciativa dos actores estatais da área do ambiente em abordar o movimento associativo ambiental segundo uma nova perspectiva e um novo quadro institucional (e legislativo) veio mudar substancialmente os termos do debate sobre as formas organizativas e opções político-estratégicas do movimento ambientalista em Portugal. De certa forma, o debate radicalizou-se e o apoio dado pelos actores governamentais às associações que se opuseram à fórmula partido-verde não deixou de contribuir decisivamente para a minorização da acção colectiva ambiental através do modelo organizativo e político do 'partido verde' na sociedade portuguesa.

Os desafios da institucionalização das associações de defesa do ambiente como «grupos de interesse público» e a sua participação em processos de consulta e formação de decisão na área das políticas públicas de ambiente, de acordo com os preceitos da Lei de Bases do Ambiente, da Lei das Associações de Defesa do Ambiente e outra legislação ambiental que na sequência do processo de transposição das directivas comunitárias sobre ambiente foi sendo aprovada, apresentavam-se no início da década ainda muito para além das capacidades de muitas associações. Apenas um pequeno grupo de associações com mais recursos e melhor preparadas, e com mais eficientes estruturas organizativas, as quais vieram crescentemente assumindo (e disputando) a vanguarda do movimento, parecem ter sido capazes de lhes responder cabalmente.

Contando com uma rede cada dia mais vasta de activistas e especialistas em várias matérias ambientais, o que lhes permitia ocupar sempre o lugar da frente da participação pública, do protesto ambiental e do reconhecimento público e político do seu papel social, elas têm vindo a assegurar o essencial da participação pública do movimento associativo do ambiente na esfera da política ambiental do país. A sua maior capacidade para promover projectos e candidatar-se a financiamentos por parte das agências estatais do ambiente ou de programas comunitários constituiu também um elemento decisivo de distinção em relação a associações mais pequenas, com menos recursos e aderentes e cujo espaço de actuação regional ou local as manteve mais afastadas dos corredores do poder e do estado central.

Além disso, se nalguns casos a mobilização participativa dependia essencialmente da vontade e recursos próprios das associações, noutros casos o seu contributo só podia efectivar-se a partir, em grande parte, da iniciativa e vontade política de outros actores decisivos nestes processo, nomeadamente dos actores estatais. É o caso da sua participação em esferas institucionais da carácter consultivo junto da administração. Valerá pois a pena intentar uma primeira análise de aproximação ou balanço à forma de efectivação das expectativas de participação pública das associações do ambiente lançadas em 1987 pela Lei de Bases do Ambiente e pela Lei das Associações de Defesa do Ambiente. Esta foi, aliás, uma das vertentes desta pesquisa

2.4. A Lei das Organizações Não-Governamentais de Ambiente

Durante o período de 96 a 98, teve lugar a discussão da nova proposta de Lei que define o Estatuto das Organizações Não Governamentais de Ambiente. Em termos gerais, esta proposta procurava introduzir algumas alterações em aspectos que há muito eram objecto de reivindicação entre o movimento associativo da área ambiental e que não estavam correctamente enquadrados pela Lei 10/87, nomeadamente, os critérios utilizados na classificação do âmbito de actuação da associação, a questão referente ao facto de não existir uma distinção entre ONGA cujos interesses e actividades eram exclusivamente ambientais, e aquelas que desenvolviam uma actuação de âmbito mais lato e diverso (questão polémica mesmo no seio do próprio movimento), a instituição do mecenato ambiental e a atribuição do estatuto de utilidade pública - um pouco no seguimento do que já acontecia em relação a outras áreas de intervenção da sociedade civil (mecenato cultural e de solidariedade social) - e uma clarificação das possibilidades e meios de participação e de acesso à informação. Em suma, esta proposta representou uma tentativa de evolução e aperfeiçoamento da Lei então em vigor, tendo em consideração os aspectos positivos e negativos que decorreram da sua aplicação, levando ainda em linha de conta as principais reivindicações das ONGA.

A discussão pública desta proposta de Lei contou com a participação activa das ONGA que assim o desejaram, para além da Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA), tendo sido elaborados e apresentados pareceres sobre uma primeira versão da Lei, posteriormente compilados pelo IPAMB num só documento sobre a matéria.

A par com este trabalho de análise, as ONGA solicitaram audiências aos Grupos Parlamentares com assento na Assembleia da República e à Comissão Parlamentar de Poder

Local, Equipamento Social, Administração do Território e Ambiente, no sentido de os sensibilizar para a necessidade de se proceder a alterações ao texto em debate.

Em termos das principais sugestões apresentadas pelas ONGA à proposta então em discussão, as maiores críticas cingiam-se aos seguintes aspectos:

- 1) À necessidade de clarificar alguns pormenores relativos aos direitos das ONGA em termos de participação e acesso à informação, e particularmente, sobre o alargamento do estatuto de dirigente associativo a membros da ONGA a exercerem funções de representação;
- 2) O enquadramento do mecenato ambiental, nomeadamente as condições em que este poderia ser aplicado;
- 3) A distinção entre ONGA e ONGA equiparada, assim como a importância de remeter a necessidade de classificação das ONGA partindo do seu número de associados apenas para questões de representação do próprio movimento, e não para o usufruto de quaisquer outros direitos.

Não obstante o rol de críticas que se fez sentir, a apreciação global da proposta foi bastante positiva, e veio ao encontro das expectativas do próprio movimento ambientalista, que há muito ansiava pela promulgação de uma nova Lei. Questões como a consignação do estatuto de utilidade pública, o contemplar do estatuto de dirigente associativo, a instituição do mecenato ambiental ou a alteração dos critérios para atribuição do âmbito de actuação, fazem parte do leque de propostas inovadoras introduzidas por esta Lei, e que mereceram a aprovação das ONGA em geral.

Das propostas apresentadas, algumas acabaram por ser incorporadas no texto da Lei, acabando por dar origem a um instrumento legislativo, que à partida, poderá contribuir para uma participação mais efectiva das ONGA nos momentos chave das decisões ambientais, e potenciar uma acção mais eficaz das ONGA no seu quotidiano⁹.

Posteriormente, e já no contexto da regulamentação da nova Lei, foram promovidas novas iniciativas por parte do IPAMB, no sentido de estimular o debate e de esclarecer as dúvidas que entretanto iam surgindo sobre as diversas implicações subjacentes a esta Lei¹⁰, no seguimento da estratégia inicial de promoção de um processo amplamente participado.

⁹ Para uma informação mais pormenorizada, poder-se-á consultar o anexo I, que consiste num quadro comparativo entre as duas Leis, as propostas apresentadas pelas ONGA e aquelas que foram consideradas.

¹⁰ Note-se, que após a aprovação da Lei e na fase prévia a sua regulamentação, foram promovidas diversas iniciativas de debate ao longo do país, tendo em vista, permitir às ONGA apresentarem os seus pontos de vista e sugestões. É um facto que não dispomos dos números relativos à participação efectiva registada, contudo, a

Em termos de aferir o alcance desta Lei, e de verificar até que ponto permite colmatar as lacunas da Lei anteriormente em vigor, tal só será possível com a sua progressiva aplicação em relação às situações concretas que irão surgir. Só então, se poderá determinar até que ponto as alterações decorrentes da nova Lei implicaram ou influenciaram uma mudança «nas práticas» vigentes.

equipa procurou acompanhar estes debates, e à exceção da sessão realizada em Lisboa, na Casa do Cidadão, todas as outras registaram uma afluência diminuta, não obstante as ONGA terem sido alertadas com alguma antecedência.

3. CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DE ACÇÃO COLECTIVA E PARTICIPAÇÃO NA ÁREA DAS POLÍTICAS DE AMBIENTE - DESCRIÇÃO E OBJECTIVOS DO PROJECTO DE PESQUISA

3.1. Objectivos de Investigação

A *construção social* de problemas ambientais na sociedade portuguesa, tendo embora uma relação óbvia com a acentuação dos níveis de exaustão de recursos naturais e bens ambientais suscitada pelos modelos económicos prosseguidos nos processos de desenvolvimento e crescimento económico das últimas décadas, é um resultado da crescente acção colectiva e intervenção político-social quer de agentes estatais quer de actores sociais organizados a partir da sociedade civil, os quais são responsáveis pela recente intensificação da «comunicação ecológica» no espaço público da democracia portuguesa. Em consequência, tem-se assistido ao desenvolvimento de um novo contexto político-institucional na área das políticas públicas do ambiente fruto da activa participação pública e institucionalização de «novos» actores sociais com origem no movimento ambientalista. Este contexto traduz-se nomeadamente na criação de espaços institucionais de interacção, diálogo, formação de opinião e participação pública em que têm lugar processos de deliberação determinantes na definição e resolução dos problemas ambientais do país.

Com este projecto de investigação, pretende-se: averiguar os modos de institucionalização da acção colectiva em defesa do ambiente no quadro da recente intensificação da «comunicação ecológica»; em que termos ela tem vindo a induzir mudanças nos contextos institucionais de deliberação e participação vocacionados para a resolução dos problemas ambientais do país; identificar os protagonistas do campo social do debate sobre questões de ambiente (associações e grupos ambientalistas, organizações partidárias, agências estatais, etc.), com reflexos no próprio campo político da área ambiental, bem como as respectivas estratégias organizativas, políticas e simbólico-discursivas; referenciar o desenvolvimento de novas formas institucionais de mobilização colectiva e de participação pública na esfera ambiental.

Tendo como ponto de partida um conjunto de postulados teóricos sobre a problemática da evolução político-institucional nas sociedades democráticas de industrialização avançada suscitada da progressiva institucionalização da ecologia no processo de modernização, a que alguns autores se referem através da expressão «modernização ecológica», é objectivo deste Projecto de Investigação analisar o significado e o impacte político-social da intensificação recente da «comunicação ecológica» no espaço público da democracia portuguesa. Uma das componentes importantes do processo da modernização ecológica é o envolvimento de

organizações da sociedade civil no processo da internalização política, económica e social do ambiente. Assim, focalizando naturalmente os efeitos da acção das organizações do movimento ambientalista na expansão das preocupações pela defesa do ambiente, procurar-se-á dar conta dos processos sociais que subjazem ao campo da acção colectiva para protecção da natureza e defesa do ambiente. A análise engloba, portanto, um conjunto diversificado de dimensões sociológicas, desde as que remetem para a caracterização dos actores sociais e políticos intervenientes até às eminentemente institucionais, discursivas e simbólicas.

Para além de objectivos de aprofundamento do conhecimento da lógica, estrutura, contextos institucionais, e protagonistas do campo das políticas ambientais em Portugal, o Projecto propõe-se, ainda, lançar bases de dados, incluindo de natureza qualitativa e documental sobre este campo politico-social. O objectivo é analisar a expansão das preocupações pela defesa do ambiente através do impacte na sociedade portuguesa desta intensificação da «comunicação ecológica», vista como um resultado da progressiva institucionalização dos valores, formas organizativas, e intervenção pública das associações do movimento ambientalista e de outros actores sociais deste campo com origem no Estado ou na sociedade civil. Pretende-se, assim:

a) identificar os protagonistas da área política do ambiente (associações e grupos ambientalistas, organizações partidárias, agências estatais, actores do campo científico, associações profissionais, indústrias, personalidades individuais, etc.) bem como as respectivas estratégias organizativas e modos de intervenção pública;

b) referenciar o desenvolvimento de novas formas institucionais de mobilização colectiva e de participação pública na esfera ambiental;

c) averiguar os modos de institucionalização da acção colectiva de defesa do ambiente no quadro da intensificação da «comunicação ecológica»;

d) e em que termos ela induz mudanças nos contextos institucionais de deliberação e regulação com vista à resolução dos problemas ambientais do país.

Espera-se, assim, com este projecto iniciar o preenchimento de uma lacuna no conhecimento do âmbito das ciências sociais sobre a lógica, estrutura, contextos institucionais, e protagonistas deste campo relativamente recente das políticas públicas em Portugal e, no mesmo sentido, lançar bases de dados qualitativos de natureza documental que permitam dar continuidade à investigação sociológica nesta área, nomeadamente através

posteriores aprofundamentos em objectos particulares de pesquisa neste campo politico-social de que o Projecto procurou abrir apenas os caminhos iniciais.

3.2. Linhas de pesquisa, metodologias e cronologia do Projecto

Conforme previsto no Programa de Actividades do Observa, o Projecto decorreu formalmente entre Outubro de 1997 e Setembro de 1999, tendo o seu faseamento sido assinalado pela apresentação de Relatórios de Progresso no final de cada período e culminando no presente Relatório Final. Teve, assim, o seu início em Outubro de 1997 com uma fase preliminar de pesquisa bibliográfica e de elaboração do Projecto assegurada pelo Coordenador e da qual resultou o 1º Relatório apresentado em Novembro de 1997.

Por razões que se prenderam com a concentração de esforços por parte da equipa do Projecto na finalização dos trabalhos de tratamento e análise dos resultados I Inquérito Nacional – Os Portugueses e o Ambiente, a coordenação do Projecto decidiu em Novembro de 1997 o adiamento do início dos trabalhos de pesquisa empírica para Março de 1998, tendo em vista a gestão adequada da orçamentação e meios financeiros atribuídos. Em termos práticos, a duração do Projecto foi, portanto, e conforme previsto, de cerca de 18 meses.

Assim, o primeiro período efectivo de trabalho de pesquisa empírica, a que se refere o 2º Relatório, datado de Março de 1998, foi ocupado num conjunto de tarefas de organização, planificação, recenseamento de fontes de informação. Para o efeito, houve também lugar ao estabelecimento de contactos diversos com entidades estatais e não estatais da área do ambiente tidas por pertinentes para as diversas acções de pesquisa previstas.

Nesse período, teve ainda lugar a preparação teórica dos colaboradores do Projecto relativamente aos objectos de pesquisa, com base na pesquisa bibliográfica previamente iniciada pelo coordenador, e procedeu-se a trabalhos de planificação preliminar e preparação da pesquisa empírica a desenvolver nos primeiros meses de actividade. Seguiu-se o recenseamento de fontes de informação institucionais e de bases de dados disponíveis com interesse para as áreas de pesquisa.

Basicamente, os trabalhos de pesquisa empírica seguiram três eixos principais, os quais estão contemplados no essencial, em termos de descrição e análise de resultados, nos três grandes capítulos da II Parte deste Relatório

Uma primeira direcção contemplava o aprofundamento do conhecimento das características fenomenológicas do movimento ambientalista em Portugal, designadamente nos seus aspectos organizacionais e de mobilização de recursos, bem como o contexto político-institucional da sua participação e intervenção pública. Em função deste contexto, foi

necessário prestar também a devida atenção a outros actores não-estatais que emergem nas disputas e conflitos do campo político-social do ambiente.

Num segundo eixo, interessava averiguar o contexto institucional de participação das ONGAs e outros interesses organizados da sociedade civil nos mecanismos de decisão e de formulação de medidas de acção política e gestão dos bens públicos ambientais no nosso país, conforme foi previsto desde a entrada em vigor da Lei de Bases do Ambiente de 1987.

Finalmente, dar conta dos mecanismos, intervenientes e interesses temáticos em jogo nesse campo vasto e apenas vagamente definido que é a agenda pública sobre ambiente, nomeadamente através de uma pesquisa específica dirigida aos seus reflexos na imprensa diária.

Qualquer desses três eixos de pesquisa implicou o desencadeamento de iniciativas diversas e a construção e aplicação de diferentes instrumentos de recolha e tratamento da informação de que sumariamente se dará conta nesta parte do Relatório. Juntamente, acrescentaremos algumas reflexões breves e pontuais sobre alguns dos problemas e opções de ordem técnica ou metodológica sobre que foi necessário decidir para uma execução eficaz e consistente dos sucessivos passos da pesquisa.

3.2.1. Pesquisa sobre as ONGAs e outros actores não-estatais do campo político-social do ambiente

Relativamente ao primeiro eixo, destaca-se o estudo das características fenomenológicas do movimento ambientalista em Portugal nos seus aspectos organizacionais e de mobilização de recursos, em consonância com o contexto político-institucional da sua participação e intervenção pública. Diversas iniciativas foram lançadas.

Na primeira fase dos trabalhos de investigação empírica, que decorreu entre Março de 1998 e Junho de 1998, deu-se início aos trabalhos de pesquisa sobre a legislação reguladora da participação pública de entidades não estatais na esfera das políticas do ambiente. Foi prestada atenção especial ao processo de elaboração e discussão da nova proposta de lei reguladora da actividade e participação pública das ONG's do ambiente. Igualmente, arrancaram os trabalhos de recenseamento e análise dos modos de institucionalização da acção colectiva de carácter associativo em defesa do ambiente a partir da recolha sistemática, classificação, actualização e análise de toda a informação disponível no IPAMB e noutras entidades sobre as associações e grupos envolvidos em actividades de defesa do ambiente e conservação do património natural. Em paralelo, iniciou-se também a preparação dos

materiais de inquérito, entrevista e observação necessários para as acções previstas em fases sucessivas.

No que se refere às iniciativas encetadas no âmbito do recenseamento e classificação dos principais protagonistas da área das políticas ambientais, incluindo organizações de âmbito partidário e os órgãos estatais da área do ambiente ou com competência específica de intervenção nesta área, a particular incidência nas associações e grupos ambientalistas pedia que se iniciasse pela consulta a tratamento das bases de dados institucionais existentes sobre este universo associativo. Procedeu-se, assim, à aquisição da base de dados actualizada do Registo Nacional das Associações de Defesa do Ambiente, disponibilizada pelo IPAMB. Posteriormente, esta base de dados foi tratada e organizada tendo em vista a sua adaptação aos objectivos deste estudo, assim como, ao programa através do qual se iria proceder à sua análise (SPSS).

Num primeiro momento procurou-se identificar e descrever as variáveis originais, para o que foi necessário solicitar o apoio da Divisão de Apoio às ADA do IPAMB. De seguida, foram efectuadas categorizações e recodificações de diversas variáveis, tendo algumas sido excluídas por não possuírem interesse para a pesquisa em curso. Após esta fase inicial, foram efectuadas algumas análises preliminares, cujos resultados são apresentados e analisados em Capítulo posterior deste Relatório.

Conjuntamente com a análise desta informação foram realizados os primeiros contactos tendo em vista dar início ao recenseamento de outras associações de defesa do ambiente que não se encontram inscritas no registo nacional, tendo para o efeito sido pedida colaboração à Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente - CPADA.

Pela centralidade que assume, foi ainda dada particular atenção à análise da proposta de lei sobre as Organizações não Governamentais de Ambiente, que se encontrava em discussão na especialidade e viria a ser aprovada pelo plenário da Assembleia da República no decorrer do período de trabalhos do Projecto. Em relação a esta questão, procurou-se ter acesso aos pareceres emitidos pelas principais associações de defesa do ambiente nacionais, para proceder ao confronto analítico comparativo de cada um dos artigos da lei anteriormente em vigor em contraponto com o texto da nova lei e com os aspectos aí consagrados ou não visados nas sugestões apresentadas pelas ADA nos seus pareceres. A par destas diligências analisou-se a discussão da proposta de Lei na Assembleia da República.

Na segunda fase do Projecto, basicamente entre Julho de 1998 e Novembro 1998, para além da continuidade dada a um conjunto de iniciativas de investigação de cujo início se deu conta anteriormente, foram estruturadas outras iniciativas complementares e desencadeadas

acções de pesquisa decorrentes da necessidade de aprofundamento de determinados aspectos fundamentais para este eixo de análise, nomeadamente as tendentes à recolha de informação para a análise fenomenológica e caracterização do universo associativo das Organizações Não Governamentais do Ambiente

A este nível foram encetadas essencialmente duas iniciativas. A primeira prende-se com a colaboração prestada pela Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA), com o intuito de completar as informações já disponibilizadas pelo IPAMB e de identificar o conjunto de Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA's) que não se encontram inscritas no Registo Nacional das ADA's e cuja caracterização urgia ser realizada. No âmbito desta colaboração, tentou-se ainda o recenseamento de novas formas de associativismo e intervenção ambiental, nomeadamente daquelas que decorrem do surgimento de determinados contextos ou situações de conflito ambiental em resultado de movimentos de protesto desencadeados por populações locais ou grupos específicos.

A segunda iniciativa pretendeu-se com um dos objectivos essenciais do Projecto, isto é, conhecer de forma mais aprofundada e sistemática os contextos de funcionamento, de organização e de mobilização de recursos que caracterizam o quotidiano das ONGA's. Neste sentido foi preparado um questionário de inquérito posteriormente aplicado a todas as ONGA's de que dispunhamos conhecimento da sua existência e contacto, independentemente do facto de fazerem ou não parte do Registo Nacional. A versão final do inquérito, que pode ser consultada em anexo, é resultado não só do trabalho realizado pela equipa de investigação deste projecto, mas da conjugação de esforços de consulta a outros colaboradores do OBSERVA, a militantes e dirigentes de associações, e a outros especialistas dos campos associativo, institucional e científico da área do ambiente, tendo em vista o aperfeiçoamento deste instrumento de pesquisa. Assim, a versão final que consta dos anexos ao Capítulo 5 deste Relatório, resulta das múltiplas colaborações e sugestões que foi possível reunir, sempre com o intuito de melhorar e adaptar este instrumento de pesquisa à realidade de que pretende dar conta.

Sobre o inquérito, sua estrutura, âmbito e resultados essenciais, assenta uma boa parte do Capítulo 5 deste Relatório. Por ora, adiantemos apenas que, para além de aspectos de caracterização geral e identificação de cada associação, o questionário contempla ainda elementos de caracterização das condições logísticas de funcionamento da associação, da estrutura dos recursos humanos de que dispõe, actividades desenvolvidas, fontes de financiamento e outros apoios, formas de colaboração com outras entidades públicas, privadas

ou associativas, acesso a meios de informação, participação ou representação em organismos de consulta criados pela administração, e finalmente um levantamento dos principais problemas e dificuldades que se colocam ao funcionamento e actuação das associações.

O interesse na aplicação deste método de pesquisa decorre da constatação da insuficiente informação disponível sobre o movimento associativo português que se debruça sobre a temática do ambiente. Não obstante existir já alguma informação associada ao Registo Nacional de Associações de Defesa do Ambiente, o facto é que ela é escassa em relação a determinados aspectos, assim como, nem sempre a sua actualização é feita atempadamente pelas ONGA's (ainda que a tal estejam obrigadas por lei). A falta de informação é mais acentuada em relação às ONGA's de âmbito regional e local, cujo potencial de participação é sem dúvida enorme, mas cujas dificuldades, problemas e expectativas têm sido até hoje pouco analisados.

Perante a constatação da diversidade de situações que é possível encontrar no seio do movimento, foram elaboradas duas versões do inquérito: uma dirigida a todas as ONGA's, e uma outra dirigida a núcleos de ONGA's nacionais. Esta decisão ficou a dever-se à constatação da importância de muitos destes núcleos, cujas acções e especificidades em termos locais e regionais se perderiam numa recolha de informação apenas ao nível da associação «mãe». A estrutura de base destes dois inquéritos é similar, registando-se apenas ligeiras alterações em questões pontuais, tendo em vista a sua adaptação este aspecto da realidade associativa em causa. Dada a natureza tendencialmente fechada deste instrumento de pesquisa, e no sentido de colmatar possíveis falhas e enviezamentos daí decorrentes, foram introduzidas algumas questões abertas ou a possibilidade de os próprios inquiridos introduzirem factores que considerassem importantes.

Numa terceira fase, entre Dezembro de 1998 e Setembro de 1999, último período de duração dos trabalhos do Projecto, para além da continuidade ao conjunto de iniciativas de investigação iniciadas nas fases anteriores com vista à sua finalização, procedeu-se à aplicação da versão final do inquérito, através do seu envio a cada associação conhecida.

O envio dos inquéritos efectuou-se durante a semana de 8 a 12 de Março, tendo sido definido um período de resposta que ronda as três semanas a um mês, o qual acabou por ser prolongado. Os portes de correio decorrentes do envio das respostas foram integralmente suportados pelo orçamento do Projecto com o intuito de facilitar ao máximo todo este processo de inquirição.

No que diz respeito à aplicação do inquérito às Organizações Não Governamentais de Ambiente foi ainda estabelecido contacto directo com as ONGA's que não enviarem a

resposta no período previamente solicitado, assim como com as ONGA's de maior dimensão, cujo preenchimento do inquérito pudesse apresentar maiores dificuldades.

Finalmente, acompanharam-se também as iniciativas relacionadas com actividades do movimento associativo ambientalista, ou com temáticas que lhe eram transversais (colóquios, conferências, workshops, etc.). Designadamente, perante as significativas alterações introduzidas pela Lei nº 35/98 sobre as Organizações Não Governamentais de Ambiente no quotidiano das mesmas, a equipa de investigação procedeu ao acompanhamento da discussão pública da Lei. Em particular, acompanhou-se a sessão realizada na Casa do Cidadão sobre o tema e o debate sobre esta mesma questão que ocorreu durante o Encontro Nacional das ONGA's.

No âmbito deste esforço de acompanhamento da actividade associativa da área do ambiente, uma iniciativa assumiu relevante importância: o 9º Encontro Nacional de ONGA's, realizado durante o mês de Dezembro de 1998. Ainda que nem todos os temas abordados no decorrer deste Encontro assumam a mesma relevância para este Projecto, o facto é que permitiram contactar de perto com as dinâmicas, conflitos e formas de cooperação estabelecidas entre as ONGA's, assim como constatar os problemas que mais as preocupam ou afectam no dia-a-dia. Dos temas abordados há a destacar o debate sobre a regulamentação da nova Lei, o debate sobre a ética ambientalista, ou a discussão sobre os mecanismos de participação e de diálogo ambiental (que permitiu até certo ponto uma sistematização dos principais aspectos - positivos e negativos - que envolvem estes processos).

3.2.2. Pesquisa sobre contextos institucionais de participação das ONGAs e outros interesses organizados da sociedade civil na área do ambiente

Na fase de pesquisa que decorreu entre Março e Junho de 1998, tiveram início os trabalhos de pesquisa sobre a criação, âmbito de intervenção e competências, actuação e funcionamento de organismos de monitorização, controle e acção politico-social na área do ambiente em que a participação de actores colectivos ou individuais da área ambiental ou outra em representação da sociedade civil é assegurada. Em paralelo, iniciou-se também a preparação dos materiais de inquérito, entrevista e observação necessários para as acções deste âmbito da pesquisa previstas para fases sucessivas.

Assim, no 3º Relatório apresentado em Julho de 1998, o qual na prática se referia fundamentalmente ao período de arranque da pesquisa empírica iniciada em Março de 1998, era já possível uma primeira caracterização sumária dos diversos protagonistas do diálogo

ambiental de âmbito associativo, institucional e partidário, assim como dos contextos e mecanismos de participação e desenvolvimento do «diálogo ambiental».

No que diz respeito às organizações de âmbito parlamentar e partidário que se debruçam sobre as questões ambientais, foi possível encetar contactos exploratórios e de obtenção de informação com a comissão especializada responsável pela análise na especialidade das propostas surgidas na Assembleia da República (AR) sobre estas matérias, mais concretamente com a Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente (4ª Comissão).

Com o intuito de perceber melhor a forma como estas questões são abordadas pelos diversos grupos parlamentares, quem as suscita e em que circunstâncias, procedeu-se ainda à análise das reuniões plenárias, tendo-se para o efeito consultado o *site* da AR na Internet, onde é possível encontrar os textos integrais das sessões legislativas. Esta pesquisa abrangeu o período relativo à VII Legislatura, ou seja, desde Outubro de 1995.

No sentido de complementar as informações acima referidas e explorar os contextos institucionais de deliberação e participação vocacionados para o debate e resolução de questões ambientais, foram ainda estabelecidos contactos com a Assembleia da República no sentido de obter a disponibilização de informações sobre o processo de consulta de outras entidades para emissão de pareceres relativos a determinadas questões ou projectos de lei que envolvam a problemática ambiental.

Neste período deu-se ainda início à realização de entrevistas exploratórias com dirigentes associativos do movimento ambientalista, em particular da Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente, com o intuito de compreender e contextualizar alguns dos mecanismos de cooperação e diálogo inter-associativo e institucional e de fazer um levantamento da informação disponível para consulta com interesse para este estudo. Foi ainda possível estudar os procedimentos de nomeação dos representantes das ADAs para órgãos públicos de consulta e participação da área do ambiente, assim como fazer um pequeno historial de todo este processo e um levantamento dos aspectos positivos ou dos enfiamentos e problemas a ele ligados.

A um outro nível, procedeu-se a um levantamento exaustivo dos contextos institucionais de participação das associações, tendo por referência as bases de dados existentes no centro de informação do Ministério do Ambiente, assim como, listas disponibilizadas pelo IPAMB e pelo Instituto de Conservação da Natureza (ICN) -- neste caso a lista dizia respeito apenas às áreas protegidas, e aos sectores da caça e conservação da fauna.

Ainda no âmbito desta linha de pesquisa foi realizada uma consulta aos Diários da República, onde são publicados os despachos que determinam a constituição e o âmbito de actuação de cada uma das comissões ou conselhos, quer sejam de carácter permanente ou eventual, bem como as alterações regulamentares registadas posteriormente à sua criação, tendo em conta as representações institucionais ou associativas que o compõem e o âmbito de actuação/competências que lhe estão atribuídas. A recolha desta informação não se cingiu apenas aos organismos onde as ADA são tidas como parceiras, mas abrangeu todo um conjunto de situações, mesmo aquelas onde, por vezes, apenas se encontram representados organismos da administração pública.

Para além da recolha de informação no que se refere aos organismos de carácter permanente com representação das ADAs -- por exemplo os conselhos consultivos e gerais de cada uma das áreas protegidas, os conselhos relativos à floresta, à água, à caça e conservação da fauna, ao ar e ao ambiente e desenvolvimento sustentável, o conselho directivo do IPAMB, etc. -- a pesquisa de informação sobre legislação regulamentar de órgãos deste tipo abrangeu também os conselhos e comissões que são criados *ad hoc* em resposta a determinadas situações temporais, de que são exemplo as comissões de acompanhamento de grandes obras públicas.

No sentido de possibilitar o recenseamento e análise das situações efectivas de participação das ADAs nas diversas comissões e conselhos onde a sua participação é solicitada (nomeadamente, as diferenças existentes entre as competências consagradas na lei e a realidade da sua aplicação) foram encetados contactos com a CPADA, uma vez que é esta entidade que é responsável por parte do movimento associativo pela eleição e nomeação dos representantes das ADA.

Em complemento a estas actividades, deve-se ainda destacar a participação de membros da equipa do projecto em alguns debates relacionados de forma directa ou indirecta com as questões da participação na área do ambiente. Nomeadamente, foi garantida a sua presença nos colóquios sobre o «Acompanhamento pelas ADA das Obras da Nova Ponte sobre o Tejo», realizado na Casa do Ambiente e do Cidadão, e «Ponte Vasco da Gama: Ambiente e Opinião Pública», o qual teve lugar no Centro Nacional de Cultura.

No geral, as actividades relativas a este eixo da pesquisa realizadas entre Julho e Novembro de 1998 prenderam-se com a continuação do levantamento e análise dos contextos e mecanismos de participação e negociação ambiental. Ainda se procedeu à elaboração do guião e realização de entrevistas a protagonistas desta área, as quais tiveram essencialmente um carácter exploratório numa primeira fase. Foram privilegiados protagonistas com um

currículo significativo em termos de colaboração associativa e de actuação como representante das ONGA's em organismos que contemplam essa forma de participação. Os temas desenvolvidos nestas entrevistas prenderam-se com aspectos da evolução do processo de participação das ONGA's e do seu reconhecimento como parceiro social em organismos de diálogo e negociação ambiental; o testemunho pessoal enquanto membro activo de processos de representação; principais dificuldades ou enviezamentos destes mecanismos de participação; sugestões e/ou metodologias alternativas tendo em vista uma maior eficiência destes órgãos, dos seus mecanismos de funcionamento e das formas de participação; outras formas de participação ou colaboração, onde se incluem as possibilidades de participação ao nível da União Europeia; contexto de eleição dos representantes e perfil social, profissional e científico dos mesmos.

Deu-se ainda início à análise aprofundada de casos seleccionados de organismos deste tipo. Com o intuito de conhecer de forma mais aprofundada e sistemática as estratégias de intervenção dos representantes dos diversos grupos de interesse que podem participar neste *fora* de diálogo ambiental, foram seleccionados alguns casos, entendidos como casos tipo. Para cada um destes casos foram realizadas entrevistas aos diversos protagonistas envolvidos, procedendo-se ainda à análise das actas das reuniões efectuadas. A escolha dos casos assentou numa prévia categorização feita em função das similitudes funcionais, de objectivos e de âmbito de competências das diferentes comissões ou conselhos.

A análise aprofundada de casos de organismos que contemplam a representação das ONGA's centrou-se em duas abordagens: uma abordagem mais descritiva, onde foram considerados os aspectos relacionados com as formas de organização e a regularidade de funcionamento; e uma outra abordagem mais substantiva, através da qual se pretendeu aferir as experiências, opiniões e expectativas dos diversos participantes. Mais concretamente, foram levadas em linha de conta o âmbito da comissão ou conselho, os interesses ou grupos aí representados, a assiduidade dos participantes nas reuniões, local de realização e regularidade das mesmas, questões abordadas e graus de tecnicidade da abordagem.

Em relação às entrevistas aos representantes dos diversos grupos com assento nestes *fora*, elas cingiram-se à experiência de cada um como participante, assim como, à opinião do entrevistado sobre os aspectos positivos e negativos do actual funcionamento destes mecanismos de participação. Para a realização das entrevistas foram encetados contactos com diversas entidades da administração de cuja competência deriva a responsabilidade política e administrativa pelo funcionamento destes órgãos.

Os temas desenvolvidos no decorrer destas entrevistas visavam obter informações sobre a evolução da participação das ONGA's e do seu reconhecimento como parceiro social em processos de diálogo e negociação ambiental. Inquiriu-se assim sobre momentos marcantes e estratégias privilegiadas em todo este processo. Procurou-se obter o testemunho pessoal enquanto membro activo dos processos de representação e diálogo ambiental. Solicitou-se ainda a descrição das principais dificuldades ou enfiamentos destes mecanismos institucionais de participação, bem como sugestões sobre metodologias alternativas tendo em vista uma maior eficiência destes órgãos, dos seus mecanismos de funcionamento e das formas de participação, ou outras formas de participação ou colaboração, onde se incluem as possibilidades de participação ao nível da União Europeia. Finalmente discutiram-se com o entrevistado aspectos relacionados com o contexto de eleição dos representantes e perfil social, profissional e científico dos mesmos.

Na última fase do decurso dos trabalhos, entre Dezembro de 1998 e Setembro 1999, foi dada continuidade ao conjunto de iniciativas de investigação iniciadas nas fases anteriores com vista à sua finalização. Em complemento, foram levadas a cabo acções decorrentes do estudo pormenorizado dos casos seleccionados.

Tendo por base o trabalho de pesquisa realizado sobre os mecanismos e possibilidades de efectivação do diálogo ambiental, é possível, como veremos, destacar algumas tendências, cuja confirmação ou infirmação apenas será possível com o aprofundamento dos casos analisados, assim como, da continuidade da análise de outros casos seleccionados.

De salientar ainda as iniciativas de colaboração com a CPADA, no sentido da recolha e tratamento das informações relativas aos instrumentos de diálogo e negociação ambiental. Mais concretamente, procurou-se obter os relatórios e informações complementares da participação dos representantes das ONGA's nos organismos que a prevêem.

3.2.3. Pesquisa sobre a agenda pública do ambiente

Em Março de 1998 deu-se início aos trabalhos de pesquisa documental sobre a agenda ambiental previstos na linha de investigação sobre este tema. Para o efeito, foi elaborada uma primeira versão de ficha de recenseamento de temas e acontecimentos de agenda ambiental que começou a ser testada. O acompanhamento da agenda ambiental realizou-se através da consulta directa de dois jornais diários com recurso à aplicação da ficha de recenseamento de notícias, debates e acontecimentos de agenda, bem como dos respectivos protagonistas. No 3º Relatório apresentado em Julho de 1998 foi já possível obter uma primeira imagem da evolução da agenda ambiental a partir de Outubro de 1995, com uma primeira leitura ainda de

carácter impressionista da evolução da agenda das questões ambientais para o início do período coberto pela pesquisa empírica.

No que diz respeito às iniciativas de pesquisa deste eixo, centradas no noticiário ambiental veiculado por *media* escritos, recorreu-se ao acervo de imprensa escrita da Hemeroteca Municipal onde se encontram disponíveis diversos títulos. A escolha recaiu sobre os jornais Correio da Manhã e o Público. A escolha destes dois jornais obedeceu, por um lado, a critérios relacionados com as características marcadamente distintas destes jornais diário, tanto ao nível do discurso jornalístico, da linha editorial, como do público-alvo a que se dirigem. Por outro lado, e pese embora as marcadas diferenças que os separam, ambos se distinguem, como é largamente reconhecido, por uma atenção muito especial aos problemas do ambiente.

No sentido de facilitar a recolha da informação pretendida foi elaborada uma ficha de análise e recolha da informação integrando as preocupações norteadoras da pesquisa. Desta há a destacar essencialmente três partes: uma primeira parte referente à caracterização geral e à localização de cada notícia no corpo do jornal; uma segunda parte que diz respeito ao assunto abordado onde se inclui igualmente um resumo da notícia; e uma terceira parte que consiste na caracterização dos intervenientes no evento narrado. Pretendeu-se, desta forma, organizar a informação recolhida em matrizes de análise de conteúdo que permitissem uma sistematização eficaz e uma mais rápida visualização e interpretação dos dados. Em relação aos temas ambientais alvo da notícia, assim como aos protagonistas ou intervenientes no evento narrado, foram elaboradas grelhas de categorização que não só permitiram que o processo de recolha da informação fosse mais eficiente, como facilitaram o tratamento posterior desta mesma informação, da qual se pretendia organizar uma base de dados qualitativa a ser incluída no acervo informativo do Observa.

Este instrumento de recolha de informação, o qual pode ser consultado nos Anexos referentes ao Capítulo 4 deste Relatório foi, no decorrer da sua aplicação, sujeito a rectificações visando a sua plena adequação quer aos objectivos da recolha e tratamento da informação, quer ao material de recolha. No sentido de proceder a uma análise o mais detalhada possível do acompanhamento das agendas ambientais, o material recolhido a partir da análise dos jornais diários acima referidos, foi ainda sendo confrontado com informação de outras origens respeitante à agenda política e ambiental, nomeadamente a partir de elementos de informação recolhidos através da consulta das actas da Assembleia da República, e de outros elementos informativos que foram sendo obtidos junto de órgãos da administração da área ambiental.

Toda a informação obtida por consulta dos jornais diários se encontra inserida numa base de dados qualitativos e de natureza documental acessível através dos programas informáticos Access e SPSS, com vista ao seu tratamento analítico e à sua interpretação aprofundada. Convirá referir, no entanto, que o levantamento da informação não obedeceu a uma recolha exaustiva da totalidade dos acontecimentos na área do ambiente. Indo ao encontro dos objectivos do estudo, privilegiaram-se os eventos que, de modo mais explícito ou apenas latente, envolveram estruturas institucionalizadas ou informais em situação de diálogo e conflito ambiental, prestando especial atenção às redes e aos canais de informação, às iniciativas e às relações estabelecidas entre actores estatais, partidários, associativos e económicos. O âmbito internacional só muito selectivamente foi abordado, ressaltando os casos com mais explícita probabilidade de implicações a nível nacional.

Na pesquisa realizada neste âmbito, verificou-se ainda um natural paralelismo nas temáticas salientadas por ambos os jornais, situação que conduziu a privilegiar apenas um deles por razões de economia de tempo e meios.

Valerá ainda a pena adiantar algumas palavras de explicação para justificar o período temporal coberto por esta linha de pesquisa, que vai de Outubro de 1995 até Dezembro de 1998. O termo do período é de mais simples justificação, pois predende-se com os limites orçamentais e de meios à disposição do Projecto. De todo o modo, as perspectivas de continuidade desta linha de pesquisa não deixarão de ser tidas em consideração em projectos futuros do Observa, no sentido de assegurar, a partir dos instrumentos de recolha e análise construídos no âmbito deste projecto, a construção de um mecanismo adequado de acompanhamento em tempo real da agenda ambiental, de que agenda ambiental da imprensa escrita é um dos elementos fortes.

No que se refere à data de início do período coberto, a decisão obedeceu a duas ordens de razões. Em primeiro lugar, à existência de outros trabalhos de carácter histórico-sociológico sobre a emergência e progressiva institucionalização das questões ambientais e de actores colectivos desta área na vida política e social da sociedade portuguesa, os quais tiveram por base orientações, fontes e técnicas de recolha e tratamento de informação e objectos de pesquisa similares aos desencadeados neste projecto, ainda que visando objectivos de pesquisa diferentes. Nomeadamente, alguns trabalhos realizados por colaboradores do Observa -- em particular os casos de Nave (1999) e Schmidt (1999) -- proporcionam uma cobertura eficaz de todo o período anterior a Outubro de 1995, com particular relevo para a primeira década pós-Adesão à União Europeia e dando um ênfase particular aos aspectos mais relevantes das dimensões de análise visadas por este Projecto. Acresce que esses trabalhos se

baseiam parcialmente em pesquisa realizada sobre as mesmas fontes ou similares às utilizadas neste Projecto. Considerou-se, assim, que o conhecimento da evolução do campo político-social do ambiente, lida com base em pesquisa na agenda ambiental da imprensa ou outros *media* até Outubro de 1995, era já muito satisfatória por parte dos colaboradores e do coordenador do Projecto. Acresce um outro motivo. O mês de Outubro de 1995 marca o início de um novo período legislativo e de um governo cuja orientação partidária é diversa da dos governos precedentes de meados dos anos 80 até 1995, anunciando-se assim alterações significativas na área das políticas ambientais e do seu campo político-social que o tempo se encarregará de julgar. A perspectiva ou expectativa destas mudanças e os trabalhos realizados para períodos anteriores aconselhavam, assim, a fazer coincidir o o ponto inicial desta linha de pesquisa com o início da legislatura que agora termina.

Na fase do Projecto que decorreu entre Julho e Novembro de 1998, para além da continuidade dada a um conjunto de iniciativas de investigação de que se deu conta anteriormente sobre recolha de informação da imprensa diária, deu-se início ao tratamento da informação de âmbito mais institucional, nomeadamente a referente às questões de temática ambiental abordadas na Assembleia da República nesta legislatura. Para tal foi elaborada uma base de dados cujas categorias principais se referem à caracterização das intervenções dos deputados, data e tipo de sessão onde foram abordadas essas questões, e assunto abordados.

Na ultima fase, entre Dezembro de 1998 e Setembro 1999, finalizada que foi recolha de dados nos dois jornais diários seleccionados para análise (Público e Correio da Manhã), procedeu-se à inserção da informação recolhida na base de dados, por forma a realizar o seu tratamento estatístico, do qual se dá conta essencial no Capítulo 4 deste Relatório e respectivos anexos.

II Parte
Institucionalização e Estruturas Políticas da Acção Colectiva de Defesa do
Ambiente

4. TEMAS E PROTAGONISTAS DO DISCURSO PÚBLICO SOBRE O AMBIENTE - UMA ANÁLISE ATRAVÉS DA IMPRENSA DIÁRIA (OUT. 1995 - DEZ. 1998)

4.1. Introdução

De forma a proceder-se ao acompanhamento da agenda ambiental, recorreu-se à consulta dos jornais Correio da Manhã e Público na Hemeroteca Municipal. A escolha destes dois jornais diários deveu-se ao facto de apresentarem linhas editoriais marcadamente distintas, tanto ao nível do discurso jornalístico, como do público-alvo a que se destinam. A consulta dos dois jornais compreendeu o período de Outubro de 1995 a Dezembro de 1998.

No sentido de facilitar a recolha da informação pretendida foi elaborada uma ficha de análise, durante o mês de Abril de 1998, que procurou integrar as preocupações norteadoras da pesquisa. A ficha de análise é composta por três partes: uma primeira parte referente à caracterização geral e à localização de cada notícia no corpo do jornal; uma segunda parte que diz respeito ao assunto abordado onde se inclui, igualmente, um resumo da notícia; e uma terceira parte que consiste na caracterização dos intervenientes nos acontecimentos ou situações narradas pela notícia. Este instrumento foi, no decorrer da sua aplicação, sujeito a rectificações e ajustamentos na procura da sua plena adequação aos objectivos da recolha e tratamento do material.

Pretendeu-se, desta forma, organizar a informação recolhida em matrizes de análise de conteúdo que permitiram uma sistematização eficaz e uma mais rápida visualização e interpretação dos dados (Anexo II - 2.1). Em relação ao assunto, assim como aos intervenientes, foram elaboradas grelhas de categorização (Anexo II - 2.2), as quais não só permitiram que o processo de recolha da informação fosse mais eficiente, como facilitaram a inserção e o tratamento dessa mesma informação numa base de dados qualitativos e de natureza documental construída originalmente em Access. A construção da base de dados em Access veio possibilitar o tratamento analítico e a interpretação mais aprofundada da informação disponível.

Paralelamente, no sentido de proceder a uma análise detalhada do acompanhamento da agenda ambiental, procedeu-se, sempre que se justificou, ao cruzamento do material recolhido a partir da análise dos jornais diários, com a informação respeitante à agenda política e ambiental recolhida através da consulta das actas da Assembleia da República nesta legislatura e de outros elementos informativos obtidos junto de órgãos da administração da área ambiental.

Convém realçar que o levantamento da informação não obedeceu a uma recolha exaustiva da totalidade dos acontecimentos na área do ambiente. Indo ao encontro dos objectivos do estudo, privilegiaram-se os eventos que, de modo explícito ou latente, envolveram estruturas institucionalizadas ou não de diálogo, conflito ou intervenção de política ambiental, prestando-se especial atenção às redes e canais de informação, às iniciativas dos diversos intervenientes e às relações estabelecidas entre actores estatais, partidários, associativos, económicos nacionais, ou mesmo internacionais em alguns casos.

Partindo de uma noção alargada do conceito de ambiente, procurou-se contextualizar as questões ambientais, não só em relação à esfera bio-física, como no que respeita à sua dimensão sócio-cultural. No quadro da análise da agenda ambiental foi, então, considerado um amplo leque de assuntos e de intervenientes (num total de 20 e 26, respectivamente) em atenção às diferentes escalas geográficas (local, regional, nacional, ibérica, europeia e global/mundial), com o objectivo de captar o diálogo que se estabelece entre as várias componentes espaciais, sociais, económicas, políticas e institucionais neste campo vasto da «comunicação ecológica» no espaço público da democracia portuguesa. Embora em consideração das suas dinâmicas e individualidades próprias, as diversos intervenientes podem assim ser abordados numa perspectiva mais larga e integrada. O ambiente é analisado como um conceito transversal no conjunto de outros problemas do país, no sentido de captar até que ponto a sua transversalidade e urgência são assumidas quer no conjunto das preocupações estatais e governativas, quer na esfera institucional, económico-empresarial e associativa.

No campo das questões ambientais, o predomínio de um discurso especializado tende, frequentemente, a constituir-se como um obstáculo à receptividade, sensibilização e entendimento por parte do grande público, sendo muitas vezes indicado como factor de inibição ao alargamento da participação dos cidadãos e um entrave à eco-cidadania. O acompanhamento da agenda ambiental, embora constitua um instrumento por si próprio limitado na exploração destas especificidades, não deixa de constituir uma fonte informativa importante no sentido de esclarecer e indicar pistas para melhor compreender de que forma é dado relevo à articulação ambiente-sociedade no actual contexto da sociedade portuguesa e quais os canais e redes não estatais de informação, cooperação e colaboração que se estabelecem entre os diferentes protagonistas. Esta óptica permite captar uma imagem da extensão, alcance e grau de acompanhamento pela imprensa diária dos grandes debates em torno de questões ambientais, evidenciando os eventos, problemas e debates públicos e as suas diferenças ao nível de actualidade, impacte mediático e amplitude geográfica.

No que respeita aos procedimentos metodológicos, houve a preocupação de analisar comparativamente os jornais por mês, ou seja, recolher primeiro as notícias referentes a um mês no Público e, seguidamente, passar a analisar o mesmo mês no Correio da Manhã.

Sempre que as notícias já tinham sido mencionadas no Público, anotou-se a data e a página do Correio da Manhã e fez-se referência a esse facto, através da escolha das hipóteses de uma notícia aparecer “apenas num jornal” – categoria que apresenta a grande percentagem dos casos (87,9%) –, “nos dois jornais apenas uma vez” e “nos dois jornais mais do que uma vez” (ver Anexo II – 2.3). Relativamente ao volume da recolha informativa, constata-se que a percentagem de registos no jornal Público é superior ao do Correio da Manhã. Num total de 1578 registos, cerca de 65% foram recolhidos no Público contra 35% no Correio da Manhã, sendo que 191 (12%) são comuns a ambos os jornais (ver Anexo II – 2.3).

Procurou-se, igualmente, diferenciar o tipo de abordagem jornalístico na referência, distinguindo entre artigo de opinião, reportagem ou notícia, tendo a última reunido 96,7% dos casos (ver Anexo II – 2.3). Ao nível da ilustração fotográfica das notícias, é evidente a preferência pelas imagens relativas ao conteúdo em comparação com as que remetem para os protagonistas do acontecimento. Este facto justifica-se, desde logo, pelo maior impacto mediático que, em geral, as imagens relativas a questões ambientais tendem a apresentar.

Por outro lado, verifica-se que grande parte das notícias recolhidas no Público (ver Anexo II – 2.3) se inserem na secção “Local” (43,6%). Este jornal apresenta uma disposição gráfica bastante organizada e rigorosa, subdividida por temas, como Ciência, Ambiente, Economia, Política, Sociedade, Local, etc. De salientar que as notícias registadas nas secções Ciência e Ambiente dizem essencialmente respeito à divulgação de questões de ambiente global – por exemplo Painel Intergovernamental sobre mudanças climáticas, a Conferência de Kioto, etc. O noticiário corrente sobre a área do ambiente tende assim a integrar outras secções, com particular relevo para a secção Local.

Em relação ao Correio da Manhã, a disposição do jornal é mais dispersa devido à ausência de subdivisões temáticas, sendo a razão pela qual a categoria “Secção não específica” (48,1%) reúne um tão elevado número de notícias das recolhidas neste jornal. No entanto, de quinze em quinze dias este jornal divulga um destacável intitulado “Forúm Ambiente”. Apesar deste suplemento se debruçar de forma específica e exclusiva sobre questões de ambiente, o número de registos recolhidos foi bastante reduzido pelo facto do conteúdo do suplemento ser essencialmente de carácter descritivo e formativo e não evidenciar estruturas formais ou informais de cooperação, diálogo ou conflito ambiental.

4.2. Os temas e problemas mais citados na informação ambiental da imprensa diária

A avaliação dos materiais recolhidos permite evidenciar os assuntos e os intervenientes que mereceram maior destaque por parte dos dois diários, ao longo deste período em análise¹¹. Os assuntos mais focados por grandes temas agregados dizem respeito à Biodiversidade e Protecção do Património Natural (14,8%), ao Ordenamento do Território (9,9%), à Água (9,6%) e aos Resíduos Sólidos e Urbanos (7,3%). Acresce ainda a grande visibilidade do tópico Relações entre Instituições (11,9%), a qual resulta, obviamente, da sua especial focalização no processo de recolha e que se prende com os próprios objectivos da pesquisa. Como foi referido no início deste capítulo, privilegiaram-se os eventos que, de modo explícito ou latente, envolveram situações de conflito ou diálogo público envolvendo diferentes actores sociais e relativos a questões de ambiente. Apesar de transversal aos diversos assuntos, as relações institucionais revelam um maior número de ocorrências nos domínios do Ordenamento do Território, da Água, dos Resíduos Sólidos Urbanos e Industriais e das Grandes Obras Públicas, sendo estes, também, os temas que reúnem uma maior intervenção por parte da administração pública, das ONGA, dos agentes económicos, dos grupos organizados informalmente (cidadãos, populações), das associações da sociedade civil e de outras instituições.

O tema Biodiversidade e Protecção do Património Natural procura, essencialmente, captar a problemática ambiental na sua dimensão biológica (o meio natural, os organismos vivos, os ecossistemas). Neste sentido, refere-se essencialmente a temáticas ligadas ao equilíbrio ecológico (fauna e flora) e à conservação da natureza, desde a protecção de espécies em vias de extinção ou outras, à introdução de medidas restritivas com vista à protecção de espécies e ecossistemas, sem esquecer os problemas causados por crimes ou danos ecológicos provocados quer pela caça a espécies protegidas, quer pela poluição ou pela ausência de medidas de protecção e preservação do meio ambiente natural, etc.

O tópico Ordenamento do Território engloba essencialmente as questões de gestão e planeamento territorial em meio urbano. Os assuntos que surgem com maior amplitude debruçam-se, por um lado, no debate e execução dos vários Planos de Ordenamento – os Planos Directores Municipais (PDM), o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), o Plano Nacional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano (PROTALI) e, a uma escala mais localizada, diversos planos de urbanização – e, por outro, sobre um leque diverso de problemas causados por construções indevidas e/ou pela ausência ou inadequação de infraestruturas. No âmbito deste tópico consideram-se, ainda, as acessibilidades

¹¹ Como suporte informativo a este sub-capítulo, ver em Anexo II, o Quadro “Caracterização dos Temas” (2.4).

(transportes/vias de comunicação) e as dimensões territoriais da qualidade de vida (qualidade dos espaços verdes, espaços públicos, preservação do património urbano). No entanto, a frequência com que estas questões aparecem é praticamente residual, sendo que, ao nível das acessibilidades (0,4%), surgem basicamente notícias sobre polémicas geradas em torno da futura Auto Estrada do Algarve, do IP2 e da variante à EN10.

A Água é o terceiro tema mais referenciado nesta consulta da imprensa diária, tendo por referência, essencialmente, a discussão do binómio qualidade versus poluição. A grande fatia das notícias neste item dizem respeito à poluição de rios, à má qualidade da rede de esgotos e da água para consumo e abastecimento das populações. A construção ou manutenção de ETAR's e o lançamento de Programas de Requalificação ambiental de rios, albufeiras, lagoas e oceanos, aparecem com uma percentagem muito fraca (0,4%). No quadro dos programas de requalificação ambiental, especial relevo mereceram projectos de despoluição, como o dos rios Paiva e Trancão, das rias de Aveiro e Formosa e da lagoa de Óbidos. Este tipo de projectos envolvem, normalmente, a assinatura de contratos de cooperação técnica entre autarquias, direcções regionais do ambiente e universidades/centros de investigação.

A temática dos Resíduos Sólidos Urbanos evidencia, por um lado, os graves problemas que se colocam no país ao nível das condições básicas de saneamento das populações e, por outro, aborda uma série de iniciativas no domínio da recolha, tratamento, valorização e comercialização dos resíduos sólidos urbanos (construção de aterros, colocação de ecopontos, constituição da Sociedade Ponto Verde, etc.).

De destaque assinalável, há, também, que referir os assuntos que remetem para:

- as questões relacionadas com os processos de Avaliação de Impactes Ambientais (5,3%), que denuncia a ocorrência de situações causadoras de impactes ecológicos resultantes de grandes obras e dá conta das controvérsias em torno dos Estudos de Impacte Ambiental (4,8%) e, com menor frequência, das auditorias ambientais (0,4%);
- a discussão sobre a construção e financiamento de Grandes Obras (5,3%), nomeadamente as Barragens do Alqueva e de Foz Côa, a Nova Ponte Vasco da Gama e a Expo'98;
- a abordagem de Legislação (4,3%), que envolve o debate acerca de leis já publicadas ou de novas propostas (2,7%), a adequação à legislação europeia – transposição das directivas comunitárias (0,8%) - e as dificuldades sentidas ao nível da fiscalização e aplicação das normas e leis em vigor (0,8%);
- o debate, em geral, sobre as linhas de Política Ambiental (3,2%) do Governo;

- as alterações nos Organismos da Área Ambiental (3,6%), como a criação de áreas protegidas (parques, reservas, áreas de paisagem protegida, sítios classificados), a delimitação das Rede Ecológica Nacional sua articulação com redes internacionais (REN, RAN, Rede NATURA 2000) e a criação ou alteração dos regulamentos de Institutos, Conselhos, Comissões e outras estruturas consultivas;
- a gestão dos Resíduos Industriais (3,0%), ilustrada, à escala nacional, pela polémica discussão sobre a construção e o processo de selecção do local para a central incineradora e tratamento físico-químico de resíduos tóxicos industriais.

A menor visibilidade do tema da Educação e Formação Ambiental (2,4%) prende-se também, em grande parte, com os próprios objectivos que nortearam o levantamento da agenda ambiental. A abordagem deste assunto pelos dois jornais surge essencialmente associada à divulgação de colóquios e palestras, sem que estivessem em jogo de forma evidente quaisquer tipo de relações institucionais com carácter conflitual. Apesar da reconhecida importância das acções de sensibilização e educação ambiental na defesa do ambiente, mediante os objectivos da pesquisa, apenas se registaram as notícias que envolveram acções de formação, encontros e projectos de investigação ambiental. A este respeito salienta-se a ligação deste tema às temáticas da água e dos resíduos sólidos urbanos.

Quanto ao elevado número de registos sobre biodiversidade e protecção do património, a sua justificação remete necessariamente para a transversalidade do tema. Esta temática surge cruzada com um leque diversificado de outros assuntos, por exemplo: o não cumprimento dos calendários de caça e a caça a espécies protegidas; o uso ilegal de redes à deriva, a pesca ilegal da amêijoia e meixão e os limites à quantidade de pesca na costa; a poluição de rios e aquíferos; a má qualidade dos esgotos e a deposição ilegal de resíduos sólidos, industriais, hospitalares e tóxicos; os impactes causados por construções indevidas (urbanizações turísticas, campos de golfe, etc.); os debates e polémicas em torno da realização de Estudos de Avaliação de Impacte Ambiental no âmbito das Grandes Obras (Expo'98; Barragem do Alqueva, Nova Ponte Vasco da Gama e o caso da avaliação do património arqueológico de Foz Côa); as dificuldades de fiscalização e aplicação da legislação ambiental em vigor, bem como a discussão sobre a proposta de Lei da Conservação da Natureza; e, por último, a uma escala planetária, a questão das alterações climáticas e das emissões de CO₂.

Sendo esta uma questão recorrente na imprensa diária, há que salientar o alargado espectro de notícias que divulgam sobretudo casos de efectiva, ou potencial, ocorrência de impactes ambientais graves ou mesmo de crimes contra a preservação de espécies e a

conservação do mundo natural.

O tema do Ordenamento do Território reflecte, essencialmente, a construção desordenada e desqualificada que traduz as deficiências ou ausência de um planeamento adequado do território nacional. Surge bastantes vezes associado à discussão pública dos impactes ambientais, ao debate sobre a criação de áreas protegidas e, embora com menor frequência, aos problemas de erosão, contaminação e exploração mineral dos solos. A abordagem destes domínios parece reflectir as preocupações de melhoramento das infraestruturas e de dotação do país de melhores meios de monitorização da qualidade do ambiente nas suas múltiplas facetas, evidenciando os conflitos que se geram em torno do dualismo economia-ambiente.

Em relação à Água, destacam-se os problemas da qualidade da água para consumo humano e da poluição dos rios e seus afluentes. Os temas da Biodiversidade, da constatação de Impactes Ambientais e das dificuldades de aplicação de Legislação surgem também em força a propósito de situações de mortandade geral de diversas espécies de peixes e flora provocada pela poluição industrial. Em estreita ligação com esta temática, encontram-se também as questões que dizem respeito à recolha e tratamento dos resíduos sólidos urbanos. Ao inscreverem-se na ordem do dia, estes assuntos levantam questões prioritárias ao nível da satisfação das necessidades básicas de saneamento das populações, designadamente a disponibilização de água potável em boas condições de consumo, o tratamento dos esgotos, bem como a recolha e tratamento dos resíduos urbanos e industriais.

Por outro lado, o cruzamento com o tópico das Grandes Obras é bem visível, sobretudo, através da polémica em torno da construção do empreendimento do Alqueva e das questões que se levantam em relação à qualidade da água da futura barragem.

Relativamente aos Planos Hidrológicos e à gestão dos recursos hídricos dos rios internacionais (Douro, Tejo e Guadiana), as notícias giram essencialmente em torno do estabelecimento de negociações e canais de diálogo entre os Governos português e espanhol (este tema enquadra-se no tópico das Relações entre Governos ou Ministérios com 1,1%), sendo essa discussão, contextualizada por diversas vezes à escala europeia. Embora a discussão deste tema apresente menor destaque, o enfoque atribuído a este assunto enquadra-se no clima de controvérsia e debate que tem caracterizado a abordagem deste assunto ao nível da dois países ibéricos.

Relativamente ao tema dos Impactes Ambientais, verifica-se que a discussão se centra, por um lado, na constatação da ocorrência de incidentes com impactes no ambiente de rívidos de grandes obras, designadamente nos domínios da água – poluição dos rios - e dos resíduos

urbanos – falta de aterros sanitários e suas repercussões ao nível da poluição atmosférica e das águas subterrâneas. Por outro, este tema evoca o debate e o clima de controvérsia que se vive em relação aos Estudos de Avaliação de Impacte Ambiental, sobretudo no que se refere à construção da Nova Ponte (o não cumprimento das normas ambientais por parte da Lusoponte), da Expo '98 (a questão da Parque Expo ter sido ausente de AIA) e da Barragem do Alqueva, bem como do caso de Foz Côa.

O tópico das Grandes Obras, ao englobar a construção de empreendimentos com realidades tão diversificadas (quer devido à situação geográfica como à especificidade dos seus enfoques), não deixa, no entanto, de evidenciar que as questões que se levantam acabam por remeter para um corpo comum de preocupações, como os impactes ambientais junto da flora e fauna e o ordenamento do território.

Numa outra óptica, embora se apresente como um assunto residual (1,7%), há que fazer referência ao tema da Energia. Optou-se por criar um tópico da energia em separado a fim de visualizar a ênfase dada às formas de energia alternativas. Verifica-se, no entanto, que apesar de fraca, a presença deste tema deve-se basicamente a referência às formas de energia hidroelétrica (1,6%), ilustrado pela discussão acerca dos projectos das barragens de Cela, de Castelo de Paiva, no Rio Zêzere e em Castanheira da Pêra. As únicas 3 referências em relação a energias alternativas (0,1%) dizem respeito à construção do Pavilhão Multiusos da Expo'98. Estes números evidenciam a diminuta atenção pública votada a este assunto na sociedade portuguesa.

No que respeita aos debates sobre novas propostas de Legislação, é de salientar a sua ligação aos temas da Caça (2,2%), da Floresta (2,0%), da Pesca (0,8%) e aos resíduos sólidos urbanos. Relativamente à Caça é dado relevo à discussão da Lei de Bases, enquanto ao nível da Floresta se discute a introdução de medidas de ordenamento e combate à desflorestação. No âmbito da Pesca são retratadas as dificuldades de fiscalização do comércio de marisco não depurado. Em relação aos resíduos sólidos urbanos, tem, sobretudo, lugar o debate sobre o Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU) e a controvérsia gerada pela publicação da Câmara Municipal de Lisboa de legislação que obriga ao pagamento de coimas em caso de ausência da limpeza nas ruas dos dejectos dos animais domésticos.

Um breve olhar sobre os assuntos menos focados permite referenciar que:

- A abordagem dos resíduos hospitalares (1,5%) alterna entre a descoberta de depósitos ilegais (por ex., o caso das clínicas particulares em Viana do Castelo e Porto), a discussão da 1ª versão do Plano Estratégico de Resíduos Hospitalares e a discussão sobre o EIA da Lipor II (Porto). Este tema associa-se, ainda, à poluição do ar

provocada por incineradoras das unidades hospitalares (Lisboa, Porto e Beja) devido à falta de um sistema de controlo de emissões de gases poluentes.

- O Ambiente Global (1,3%) remete para o debate internacional sobre o efeito de estufa e as mudanças climáticas que tomam forma com a definição de protocolos adicionais à Convenção de Alterações Climáticas, com a realização das Conferência de Viena e de Kioto e com a Cimeira Terra .
- O tema da Energia Nuclear (1,1%) retrata os episódios sobre os ensaios nucleares franceses no Atol da Mururoa (Polinésia), que geraram indignação à escala mundial, e a discussão luso-espanhola sobre a eventualidade de localização de um cemitério nuclear espanhol junto das margens do Douro Internacional.
- Relativamente aos Resíduos Tóxicos e Radioactivos (1,1%) o foco central das notícias recai sobre a descoberta de lixo tóxico da Grundig em Bragança e de material radioactivo em Coimbra.
- Ao nível dos Desastres Naturais (0,4%) sobressaem dois momentos. O primeiro diz respeito aos problemas causados pelo mau tempo no Inverno de 1996, nomeadamente ao nível da agricultura e, o segundo, aos estragos causados pelo sismo nos Açores (Julho de 1998).
- Por último, a temática da Agricultura (0,2%) é contextualizada à escala nacional com a abordagem das questões que se prendem com a introdução de medidas agro-ambientais e com as pressões ao nível do cultivo de plantas transgénicas.

4.3. Os protagonistas mais referenciados na informação ambiental da imprensa diária

Após esta primeira passagem pelos eventos centrais que acompanharam a agenda ambiental, torna-se imprescindível fazer uma breve apresentação dos diversos intervenientes que dinamizaram e protagonizaram esses mesmos acontecimentos¹². No quadro desta pesquisa, a identificação desses protagonistas constituiu uma das principais preocupações face ao objectivo de averiguar as diferentes estratégias e iniciativas que tiveram origem, quer nos actores estatais e governativos, quer nos associativos, ou outros de carácter menos institucional ou informais e mesmo internacionais.

Uma leitura global permite destacar um papel preponderante desempenhado, quer pela Administração Pública – por ordem decrescente, a Central (18%), Local (19,8) e Regional

¹² Como suporte informativo a este sub-capítulo, ver em Anexo II, o Quadro “Caracterização dos Protagonistas” (2.5.) e o Quadro “Cruzamento entre os Temas e Protagonistas” (2.6.).

(6,5%) –, quer pelas Organizações Não Governamentais do Ambiente (14,7%) e pelos agentes económicos nacionais (indústria, comércio, agricultura, ou grupos de interesses, com 10,7%).

Ao nível da administração central procurou-se diferenciar os principais organismos da área do ambiente: Ministério do Ambiente, Direcção Geral do Ambiente (DGA), Instituto de Conservação da Natureza (ICN), Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), Instituto Regulador de Águas e Resíduos, Instituto da Água (INAG) e Instituto dos Resíduos. Constatase, no entanto, que ao nível da imprensa a diferenciação destas entidades nem sempre é perceptível, sendo comum reunir sob o “chapéu” do Ministério do Ambiente os diferentes organismos que pertence à sua tutela. Deste modo, o Ministério do Ambiente (16,2%) destaca-se largamente das restantes entidades e contribui de forma decisiva para o facto da administração pública central ser o interveniente mais citado. Dado que os protagonistas estatais e governativos constituem um fonte privilegiada de informação junto dos media, não será também de surpreender a forte presença da administração pública central, designadamente na figura do Ministério do Ambiente enquanto entidade responsável directo pela área política do ambiente.

Também se distinguiram os Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) e o Ministério da Economia, devido às potenciais implicações das políticas públicas destas pastas com a área do ambiente. Contudo, a sua presença é praticamente residual (0,2%), o que não abona à proclamação da transversalidade área do ambiente em termos de acção governativa.

A administração regional manifesta-se, sobretudo, na forma das Direcções Regionais do Ambiente (3,7%). Embora com menor percentagem, há, ainda, que referir as Associações de Municípios (1,5%) que marcam posição no que respeita à implementação dos planos de ordenamento e ao estabelecimento de acordos intermunicipais para a construção de aterros sanitários.

Na categoria da administração local, encontram-se obviamente as autarquias e juntas de freguesia. A visibilidade da administração pública local deve-se, provavelmente, ao facto de ser o poder institucional mais perto das populações e dos seus problemas/contestações. Mas dá também conta da importância crescente que vem sendo dada na sociedade portuguesa à emergência de problemas de ambiente local.

No que respeita às Organizações Não Governamentais do Ambiente (ONGA), procurou-se diferenciar o seu âmbito de actuação – local, regional, nacional – tendo por base a classificação do IPAMB. Convém realçar a preponderância das ONGA locais (11,3%) em

relação às nacionais (2,6%) e regionais (0,7%). A tendência para identificar as ONGA com as suas associações nacionais mais mediáticas – QUERCUS, GEOTA e LPN – vê-se, assim, confrontada com a alargada presença de ONGAs de menor dimensão que desenvolvem a sua acção sobretudo à escala local. A título de exemplo, podem-se referir alguns nomes de ONGAs locais/regionais que surgem com maior frequência: no Norte, a FAPAS (Fundo para a Protecção dos Animais Selvagens) e Associação de Defesa do Vale de Âncora e Rio Neive; em Leiria, a Oikos; em Lisboa, a ADAPA e no Algarve, a Almargem. É de salientar que as ONGA locais/regionais aparecem na imprensa com bastante frequência, associadas às de âmbito nacional.

No seu conjunto, ao ocuparem a terceira posição, as ONGAs emergem naturalmente como os representantes privilegiados da sociedade civil nesta área político-social em contraponto crítico ou de suporte à iniciativa estatal na defesa do ambiente. Mas não será dispendioso assinalar também importância assumida por outras entidades associativas da sociedade civil (4,6%) – essencialmente as profissionais (3,7%) -, pelas outras instituições da área da educação, ciência, investigação e saúde (3,3%) e pelos próprios grupos de cidadãos organizados informalmente (agregadas no tópico organizações informais, com 5,5%).

Em relação às outras Instituições, o realce vai para a Ciência e Investigação (3,0%), essencialmente devido à sua participação no âmbito dos Estudos de Impacte Ambiental e de outras pesquisas na área ambiental. Os hospitais e clínicas particulares, enquanto instituições da área da saúde, marcam também alguma presença no que respeita à sua responsabilidade quanto aos resíduos hospitalares. A este propósito, as notícias alternam entre denúncias sobre o mau funcionamento das incineradoras, eliminação de resíduos sem tratamento e armazenamento ilegal de resíduos, agravadas pela ausência de fiscalização sistemática.

No que respeita aos grupos organizados informalmente (4,3%), a sua posição é marcada sob a forma de acções de protesto e contestação. Basta lembrar a divulgação pelos media de acontecimentos recentes e sucessivos de contestação popular que, nos últimos anos, têm interferido nas decisões sobre a localização de aterros de depósito e tratamento de resíduos sólidos urbanos, bem como ao nível da construção de ETAR's.

A União Europeia (3,4%) emerge, igualmente, como uma entidade focada com relativa frequência, sobretudo, no que diz respeito às questões da biodiversidade e de impactes ambientais, a que se ligam as discussões em torno da construção e financiamento da barragem do Alqueva e da Nova Ponte Vasco da Gama, assim como ao campo da legislação e política ambiental.

Os especialistas (2,4%), por vezes associados às Instituições Científicas, surgem no âmbito da Investigação Ambiental agregada à temática da biodiversidade, bem como no que se refere aos EIA e AIA. Especialistas nacionais e internacionais marcam, igualmente, a sua presença no quadro da descoberta das gravuras de Foz Côa e da avaliação da sua riqueza arqueológica. Embora menos citados, verifica-se que os especialistas são chamados a campo essencialmente como fonte de informação técnica credível e legitimadora nas questões que exigem maior grau de complexidade científica e técnica.

Quanto aos órgãos consultivos (Comissões, Conselhos), a sua presença aparece normalmente associada aos debates em torno de novas propostas legislativas, bem como ao acompanhamento técnico dos planos de ordenamento (por exemplo, a revisão dos PDM) e de obras públicas (2,1%). No âmbito da construção da Ponte Vasco da Gama, essa presença é protagonizada pela actuação das ONGAs na Comissão de Acompanhamento das Obras (CAO) e, no caso da incineradora de São João da Talha, surge frequentemente mencionada a Comissão Ad-Hoc.

As forças de segurança e os tribunais, apesar da sua referência ser menos sentida (0,7%), são citados apenas em notícias que se referem a crimes ecológicos contra espécies e áreas protegidas.

Relativamente a actores de carácter internacional (1,7%), há que referir o envolvimento de governos (1,4%) e administração pública estrangeiros (0,3%) no caso dos controversos ensaios nucleares franceses na Polinésia. Por seu turno, o governo espanhol, juntamente com o português, surgem lado a lado nas negociações do Plano Hidrológico Espanhol.

As Organizações Mundiais – ONU, OMS, UNESCO, FMI, OCDE, Fórum do Pacífico Sul, G7 - apesar da sua menor visibilidade nos noticiários de ambiente da imprensa consultados (1,1%), constituem, contudo, um promotor evidente das questões de ambiente global, nomeadamente no domínio das alterações climáticas, dos atentados contra as florestas tropicais ou de espécies protegidas.

4.4. Principais temas e protagonistas da informação ambiental na imprensa diária - evolução temporal de Outubro de 1995 a Dezembro de 1998

Uma análise mais atenta da evolução temporal dos noticiários sobre ambiente na imprensa diária consultada, permite visualizar uma grande afluência de notícias no 4º trimestre de 1995 sobre os temas da Biodiversidade, da Água, do Ordenamento do Território e dos RSU, cuja intensidade vai gradualmente decrescendo e tende depois a estabilizar com

ligeiras oscilações (Gráfico 4.1). Verifica-se a mesma tendência no que diz respeito aos temas da Política Ambiental, da Legislação, das Grandes Obras (Gráfico 4.2), dos Resíduos Industriais, da Caça (Gráfico 4.3).

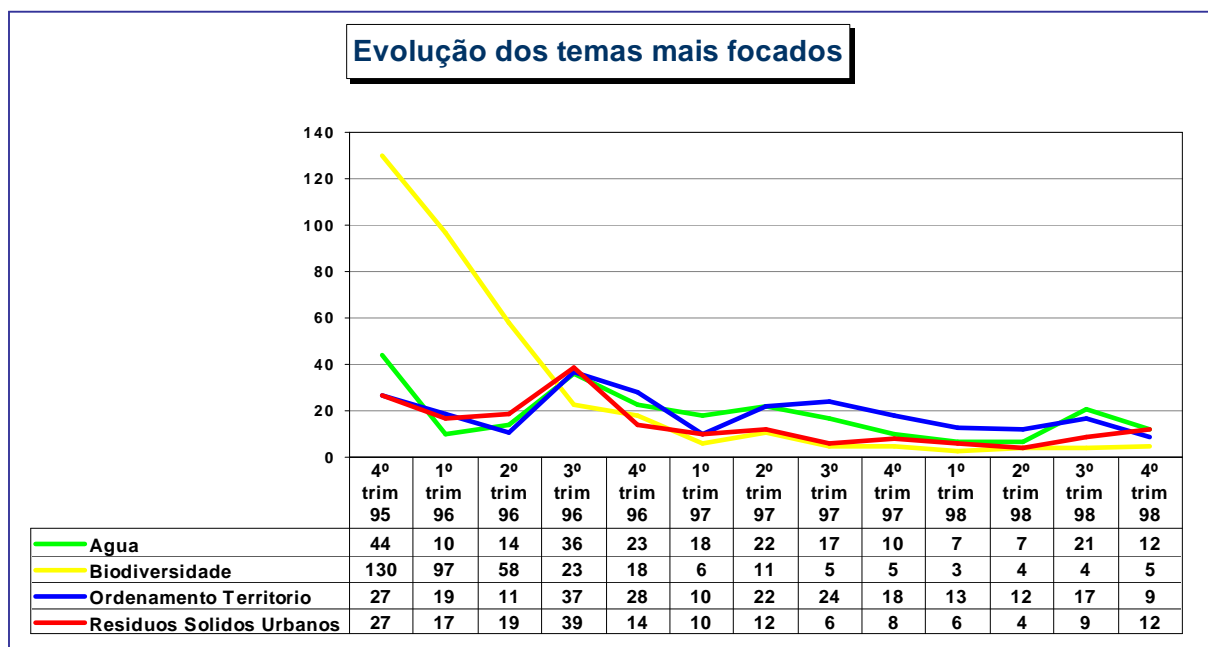


Gráfico 4.1

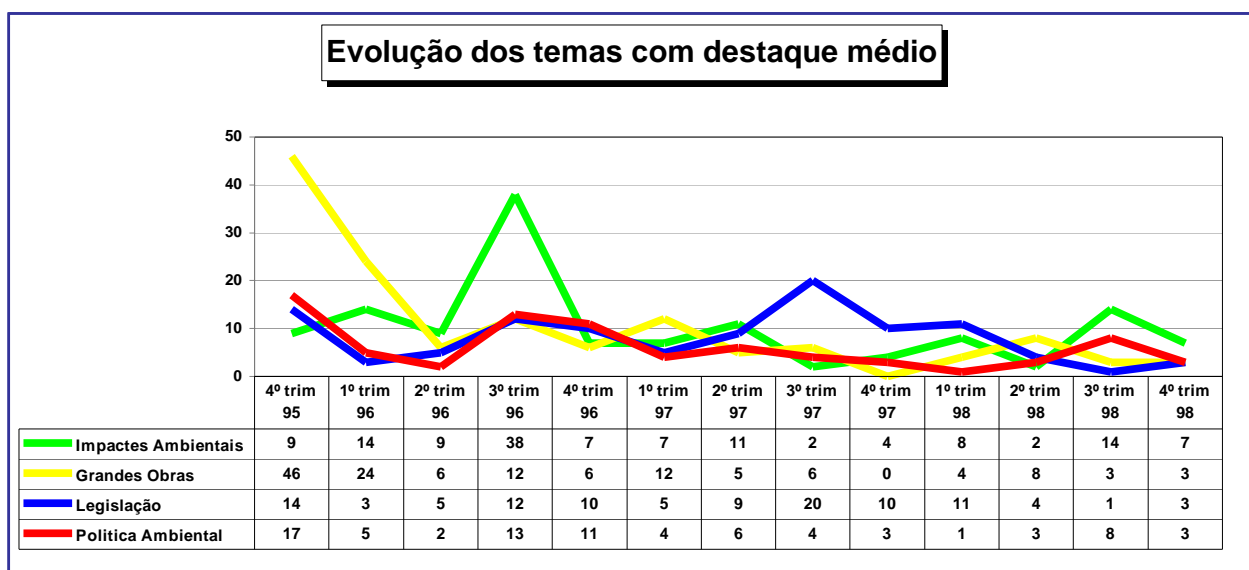


Gráfico 4.2

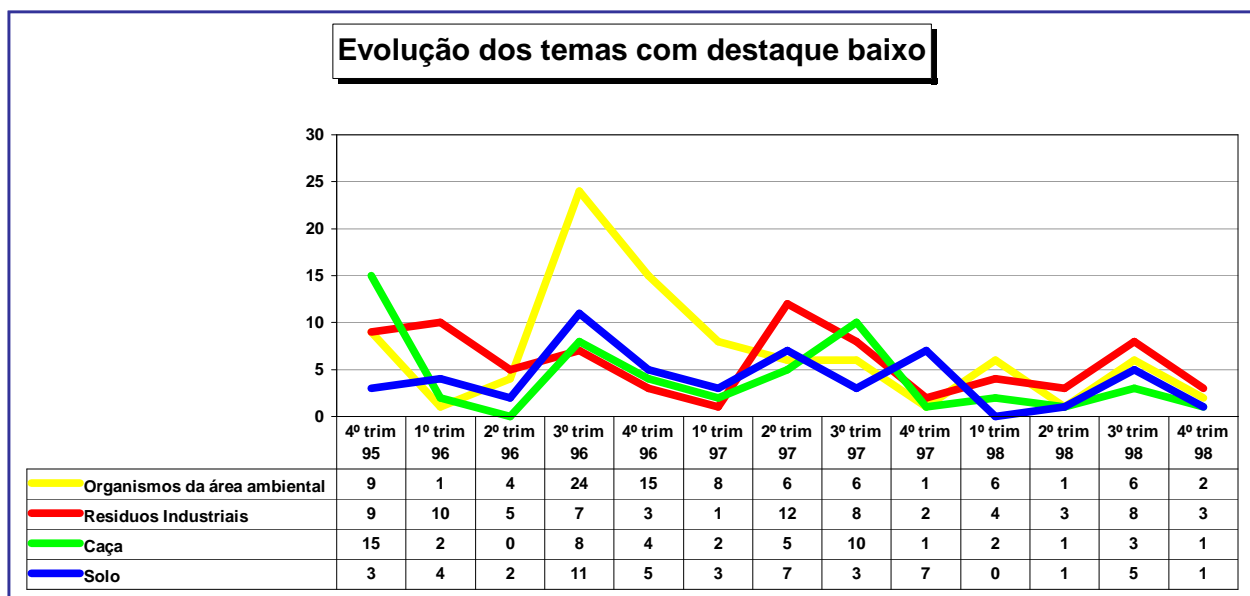


Gráfico 4.3

Recuando um pouco no tempo, recordamos que o mês de Outubro de 1995 é marcado por importantes alterações na vida política nacional na sequência das eleições legislativas e da formação de um novo governo. Não é de estranhar, pois, que o debate sobre legislação e política ambiental sejam alvos de maior debate público neste período. Confirma-se que, neste trimestre de 1995, surgem com bastante frequência questões ligadas à atribuição ministerial da pasta do Ambiente, bem como acerca da definição de metas, linhas de orientação, estratégias de aplicação dos recursos financeiros e suas prioridades. Alias é, precisamente, neste período que o Governo Nacional surge citado mais vezes e em que se denota uma forte incidência da Administração Pública (Gráfico 4.4).

A mudança de Governo mantém-se presente enquanto motivo despoletador na abordagem de determinadas temáticas ambientais de cariz mais específico e polémico, dada a necessidade de afirmar ou rejeitar as linhas de actuação do anterior executivo. A título de exemplo, podem ser referidas as questões que se prendem com os Planos Hidrológicos dos dois países ibéricos e os problemas de poluição dos rios internacionais em que se destaca a presença dos Governos Internacionais e do Governo Nacional, bem como com as grandes obras públicas e privadas, designadamente a Expo'98 e a construção das Barragens de Alqueva e Foz Côa (que contou então com a vinda de especialistas estrangeiros para averiguar a importância do património arqueológico – Gráfico 4.4) e, também, com as promessas de acabar com as lixeiras no país e proporcionar as condições mínimas de saneamento básico às populações.

A notória concentração de notícias sobre biodiversidade, água e resíduos industriais nos dois primeiros trimestres, prende-se, ainda, a outras circunstâncias: ao nível da sensibilização e investigação, e preocupações internacionais sobre a preservação das Florestas no âmbito do painel Intergovernamental para as Florestas das Nações Unidas, assim como a realização da Convenção Mundial sobre Biodiversidade e das V Jornadas do Ambiente na Região de Ourém, onde a QUERCUS reforçou que Portugal continua sem uma estratégia de conservação da natureza; no campo da poluição industrial dos rios, em que foram largamente debatidos os casos da morte de peixes em Sines (com instauração por parte do Ministério do Ambiente de um processo de contra-ordenação à empresa Borealis), na albufeira do Rio Roxo (Distrito de Beja) e na Ria Aveiro devido a descargas da Portucel; em relação à caça (Gráfico 4.3), em que ocorreram situações de conflito entre caçadores e ambientalistas devido a denúncias de abate a aves protegidas; no domínio da preservação do património natural, em que Foz Côa esteve na ordem do dia.

Evolução dos protagonistas estatais / governativos

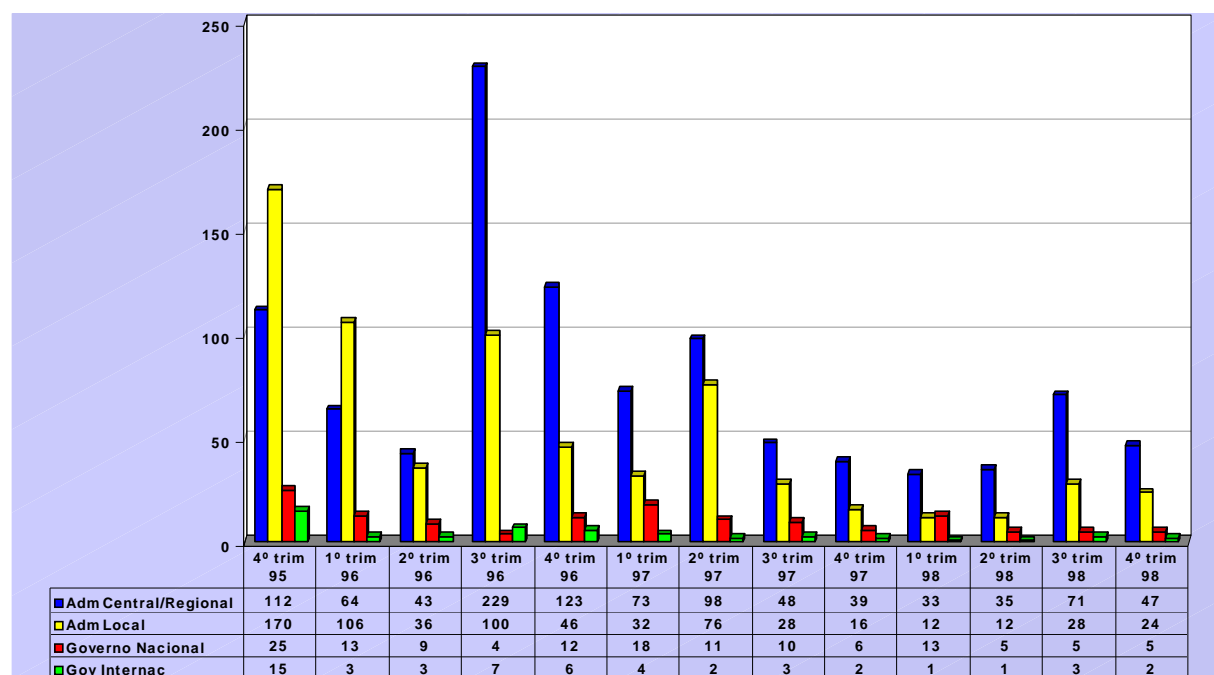


Gráfico 4.4

Evolução dos protagonistas mais focados

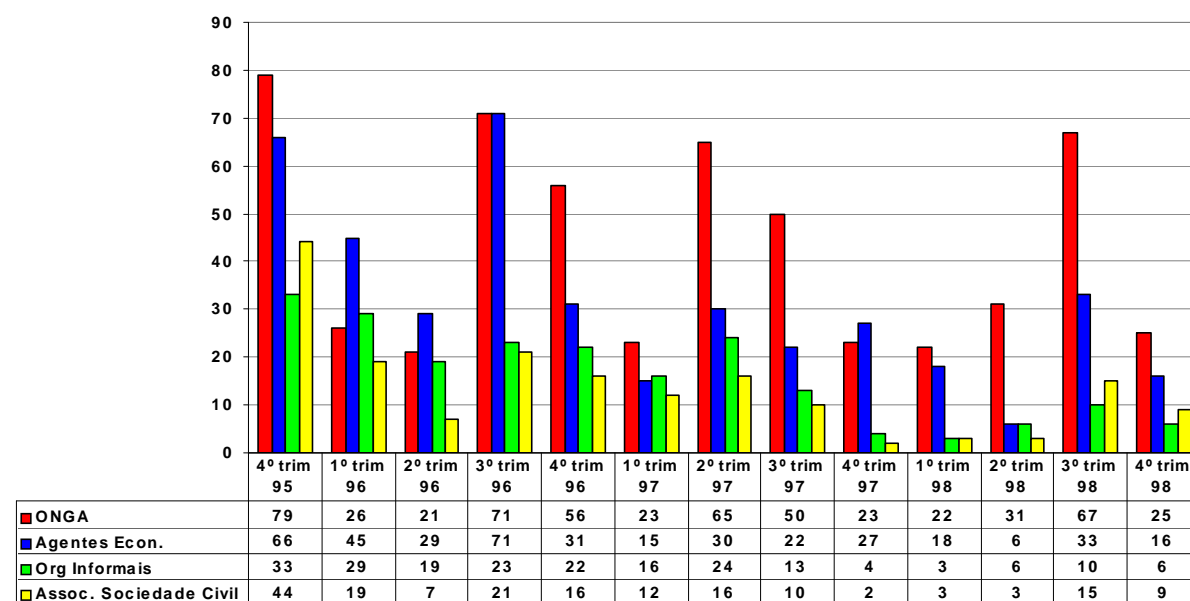


Gráfico 4.5

Evolução dos protagonistas não estatais com destaque baixo

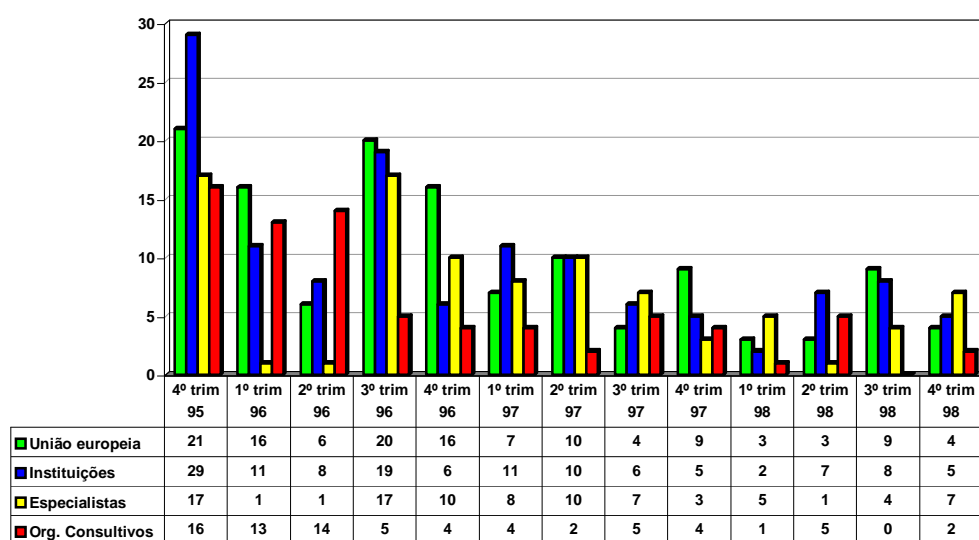


Gráfico 4.6

Cruzando os assuntos com os intervenientes, torna-se possível visualizar a coincidência na evolução das linhas gráficas. De facto, é neste trimestre que se concentra a maior incidência das ONGAs, dos agentes económicos nacionais, das populações (Organizações Informais), das Associações Profissionais ou sectoriais (em que aparecem os pescadores e os caçadores de regime livre e associativo) – Gráfico 4.5 - e das Instituições de Ciência e Investigação (Universidades e Laboratórios Nacionais) – Gráfico 4.6.

Entre o 1º e 2º trimestres de 1997, o tema das Grandes Obras (Gráfico 4.2), lado a lado com a intervenção da União Europeia (Gráfico 4.6), perdem vitalidade à medida que se encerram os casos de Foz Côa, do financiamento da Barragem do Alqueva e se conclui a construção da Nova Ponte Vasco da Gama juntamente com a abertura da Exposição Mundial. Este assunto só volta a ressurgir um pouco no 2º trimestre de 98, com o debate sobre a construção e localização do novo Aeroporto.

O ordenamento do território, os resíduos sólidos urbanos (Gráfico 4.1), os impactes ambientais (Gráfico 4.2), o solo e a criação de estruturas e organismos na área ambiental (Gráfico 4.3), atingem o seu maior destaque no 3º trimestre de 1996. Paralelamente, ressurgem a presença da administração pública central e regional (Gráfico 4.4), das ONGAs, dos agentes económicos e das organizações informais (grupos informais e populações) – Gráfico 4.5.

Relativamente ao Ordenamento do Território, uma boa fatia das notícias diz respeito aos Planos de Ordenamento: dificuldades com a aplicação dos PDM's; desadequações na definição do PROT do centro-litoral e controvérsias em torno do POOC. Outro vector que

encontra forte ligação à temática dos impactes ambientais, remete para os problemas do planeamento urbanístico, dando voz aos protestos contra a construção de empreendimentos turísticos (Foz do Arelho, Óbidos, Vilamoura, etc.) e campos de golfe situados em áreas protegidas (Serra de São Mamede e costa algarvia), ou a denúncia situações de construções indevidas. O projecto do terminal de contentores no Porto de Setúbal foi também bastante mencionado devido aos impactes ambientais da sua construção no ecossistema do Estuário do Sado.

No 3º trimestre de 98 (Gráfico 4.1), a construção de dois molhes longitudinais na barra do Douro voltará a acender a discussão em torno de questões do Ordenamento do Território. Ainda no âmbito deste tema, são debatidas as alternativas à autoestrada do Algarve pela Serra do Caldeirão, ao traçado do IP2 que atravessa o Parque de Montesinho e à variante à EN10 devido aos seus impactos no Estuário do Tejo.

Este tema, em paralelo com a temática da Legislação, surgem novamente com maior incidência ao longo do 3º trimestre de 97 (Gráfico 4.1 e 4.2), face ao debate da Lei Bases do Ordenamento do Território e à abertura da discussão pública dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC). A linha gráfica da Legislação decresce mas mantém-se ainda elevada até ao 2º trimestre de 1998 (Gráfico 4.2), dado que tem finalmente lugar a aprovação da Lei Bases do Ordenamento do Território e da Nova Lei das ONGA e volta a reacender-se a discussão sobre a Lei da Caça - a que corresponde uma maior presença das outras Associações da Sociedade Civil e das ONGAs (Gráfico 4.5).

No que diz respeito ao Solo (Gráfico 4.3), as notícias incidem, basicamente, sobre a exploração abusiva de minérios e areias (Serra da Arrábida, Serra de Monchique, Loulé, Vila Nova da Barquinha, etc) e sobre a contaminação das dunas nas praias da Fonte da Telha e do Meco.

Os Resíduos Sólidos Urbanos (Gráfico 4.1), em ligação com a temática da política ambiental (Gráfico 4.2), apresentam-se, sobretudo, associados à discussão em torno do PERSU, à oposição em relação à futura central de incineração de RSU em São João da Talha, à criação de ecopontos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e aos projectos de construção de aterros sanitários em diversas partes do país. Estas notícias dão corpo ao conhecido fenómeno NIMBY, divulgando, em grande parte, os protestos das populações (categoria das Organizações Informais – Gráfico 4.5), nomeadamente em relação a acções de protesto rejeitando a ideia de ter um aterro sanitário perto das suas casas (Viseu, Taveiro – Concelho de Coimbra -, Sermonde e Serzedo – Concelho de Vila Nova de Gaia -, Concelho de Póvoa do Lanhoso, Santarém, sotavento algarvio, etc). Com frequência, as notícias

reflectem conflitos localizados entre os municípios, os agentes económicos e as populações, nomeadamente no contexto do problema dos resíduos sólidos urbanos e industriais.

Convém, igualmente, referir a realização de diversas visitas por parte da Ministra do Ambiente tanto a aterros sanitários recentes e considerados exemplares (como os da Margem Sul), como a aterros sem condições mínimas de funcionamento (Santa Iria da Azóia), no sentido de evidenciar a atenção do governo ao problema.

O tema Estruturas e Organismos da Área ambiental diferencia-se dos restantes pelo facto de ser apenas no 3º e 4º trimestres de 96 (Gráfico 4.3) que evidencia maior destaque. As principais questões retratam as dificuldades e contorvérsias geradas em torno da delimitação das partes da Rede Ecológica Nacional a articular com redes internacionais (por ex., a desanexação de parcelas da RAN, alterações à REN e delimitação da Rede Natura 2000). A classificação do Douro e Tejo Internacionais como áreas protegidas vem também animar o debate na imprensa diária. Por seu lado, a abertura do Parque Arquelógico de Foz Côa encerra a discussão em torno deste tema.

Quanto aos Resíduos Industriais verifica-se que, para além de aparecer com frequência agregado à poluição dos cursos de água, esta temática ganha relevo no 2º trimestre de 1997 (Gráfico 4.3) através dos protestos e estudos realizados no âmbito da construção e localização da futura central de incineração de resíduos tóxicos industriais, que conta com uma presença igualmente forte das Instituições de Ciência e Investigação, de especialistas (Gráfico 4.6), das ONGA e das Organizações Informais (Gráfico 4.5), bem como da administração central/local e do Governo Nacional (Gráfico 4.4). O seu cruzamento com o tópico dos impactos ambientais parece evidente e pode ser visualizado no encontro das duas linhas dos Gráficos 4.2 e 4.3.

O 3º trimestre de 98 (Gráfico 4.1) volta a assinalar uma subida nos assuntos relacionados com o tema da Água, do Ordenamento do Território e das Grandes Obras (construção e localização do novo Aeroporto), bem como na presença da administração central (Gráfico 4.4), das ONGA, agentes económicos, grupos de populações e das associações profissionais (Gráfico 4.5).

Em relação à temática da Água verifica-se, uma vez mais na época de Verão, a ocorrência de problemas no abastecimento de água das populações das zonas urbanas e a poluição de rios devido a descargas poluentes de fábricas industriais (Rios Zêzere, Vouga, Águeda e Tejo, Rias de Aveiro e Formosa). Em contraponto, dão-se passos importantes no âmbito da política internacional, com a assinatura, pelos Ministros de Ambiente dos 15, de uma convenção com vista à protecção do Atlântico Norte que vem ao encontro de diversas

exigências dos ambientalistas. De assinalar também a apresentação do Livro Branco da Água, a discussão sobre a Nova Directiva-Quadro da Água e o retomar das negociações Luso-Espanholas sobre recursos hídricos em que, finalmente, ambas as partes acabam por acordar a assinatura do Convénio Hidrológico.

4.5. Contextualização geográfica dos principais temas e intervenientes do noticiário ambiental da imprensa diária

São visíveis algumas diferenças em relação ao âmbito geográfico em que se inscrevem os assuntos abordados, bem como os intervenientes dos eventos noticiados¹³. Os temas mais focados, como a Biodiversidade, o Ordenamento do Território, a Água e os Resíduos Sólidos Urbanos e Industriais evidenciam uma incidência mais localizada, sendo visível um maior número de notícias de incidência local e regional. Na mesma linha, encontramos uma mais forte presença dos municípios, seguida dos órgãos da administração central/regional, das ONGA, dos agentes económicos, de grupos informais e das instituições de ciência e investigação.

Na tentativa de traçar um quadro dos lugares por onde passam as imagens mais fortes de qualificação e desqualificação ambientais do país, verifica-se que nos distritos mais industrializados e com maiores taxas de urbanização – além da Área Metropolitana de Lisboa, também Setúbal e Porto -, bem como a costa litoral e algarvia - Leiria (Óbidos e Foz do Arelho), Aveiro e Faro - evidenciam maior percentagem de problemas no domínio da qualidade de água para consumo e das redes de esgotos, da poluição industrial dos rios e de construções desordenadas que abrangem, em várias situações, áreas protegidas.

Embora não cause grande admiração, convém sublinhar que a Região de Lisboa e Vale do Tejo reúne a grande fatia dos problemas ambientais quotidianos que se vivem um pouco por todo o país, sendo, também, a área que conta com a maior mobilização dos diferentes actores sociais. A costa algarvia acumula grande parte dos problemas de falta de planeamento urbanístico, em que se coloca ainda o preocupante recuo das arribas. Ao nível dos resíduos sólidos urbanos, a construção do aterro sanitário intermunicipal no sotavento algarvio foi animada por disputas diversas entre municípios e populações.

No Norte, os Rios Lima e Cávado (Viana do Castelo) evidenciam situações preocupantes ao nível dos impactes ambientais de que estão a ser alvo devido à extracção

¹³ Como suporte informativo a este sub-capítulo, ver em Anexo II – 2.7., os Quadros “Distribuição dos Temas por Âmbito Geográfico”; “Distribuição dos Protagonistas por Âmbito Geográfico”; “Distribuição dos Temas por Região”; “Distribuição dos Protagonistas por Região”; “Distribuição dos Temas por Distrito”; “Distribuição dos Protagonistas por Distrito”.

continuada de areias. Em relação ao Rio Cávado, o debate intensifica-se com os projectos de construção de duas mini-hídricas e da central eléctrica na Barragem de Cela. O distrito da Guarda, sobressai devido ao debate sobre Foz Côa, juntando as temáticas da biodiversidade e das Grandes Obras, com a intervenção das ONGA, das autarquias, das populações locais, de especialistas nacionais e estrangeiros, assim como das organizações mundiais protagonizadas pela UNESCO.

À medida que se caminha para o interior alentejano (Beja e Évora) sublinham-se os crimes ecológicos provocados pela caça ilegal a espécies protegidas e os impactes ambientais causados pelas explorações pecuárias. No distrito de Portalegre, as ONGA firmam a sua posição, em relação ao abate de pinheiros em Castelo de Vide e à construção do campo de golfe em Marvão, em que. No seu todo, a Região do Alentejo surge bastante citada devido ao empreendimento do Alqueva.

Por seu lado, Foz Côa, Alqueva e a Ponte Vasco da Gama, levam a que o tema das Grandes Obras assumam um âmbito, essencialmente, regional.

O tópico das Estruturas e Organismos na Área Ambiental, enquadra-se tanto à escala regional como nacional, visto que a criação de áreas protegidas e as discussões em torno da delimitação das redes ecológicas nacionais e internacionais envolvem vários concelhos e, frequentemente, são debatidas ao nível do país.

No âmbito nacional e europeu, sobressaem as questões ligadas à Legislação, a que agrega a Caça devido ao debate da Lei de Bases da Caça, e à Política Ambiental. Na esfera nacional faz-se sentir o peso da administração central e do Governo, das ONGAs (essencialmente protagonizadas aqui pela QUERCUS, GEOTA e LPN), das associações profissionais, dos especialistas e dos órgãos consultivos, enquanto ao nível europeu se destaca claramente a Comissão Europeia. Como seria de esperar, as relações luso-espanholas no domínio do Plano Hidrológico Espanhol reflectem uma incidência ibérica. Por último, os temas das alterações climáticas (Ambiente Global) e da energia nuclear assumem uma escala mundial, em que os principais protagonistas são as organizações mundiais e os Governos internacionais.

4.6. Reflexões finais

Procurou-se, por meio do acompanhamento da evolução agenda ambiental da imprensa escrita, perceber o ambiente no contexto de um amplo leque de dimensões e protagonistas, no sentido de captar as redes de diálogo, cooperação ou conflito ambiental que

se formam face ao conjunto de temáticas que emergem como mais problemáticas ou alvo de polémica a nível nacional como internacional.

Como foi largamente referido, as matérias que se prendem com a biodiversidade, a água, o ordenamento do território, os resíduos sólidos urbanos e industriais, bem como com os impactes ambientais e a legislação, destacam-se pela persistência com que aparecem na agenda ambiental.

A focalização nestas temáticas permite evidenciar a persistência de défices de infraestruturas básicas para lhes dar resposta que se fazem sentir no país, quer no domínio do saneamento básico, quer ao nível da monitorização da qualidade do ambiente nas suas múltiplas facetas, ganhando assim evidência os danos ambientais que têm lugar devido à construção desordenada e desqualificada, à falta de protecção das áreas classificadas e à ausência de cuidados na recolha e tratamento dos vários tipos de resíduos. Ao contribuírem, em grande parte, para a agenda do dia das notícias, estes temas espelham uma imagem desqualificada do ambiente quotidiano e sublinham o ainda presente atraso estrutural que percorre todo o país.

O depósito irregular de resíduos e a poluição dos rios remetem, ambos, para a persistência de um universo alargado de poluição fabril, retratando um sector industrial ambientalmente pouco evoluído quer nas suas componentes técnicas quer éticas, evidenciando a presença frequentes destes problemas nos noticiários o elevado défice de cumprimento das regras mais elementares de despoluição e cujas vítimas naturais são as florestas, os rios e os seus ecossistemas.

A forte presença da esfera económica-empresarial nos noticiários ambientais surge, assim, associada à qualidade de principais responsáveis pelos danos ecológicos retratados e só em muito raras excepções em associação com a dinamização de projectos de requalificação ambiental. Desta constatação se pode também depreender o défice de fiscalização eficaz, por parte da administração pública, constituindo um dos principais entraves quer à aplicação da legislação existente por parte dos agentes económicos, quer ao cumprimento da transposição de novas directivas europeias sobre ambiente. À falta de responsabilização das empresas, liga-se, ainda a incapacidade das autarquias de darem uma resposta atempada a muitos problemas de poluição local.

Os problemas no domínio do planeamento do território, por sua vez, parecem reflectir problemas de fundo ao nível do desordenamento urbano e qualidade de vida nos grandes centros urbanos e áreas metropolitanas. Na mesma linha, a urbanização do litoral sem critérios remete para a constatação de impactes ambientais graves num alargado espectro de áreas

protegidas e sítios classificados. A abundância de notícias sobre biodiversidade e património natural ilustra bem a importância assumida pelos danos ecológicos e impactes específicos na degradação da natureza, da paisagem, das espécies e ecossistemas.

Ao sobressairem como eixos norteadores do debate na imprensa diária, estes temas sublinham as áreas prioritárias onde é urgente agir e permitem situar os principais causadores e vítimas dos problemas de ambiente, bem como destacar os intervenientes não estatais que desenvolvem iniciativas na esfera ambiental. Simultaneamente, dão também indicação das esferas que têm sido privilegiadas pela iniciativa política governamental e seus reflexos na opinião pública. O questionamento que muitas dessas iniciativas suscitam junto das associações e grupos de defesa do ambiente e conservação da natureza revelam também, dada a ausência prática e notória dos partidos políticos – muito particularmente da oposição – como sujeitos da notícia ambiental, que a área política do ambiente tem em Portugal uma configuração parece excluir, seja por auto-exclusão, a intervenção político-partidária. Mas outros elementos analíticos será necessário carrear para confirmar esta mera hipótese.

Ainda assim, no conjunto das redes de informação, cooperação e colaboração que percorrem os noticiários sobre questões de ambiente é de assinalar a importância das acções e iniciativas da sociedade civil, com destaque óbvio para as associações ambientalistas. Num olhar panorâmico, há, de facto, que sublinhar um evidente protagonismo assumido pelas ONGA e outros grupos organizativos da sociedade civil, num permanente esforço de alerta e denúncia, quando não de protesto, para um leque diversificado de problemas ambientais.

Para concluir, restará sublinhar o pouco relevo dado nas agendas ambientais da imprensa – e quiçá na sociedade portuguesa em geral - aos problemas do ambiente global, aspecto também retratado na presença apenas residual dos organismos europeus e internacionais nas notícias, nomeadamente da União Europeia e as organizações de âmbito mundial. De todo o modo, o facto de a União Europeia aparecer nos noticiários sobre questões de ambiente essencialmente em ligação com preocupações relativas ao ambiente global revela um decréscimo da sua intervenção em questões de ambiente de nível interno, como acontecia até recentemente quando a utilização dos apoios financeiros para obras de infrastruturação não raras eram citados com estando na origem de graves danos ambientais no país.

5. As Organizações Não Governamentais de Defesa do Ambiente – Elementos de Fenomenologia

5.1- Introdução

Um dos aspectos fulcrais para este Projecto prende-se com a caracterização, tanto quanto possível exaustiva, dos protagonistas do movimento associativo ambiental – em termos organizativos, de qualificações, dificuldades sentidas, etc.).

A recolha de informação sobre esta questão foi transversal a todos os momentos deste projecto, mas concretizou-se de forma mais efectiva através da análise da base de dados actualizada que se encontra disponível no IPAMB, referente ao registo nacional das Associações de Defesa do Ambiente, e através de um inquérito enviado a todas as ONGA portuguesas.

Em complemento a estas iniciativas, a equipa procurou acompanhar alguns dos debates e encontros que entretanto se desenvolveram sobre questões que afectam directamente o quotidiano das ONGA, nomeadamente o Encontro Nacional das Associações de Defesa do Ambiente que ocorreu em Dezembro último na Casa do Cidadão.

5.2. Caracterização das ONGA inscritas no Registo Nacional

No que diz respeito à base de dados disponibilizada pelo IPAMB, procedeu-se ao seu tratamento e organização tendo em vista a sua adaptação aos objectivos deste estudo, assim como, ao programa através do qual se procedeu à sua análise (SPSS). Num primeiro momento procurou-se identificar e descrever as variáveis originais, para o que foi necessário solicitar o apoio da Divisão de Apoio às ADA do IPAMB. De seguida, foram efectuadas categorizações e recodificações de diversas variáveis já existentes, tendo algumas sido excluídas por não possuírem interesse para a pesquisa em curso. No sentido de complementar a informação possuída foram definidas quatro novas variáveis referentes às principais áreas de actuação, às formas de actuação, âmbito temático de actuação e área geográfica de intervenção, cujo conteúdo explicitaremos quando apresentarmos os resultados.

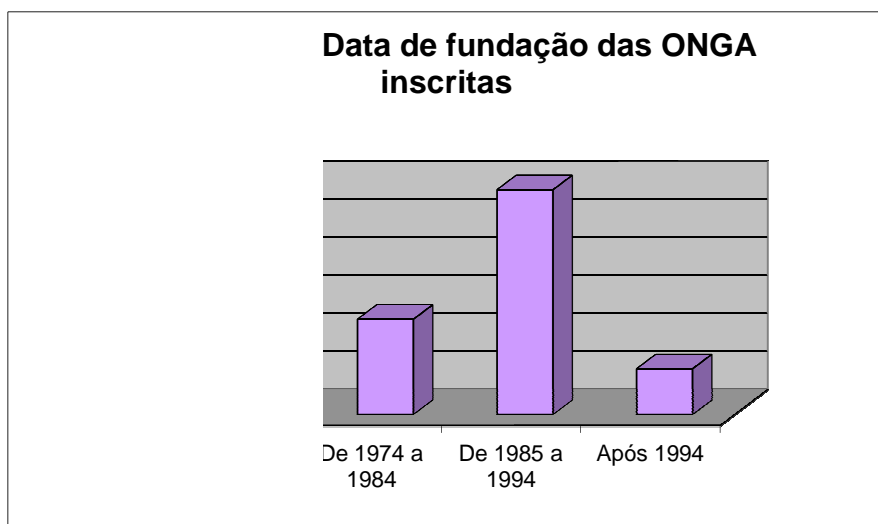
Em termos da descrição das variáveis contempladas no registo nacional das ADA apresentamos um quadro resumo das principais áreas a que se referem as variáveis que foram tidas em consideração:

Quadro 5.1 – Principais variáveis do Registo Nacional das ONGA

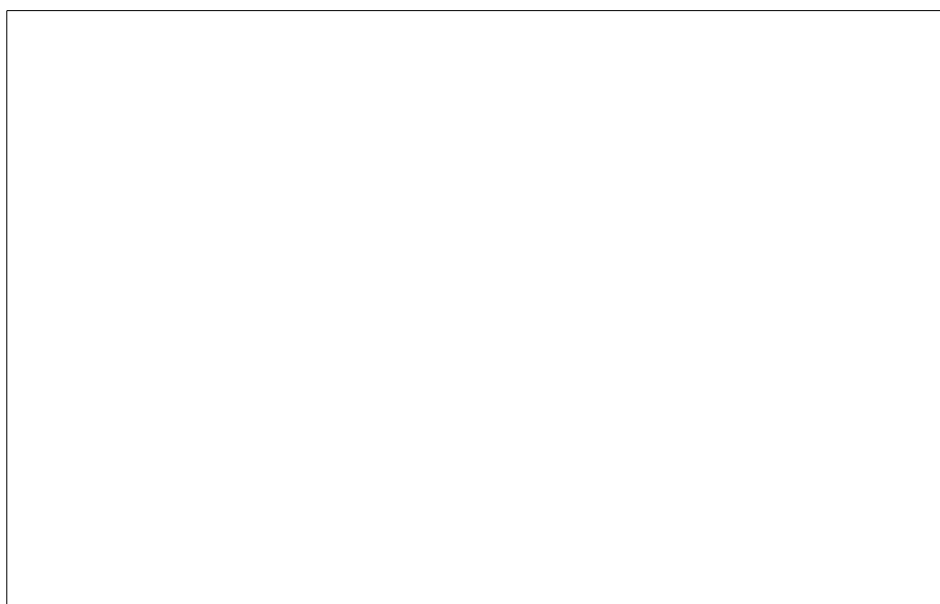
Áreas principais	Variáveis
Caracterização DA ASSOCIAÇÃO	- Nome da ADA - Região de Actuação - Data de Fundação - N.º de Associados Individuais e Colectivos - Valor da Quota - Existência de Publicações - N.º de Registo na Base de Dados do IPAMB - Data de Inscrição no Registo Nacional
CLASSIFICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO	- Âmbito de Actuação Segundo os Estatutos, segundo os Critérios do IPAMB e segundo a análise de informações complementares - Âmbito de Actuação tendo por base os Critérios da Nova Proposta de Lei relativamente ao n.º de Sócios
APOIO FINANCEIRO RECEBIDO	- Anos em que Receberam Apoio Financeiro - Montantes Recebidos
DIÁLOGO INTER-ASSOCIATIVO	- Pertença a outras Associações e/ou Confederações Nacionais e/ou Internacionais

5.2.1. CARACTERIZAÇÃO DAS ONGA SEGUNDO A DATA DE FUNDAÇÃO, ÂMBITO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

A ONGA portuguesa mais antiga que se encontra inscrita no registo nacional foi criada em 1928; contudo, entre este período e 1974 podemos encontrar apenas 4% do total das ONGA inscritas. Entre 1974 e 1984 registou-se a criação de 25% das ONGA inscritas – que equivalem a 47 ONGA – mas foi na década seguinte que se observou um aumento muito importante no número de ONGA em Portugal; neste período, foram fundadas 109 ONGA, que representam 59% das ONGA actualmente inscritas no registo nacional. Desde então até ao ano de 1998, observou-se a criação de apenas 22 ONGA (12%), o que é possível observar no gráfico que de seguida se apresenta:



Em termos da distribuição geográfica das ONGA que se encontram inscritas no registo nacional das ADA, há a referir que a região de Lisboa e Vale do Tejo lidera, uma vez que 45,9% das ONGA inscritas estão sediadas nesta região. De seguida encontramos a região Norte, onde se encontram sediadas 24,9% das ONGA portuguesas. É nas regiões autónomas e no Algarve que podemos encontrar a situação contrária, sendo que no primeiro caso os valores registados situam-se nos 2,7%, e no segundo caso, não ultrapassam os 4,9%, o que é possível visualizar através do gráfico:



Em termos da distribuição das ONGA relativamente à sua localização em regiões do litoral ou do interior, observa-se que apenas 16,8% das ONGA inscritas no registo nacional estão sediadas em regiões do interior do país, sendo a zona do Norte interior aquela que possui o menor número de associações registadas (3,8%). Nas regiões do litoral, a região de

Lisboa e Vale do Tejo volta a surgir destacada (com os mesmos 45,9%), logo seguida da região Norte litoral, onde é possível encontrar 21,1% das ONGA inscritas.

Em termos da data de inscrição das ONGA no registo nacional, os primeiros anos da sua instituição foram os que registaram um maior número de inscrições, nomeadamente, 1987 (21,6%), 1988 (11,9%) e 1989 (14,6%). No total, até 1990 inscreveram-se 52,4% das ONGA actualmente registadas. Entre os anos de 91 e 94 registaram-se 24,3% das ONGA e desde então até 1998 registaram-se as restantes 23,2% (vide Anexo III – Quadro 5.1)

Perante a polémica questão do âmbito de actuação das ONGA, revelou-se necessário considerar duas variáveis distintas, nomeadamente: o âmbito de actuação segundo a definição das próprias ONGA e o âmbito de actuação atribuído quando procederam à sua inscrição no registo nacional. Assim, e em relação à primeira situação, 30,8% das ONGA consideram reunir as condições para serem consideradas ONGA de âmbito nacional, valor idêntico ao que se regista em relação às ONGA de âmbito regional; 32,4% consideram que o seu âmbito de actuação é local, sendo as restantes omissas em relação a esta matéria.

Quando analisamos a classificação segundo o registo nacional, observam-se diferenças notórias, particularmente em relação às ONGA de âmbito nacional e regional, uma vez que segundo este registo, apenas cerca de 14% das ONGA inscritas reúnem as condições para poderem ser consideradas de âmbito nacional, o mesmo acontecendo em relação às ONGA de âmbito regional. De qualquer modo, a criação da categoria «âmbito não atribuído» procurou, de certa forma, colmatar esta discrepância entre as expectativas das ONGA e as condições “objectivas” de classificação por parte do IPAMB, sendo que neste momento nela se enquadram 35,1% das ONGA inscritas (Vide Anexo III - Quadro 5.2).

Quando se analisa o número de sócios declarado por cada uma das ONGA – e salvaguardando que na maioria dos casos este número estará eventualmente desactualizado – verifica-se que uma grande parcela das ONGA inscritas não possuem o número mínimo indispensável de sócios que possa servir de base à sua inscrição e posterior classificação em termos de âmbito segundo os critérios da Lei de 87. De facto, 42,6% das ONGA inscritas declararam possuir menos de 200 sócios – valor mínimo para que a ONGA pudesse ser classificada como de âmbito local. Esta mesma situação repete-se para as categorias de ONGA regional ou nacional, onde segundo os critérios da Lei anterior, apenas 7,1% no primeiro caso e 3,2% no segundo das ONGA inscritas possuíam o número de sócios necessário para essa classificação (Vide Anexo III - Quadro 5.3).

Com a entrada em vigor da nova Lei, e com ela, a aplicação de novos critérios quanto ao número de sócios necessário para a classificação em termos do âmbito de actuação,

observa-se que a percentagem de ONGA que continuam a não atingir o número mínimo de sócios para que sejam classificadas como ONGA de âmbito local desce para 22,7%. Com a aplicação dos critérios da nova Lei, 49,7% das ONGA inscritas possuem o número suficiente de sócios para serem consideradas de âmbito local, 21,6% podem ser consideradas regionais, e apenas 4,9% possuem sócios para que possam usufruir do estatuto de ONGA nacional (Vide Anexo III - Quadro 5.4).

5.2.2. PRINCIPAIS ÁREAS E FORMAS DE ACTUAÇÃO

No sentido de aferir quais as principais áreas de interesse das ONGA, recorreremos à definição do objecto social que a ONGA forneceu quando realizou a sua inscrição no registo nacional. Perante a diversidade de áreas referidas, a sua classificação foi bipartida, isto é, foram criadas duas variáveis, que salvo raras excepções, permitem ilustrar a diversidade existente a este nível. Essas duas variáveis são constituídas essencialmente por duas categorias: a primeira refere-se às ONGA que elegeram como a sua área de actuação a defesa do ambiente, do património natural, e da conservação da natureza, onde foram incluídas todas as ONGA que desenvolvem as suas actividades exclusivamente na área do ambiente (incluindo as ONGA mais ligadas a vertentes profissionais da área do ambiente). A segunda variável engloba todas as ONGA que têm como áreas de intervenção o património construído e arqueológico, os aspectos culturais, artísticos, etnográficos e históricos da sua região, questões como a qualidade de vida, desenvolvimento local / regional / nacional, assim como as ONGA ligadas à defesa dos animais e ao cicloturismo.

Em termos dos resultados obtidos, há a referir que 51% das ONGA inscritas desenvolvem o seu trabalho em áreas não exclusivamente ambientais, e as restantes 49% têm o ambiente como área de actuação exclusiva (Vide Anexo III - Quadro 5.5).

Tal como foi referido em relação às principais áreas de actuação, também em relação às formas de actuação da ONGA optámos por construir duas variáveis complementares, permitindo assim contemplar a diversidade de formas de actuação que caracterizam o dia-a-dia das ONGA.

A construção destas variáveis revelou-se, contudo, algo complexa, uma vez que não existe nenhuma variável no registo nacional que equacione esta questão. No sentido de colmatar esta lacuna, recorreremos à descrição do objecto social da ONGA, e procurámos depreender a partir dele quais as formas de actuação mais correntes. Neste contexto, é

importante sublinhar que esta variável deve ser considerada a título indicativo dado o seu menor grau de precisão.

Foram criadas seis categorias que se apresentam no quadro que se segue, acompanhadas dos valores registados para cada uma delas:

QUADRO 5.2 – FORMAS DE ACTUAÇÃO DAS ONGA INSCRITAS

CATEGORIAS	VALORES REGISTADOS (%)
Realização de estudos ou outras actividades de investigação	18
Acções ligadas à defesa, preservação, intervenção ou salvaguarda do património	48
Divulgação, promoção, valorização	23
Informação, sensibilização, educação ambiental	7
Realização de actividades na natureza, montanhismo, ciclismo, campismo, etc.	3
Outros (inclui determinadas actividades referidas essencialmente por associações profissionais).	1

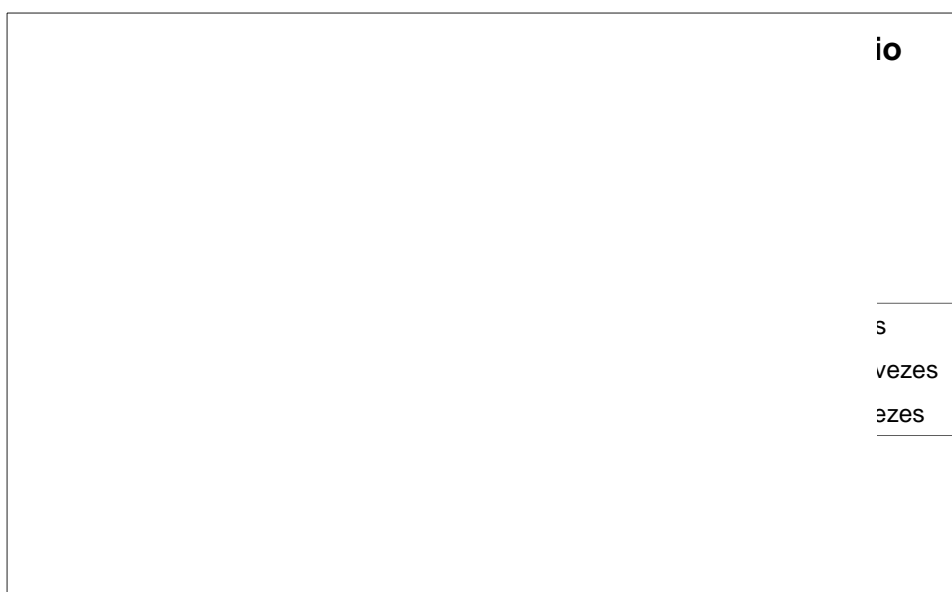
Através da análise deste quadro verifica-se que as acções relacionadas com a defesa e preservação do património – seja ele natural ou construído – parecem ser as que as ONGA desenvolvem com maior regularidade; o valor pouco relevante assumido pela área da educação e sensibilização ambiental parece revelar algumas das lacunas referidas anteriormente no que diz respeito à construção desta variável, uma vez que esta é habitualmente uma das áreas fundamentais de actuação das ONGA (conferir dados do inquérito às ONGA).

No sentido de tentar compreender qual a área geográfica de intervenção da ONGA, foi criada uma variável através da qual se procura distinguir a área geográfica em que a ONGA pretende desenvolver as acções referidas no seu objecto social, tendo para tal sido criadas duas categorias: uma primeira relativa a uma área geográfica alargada (nacional ou global e genérica); e a segunda, designada área geográfica restrita, quando é referido o nome da região ou concelho sobre o qual incide o trabalho da ONGA. Cerca de 40% das ONGA possuem uma área geográfica de intervenção restrita, sendo que as restantes – há excepção das ONGA sobre as quais não há informação relativamente a esta matéria – possuem uma área de actuação alargada (Vide Anexo III - Quadro 5.6).

5.2.3. APOIOS RECEBIDOS

No que diz respeito ao número de vezes em que as ONGA receberam apoio financeiro do IPAMB – e tendo em atenção que na base de dados que nos foi fornecida as informações relativas a esta matéria estavam actualizadas apenas até ao ano de 1997 – verificamos que apenas 2,5% das ONGA conseguiram obter apoios do IPAMB ao longo de uma década, isto é, ao longo de 10 anos. Na maioria dos casos, as ONGA puderam usufruir destes apoios apenas uma (32,5%) ou duas vezes (23,3%).

Quando se considera a distribuição desta variável em relação à variável âmbito de actuação da ONGA, observa-se que são as ONGA de âmbito nacional que com maior frequência conseguiram obter apoios do IPAMB durante mais anos, uma vez que 42,2% obtiveram-no três a cinco vezes e 31,6% receberam-no mais de cinco vezes (tendo 15,8% destas ONGA recebido apoios durante dez anos). Entre as ONGA que conseguiram obter apoio do IPAMB apenas uma ou duas vezes, encontramos as que não possuem âmbito atribuído (7,4% encontram-se nesta situação). No sentido de permitir uma melhor visualização destes resultados, foi elaborado o gráfico que se apresenta de seguida:



Em relação ao último ano em que as ONGA receberam pela última vez apoio financeiro do IPAMB, e no que diz respeito a 65 casos, que equivalem a 35,1% do universo das ONGA inscritas no registo nacional, não existe qualquer informação, pelo que à partida se pode considerar que estas ONGA nunca apresentaram candidaturas, ou então nunca conseguiram que os seus projectos fossem aprovados no âmbito dos programas de apoio promovido pelo IPAMB.

Considerando apenas os casos sobre os quais existe informação relativa aos apoios recebidos, e mais concretamente, sobre o último ano em que usufruíram destes apoios, para

36,7% das ONGA isto aconteceu no ano de 1997, para 15,8% no ano de 1996 e para 11,7% 1996 foi o ano em que tal sucedeu. De qualquer modo, cerca de 10,8% das ONGA inscritas no registo nacional, não recebem apoios financeiros do IPAMB desde finais do ano de 1989.

5.3. FENOMENOLOGIA E MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS DAS ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO AMBIENTE: A ANÁLISE DO INQUÉRITO ÀS ONGA PORTUGUESAS

Neste âmbito, procedeu-se à preparação de um inquérito por questionário através do qual se procurou conhecer de forma mais aprofundada e sistemática os contextos de funcionamento, de organização e de mobilização de recursos que caracterizam o quotidiano das ONGA.

O interesse na aplicação deste método de pesquisa decorre da constatação da insuficiência de informação disponível sobre o movimento associativo português que se debruça sobre a temática do ambiente. Não obstante existir já alguma informação associada ao Registo Nacional de Associações de Defesa do Ambiente, o facto é que ela é escassa em relação a determinados aspectos que claramente não se coadunam com a informação recolhida nestes processos, assim como, nem sempre a sua actualização é feita atempadamente pelas ONGA (ainda que a tal estejam obrigadas). A falta de informação é mais acentuada em relação às ONGA de âmbito regional e local, cujo potencial de participação é sem dúvida enorme, mas cujas dificuldades, problemas e expectativas têm sido até hoje pouco analisados.

Neste contexto, e com o intuito de potenciar este momento de recolha de informação, foi levada a cabo uma consulta a diversos protagonistas e especialistas da área ambiental (dos campos associativo, institucional e científico). Estas consultas decorreram quer no período prévio à preparação do inquérito – essencialmente junto de protagonistas do movimento - quer após a construção da sua versão preliminar, sendo que neste último momento houve uma preocupação de procurar contemplar de forma mais sistemática, as diversas entidades, especialistas e protagonistas que de uma forma directa ou indirecta estão ou estiveram relacionados com o movimento ambientalista português. Assim, a versão final que consta do anexo IV a este relatório (que inclui a versão enviadas às ONGA e a versão enviada aos núcleos das ONGA nacionais), resulta das múltiplas colaborações e sugestões que foi possível reunir, sempre com o intuito de melhorar e adaptar este instrumento de pesquisa à realidade de que pretende dar conta.

Perante a constatação da diversidade de situações que é possível encontrar no seio do movimento, foram elaboradas duas versões do inquérito: uma dirigida a todas as ONGA, e

uma outra dirigida a núcleos de ONGA; esta decisão ficou a dever-se à constatação da importância de muitos destes núcleos, cujas acções e especificidades em termos locais e regionais se perderiam numa recolha de informação apenas ao nível da associação «mãe». A estrutura de base destes dois inquéritos é similar, registando-se apenas ligeiras alterações em questões pontuais, tendo em vista a sua adaptação à realidade.

No que diz respeito à estrutura do inquérito, ela é constituída por nove partes. Em cada uma delas procura-se explorar e registar as situações concretas das ONGA em relação a um conjunto de temas e assuntos ligados ao seu quotidiano.

A primeira parte consiste numa caracterização geral da ONGA, nomeadamente em termos de:

- Formas de contacto e região onde tem a sua sede;
- Data de constituição e de inscrição no registo nacional¹⁴;
- Conhecimento sobre a Lei n.º 35/98 e alterações suscitadas pela sua entrada em vigor;
- Principais razões que levaram ao surgimento da ONGA, áreas de interesse e formas de actuação privilegiadas;
- Estrutura de sócios.

A segunda parte consiste num levantamento das condições logísticas de funcionamento da ONGA, nomeadamente:

- Disponibilidade ou não de um espaço para o desenvolvimento das suas actividades, em que circunstâncias e com que características;
- Recursos que a ONGA possui e/ou pode mobilizar;
- Posse de um Centro de Documentação e de publicações próprias (periódicas e não periódicas);
- Registos possuídos pela ONGA (informatizados ou não).

Na terceira parte pretende-se dar conta da estrutura de recursos humanos em que assenta a ONGA; mais concretamente:

- Quantificação dos recursos humanos afectos à ONGA num determinado período, e a sua caracterização em termos etários, de habilitações e áreas de interesse;
- Levantamento dos principais problemas que se colocam às ONGA em termos da gestão destes recursos humanos, assim como, das estratégias de funcionamento e manutenção desta rede de apoio fundamental.

¹⁴ Alguns dos aspectos aqui referenciados não são abordados em ambos os inquéritos uma vez que não fazem sentido em determinados contextos.

A quarta parte abrange a descrição das actividades desenvolvidas pelas ONGA aos mais diversos níveis; a sua planificação e execução ao longo do tempo.

A quinta parte refere-se a um levantamento das principais fontes de financiamento e de apoio ao desenvolvimento das múltiplas actividades por parte das ONGA:

- Entidades que com frequência são parceiros das associações;
- Montantes recebidos;
- Outros apoios que consideram importantes;
- Grau de informação que consideram possuir sobre esta matéria.

A sexta parte vem no seguimento do anteriormente descrito, com o intuito de sistematizar as parcerias estabelecidas pelas ONGA com outras entidades de características e interesses diversos, tendo por objectivo a prossecução das suas actividades.

Uma componente fundamental para o bom desenvolvimento das actividades das ONGA é sem dúvida a sua capacidade e as suas possibilidades de aceder à informação; a sétima parte deste inquérito pretende aferir até que ponto as ONGA consideram que possuem ou podem aceder à informação desejada sobre uma pluralidade de temas; assim pretende-se conhecer:

- Qual o grau de informação que as ONGA consideram possuir sobre um conjunto de áreas directamente ligadas com a sua actuação;
- Quais as principais fontes de informação a que recorrem e em que condições;
- Sobre que áreas gostariam de obter informação mais pormenorizada.

Na oitava parte procura-se fazer um levantamento da participação efectiva das ONGA num dos mecanismos específicos de participação pública que lhes é possibilitado – como sejam os organismos da Administração Pública que contemplam a participação de representantes da sociedade civil, e neste caso mais específico, das associações de ambiente. Pretende-se explorar:

- Qual a experiência desta participação (frequência das candidaturas e assiduidade nas reuniões), assim como, quais as formas de troca de informação com as outras ONGA;
- Quais as impressões gerais sobre estes mecanismos de diálogo ambiental, expressas na descrição dos factores positivos e negativos que os caracterizam;

Na nona e última parte procura-se fazer uma sistematização dos principais problemas que podem afectar ou influenciar o desenvolvimento das actividades das ONGA, procurando-se ao mesmo tempo suscitar uma reflexão por parte dos inquiridos sobre o grau em que cada um dos factores ou situações descritas afecta (ou pode afectar) o quotidiano das ONGA. Para

complementar esta questão é apresentado um espaço para observações e comentários, podendo ainda ser utilizado para observações sobre o próprio inquérito, nomeadamente, sobre aspectos que não tenham sido satisfatoriamente abordados ao longo do inquérito.

Dada a natureza tendencialmente fechada deste instrumento de pesquisa, e no sentido de colmatar possíveis falhas e enviezamentos daí decorrentes, foram introduzidas algumas questões abertas ou a possibilidade de os próprios inquiridos introduzirem factores que considerassem importantes.

O envio dos inquéritos ocorreu em Março, tendo sido definido um período de resposta que rondava as três semanas, período esse que foi largamente excedido. Os portes de correio decorrentes do envio das respostas foram integralmente suportados pelo orçamento do Projecto com o intuito de facilitar ao máximo todo este processo de inquirição.

No capítulo seguinte procedemos à apresentação dos principais resultados obtidos através das respostas recebidas, sendo ainda realizada, como forma de contextualização, uma breve comparação com o universo das ONGA portuguesas, isto é, com os dados do registo nacional das ONGA.

5.3.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DE RESPOSTAS

Não obstante a preocupação e o cuidado colocado na elaboração da carta de apresentação dos objectivos do inquérito, o facto é que o número de respostas recebidas ficou muito aquém das expectativas iniciais, mesmo após a realização de um segundo contacto com cada associação, nomeadamente um contacto pessoal através do telefone (tarefa dificultada pelo facto dos registos telefónicos que constam do Registo Nacional das ADA estarem, em muitos casos, desactualizados). Estes contactos telefónicos permitiram-nos perceber que um número importante de ONGA não estão em actividade neste momento, ou cessaram mesmo a sua actividade.

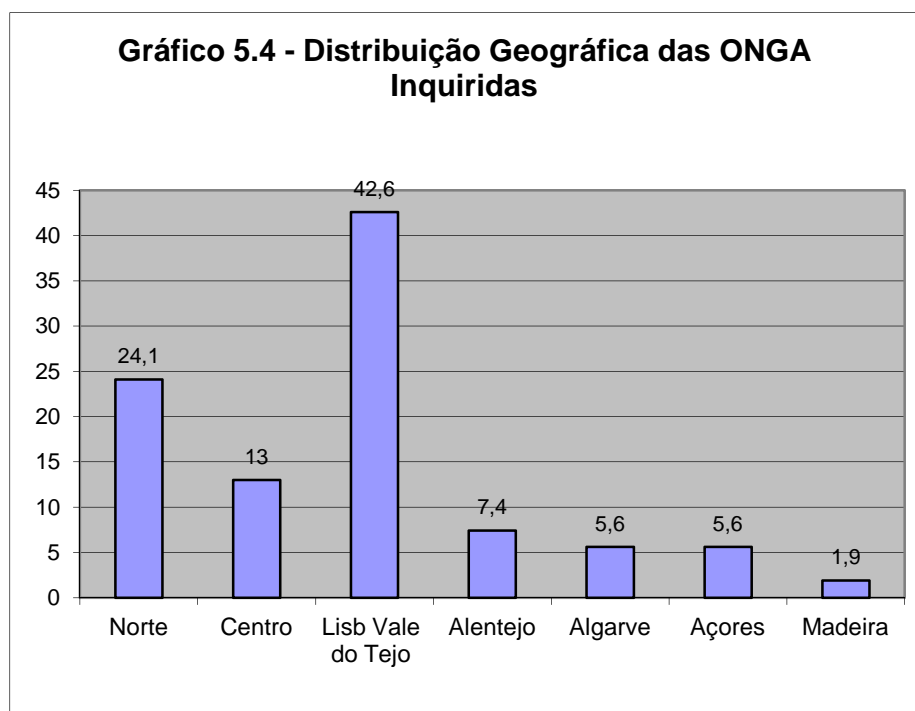
Das cerca de 230 cartas enviadas (183 relativas a associações inscritas no registo nacional e as restantes dirigidas a núcleos das associações de âmbito nacional), foram recebidas apenas 54. Das 54 respostas recebidas, 16,7% (9 casos) são núcleos de ONGA; assim, 83,3% do universo de respostas é constituído por ONGA.

No que diz respeito às respostas das ONGA, estas equivalem a cerca de 24% das ONGA inscritas no registo nacional. Das que por ainda não terem respondido foram contactadas telefonicamente, houve o compromisso por parte de 35,7% de responderem ao inquérito, o que não se veio a registar na maioria dos casos. Algumas das associações inscritas

no registo nacional, habitualmente classificadas como associações profissionais, também não responderam ao inquérito, o que poderá ter-se ficado a dever ao facto das suas acções e formas de funcionamento não se enquadrarem totalmente no âmbito deste inquérito. Não foi possível contactar pessoalmente com cerca de 28% das ONGA inscritas, o que se ficou a dever quer à inexistência de contactos actualizados (em muitos casos impossíveis de actualizar por não se reportarem à associação em si, mas a contactos pessoais de alguns dos seus membros), quer ao facto de serem números de fax. Através do contacto telefónico foi possível averiguar que pelo menos cerca de 9% das ONGA (16 casos) encontram-se actualmente inactivas.

5.3.2. GEOGRAFIA DAS ONGA INQUIRIDAS

Em termos da sua distribuição geográfica, o núcleo mais importante situa-se na região de Lisboa a Vale do Tejo (com 42,6% das respostas), seguido da região Norte (cerca de 24%) e do Centro, como é possível visualizar através do gráfico que se segue:



Do conjunto, apenas cerca de 17% das ONGA estão sediadas em regiões do interior de Portugal, igualmente distribuídas entre o Norte, o Centro e o Sul.

Como foi referido anteriormente, o número de respostas registado ficou muito aquém das expectativas iniciais, o que desde logo condiciona o processo de tratamento e análise dos dados recolhidos. Ainda assim, uma breve comparação destes dados com os dados relativos à

distribuição geográfica das ONGA portuguesas tendo por referência o Registo Nacional, deixa entrever importantes semelhanças entre este registo e a «amostra» que resultou das respostas recebidas.

QUADRO 5.3 - COMPARAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS ONGA SEGUNDO O REGISTO NACIONAL E SEGUNDO O INQUÉRITO DO OBSERVA				
REGIÃO	REGISTO NACIONAL		INQUÉRITO OBSERVA	
	(%)	(V.A.)	(%)	(V.A.)
Norte	24,9	46	24,1	13
CENTRO	13,5	25	13	7
LISBOA E VALE DO TEJO	45,9	85	42,6	23
ALENTEJO	8,1	15	7,4	4
ALGARVE	4,9	9	5,6	3
ILHAS	2,7	5	7,5	4

Partindo deste quadro é possível adiantar que as respostas recebidas, espelham de algum modo a distribuição geográfica que podemos encontrar nos valores do Registo Nacional, há excepção das Ilhas, que surgem sobre-representadas na «amostra» deste inquérito.

Esta situação repete-se quando consideramos a distribuição geográfica introduzindo o conceito de litoral e interior, onde se observam importantes semelhanças.

Já no que diz respeito ao âmbito de actuação da ONGA segundo o registo nacional, a distribuição das ONGA da amostra difere daquela que existe no registo nacional, particularmente em relação às ONGA de âmbito não atribuído (em número bastante inferior nesta amostra - 11% por relação a 35,1%) e às ONGA regionais (em número bastante superior ao registado no registo nacional - 32% por relação a 14,1%).

5.3.3. Principais áreas e formas de actuação

No que diz respeito às principais áreas de intervenção das ONGA, a estrutura do inquérito permitia que fossem assinaladas as três principais. No sentido de possibilitar uma melhor visualização dos resultados obtidos, foi elaborado um quadro síntese das respostas recolhidas:

Quadro 5.4

PRINCIPAIS ÁREAS DE INTERVENÇÃO	<i>Total</i>
Defesa e conservação do património natural	<u>24,8</u>
Defesa do património histórico, cultural e arqueológico	9,8
Planeamento e ordenamento do território	7,8
Protecção dos recursos marinhos e do património marinho	2,0
Recursos hídricos	7,8
Protecção da floresta	3,3
Qualidade do ar	0,6
Solos	0,6
Ambiente Global	4,0
Educação ambiental	<u>23,5</u>
Defesa de espécies em vias de extinção	4,0
Defesa e/ou preservação de sítios classificados	4,0
Outras áreas	7,8

A partir deste quadro é possível observar que as áreas que com maior frequência são assinaladas pelas ONGA, são as que se referem à defesa e conservação do património natural e à educação ambiental. A preponderância da educação ambiental enquanto área de trabalho das ONGA acaba por ser comprovada pelos valores registados em relação às acções de educação e sensibilização ambiental enquanto formas privilegiadas de actuação (26,8% das ONGA que responderam assinalam esta como uma das suas principais formas de actuação). O próprio facto da realização de exposições, colóquios, conferências e cursos de formação surgir como a segunda forma mais comum de actuação das ONGA, reforça ainda a ideia do importante papel que as ONGA procuram desempenhar na sensibilização e informação dos cidadãos relativamente a temáticas directa ou indirectamente ligadas a questões ambientais.

Quando tentamos averiguar as possíveis influências da variável região sobre as principais áreas de interesse das ONGA, é possível observar que na região Norte existe uma tendência para as áreas ligadas à defesa e conservação do património natural e para a educação ambiental, ou seja, as ONGA do Norte assemelham-se, em termos de áreas de interesse, à distribuição registada quando se considera a amostra no seu conjunto, o mesmo acontecendo para as restantes regiões, à excepção do Algarve, onde a área predominante é mesmo a educação ambiental (37,5%); nesta região, e segundo os dados da amostra, existe ainda uma maior atenção às questões de planeamento e ordenamento do território, ao passo que a região Norte é aquela em que com maior frequência a problemática dos recursos hídricos é considerada enquanto área de trabalho. De seguida apresentamos um quadro resumo dos valores registados nas principais áreas de interesse segundo a distribuição por regiões:

Quadro 5.5

ÁREAS DE INTERESSE	REGIÕES (%)					
	NORTE	CENTRO	LVT	ALENTEJO	ALGARVE	ILHAS
Defesa e conservação do património natural	25	25	25	33	12,5	25
Defesa do património histórico, cultural e arqueológico	11	10	11	8	—	8
Planeamento e ordenamento do território	11	5	8	8	12,5	—
Recursos hídricos	14	5	6	—	12,5	8
Educação ambiental	19	25	23	25	37,5	25
Outras áreas	5,5	—	11	8	—	17

Quando se procura analisar a distribuição das áreas de actividade segundo o âmbito de actuação da ONGA, verifica-se que a educação ambiental volta a ser uma temática transversal a todas as categorias, ainda que com particular incidência nas ONGA sem âmbito atribuído (31%) e junto dos núcleos das ONGA (29%). A proximidade em termos dos resultados registados entre os núcleos das ONGA e os que se verificam entre as ONGA nacionais (27%), indiciam a influência e continuidade do trabalho e da filosofia de actuação das ONGA «mãe» junto dos núcleos ao longo do país. Aliado a este facto, surge ainda a circunstância de em ambos os casos - ONGA nacionais e núcleos – a educação ambiental surgir como principal área de actividade.

As ONGA sem âmbito atribuído, as de âmbito regional e de âmbito local parecem dar maior ênfase à área do património natural (31%, 26% e 33% respectivamente), sendo também entre as duas últimas que com maior frequência é feita referência ao património histórico e arqueológico, o que é possível observar no quadro resumo que se segue:

Quadro 5.6

ÁREAS DE INTERESSE	ÂMBITO DE ACTUAÇÃO (%)				
	Sem registo	Âmbito não atribuído	Local	Regional	Nacional
Defesa e conservação do património natural	18	31	33	26	17
Defesa do património histórico, cultural e arqueológico	4	—	19	15	—
Planeamento e ordenamento do território	14	—	5	8	10
Recursos hídricos	11	8	5	10	7
Educação ambiental	29	31	19	20	27

As questões ligadas à temática do ordenamento e planeamento parecem assumir maior relevo para as ONGA nacionais e para os núcleos, ainda que ao nível das ONGA regionais se observem também algumas influências.

No que diz respeito às formas de intervenção e actuação privilegiadas pelas ONGA, há a sublinhar as acções de educação e sensibilização ambiental (26,8%) – já referidas

anteriormente – a organização de exposições, colóquios, conferências ou sessões de formação (17%), assim como, a organização de actividades na natureza (11,7%). Ainda que apresentando resultados menos relevantes, parece-nos importante destacar a realização de denúncias e acções jurídicas (cerca de 10%), a organização de acções mediáticas e campanhas (7,8%), a par com a realização de estudos e levantamentos de carácter científico sobre temáticas no âmbito das áreas de interesse da ONGA (7,8%).

Quadro 5.7

PRINCIPAIS FORMAS DE ACTUAÇÃO	<i>Total</i>
Acções de educação e sensibilização ambiental	<u>26,8</u>
Exposições, colóquios, conferências, formação	<u>17</u>
Acções mediáticas / campanhas	7,8
Denúncias / acções jurídicas	9,8
Estudos sobre política ambiental / legislação	2,0
Gestão de espaços	4,0
Investigação / levantamentos	7,8
Organização de actividades na natureza	<u>11,7</u>
Publicações	6,5
Restauro / recuperação de edifícios e monumentos	2,0
Acções de limpeza	2,6
Outras formas	2,0

No que diz respeito à distribuição geográfica desta variável, há desde logo a referir que, em consonância com resultados apresentados anteriormente, é na região do Algarve que as acções de educação e sensibilização ambiental assumem maior importância (37,5% das ONGA sediadas nesta região referem-na como uma das formas privilegiadas de actuação). Esta mesma forma de actuação é ainda frequente entre as ONGA da região de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo. A realização de colóquios e exposições é mais comum entre as ONGA sediadas nas regiões do Alentejo e do Norte.

As acções mediáticas, assim como a apresentação de denúncias e acções jurídicas é mais frequente entre as ONGA sediadas no arquipélago dos Açores e na Madeira (17% e 33% respectivamente), assim como a organização de actividades na natureza, ainda que neste âmbito a região do Algarve seja a que apresenta o maior número de casos (25% das ONGA sediadas nesta região desenvolvem estas actividades).

Quadro 5.8

FORMAS DE ACTUAÇÃO	REGIÕES (%)					
	NORTE	CENTRO	LVT	ALENTEJO	ALGARVE	ILHAS
Acções de educação e sensibilização	24	21	29	27	37,5	25

ambiental						
Exposições, colóquios, conferências, formação	24	10,5	18	27	—	—
Acções mediáticas / campanhas	8	10,5	6	—	12,5	17
Denúncias / acções jurídicas	13	10,5	5	9	—	33
Investigação / levantamentos	5	5	11	9	12,5	—
Organização de actividades na natureza	5	16	12	9	25	17

Quando se considera a relação entre a variável âmbito de actuação e as formas privilegiadas de acção por parte das ONGA, verifica-se que existe uma clara diferença entre as ONGA sem âmbito atribuído e todas as outras ONGA no que diz respeito à realização de investigações e levantamentos; de facto, 25% das ONGA que possuem o estatuto de ONGA sem âmbito atribuído no registo nacional, referem que esta é uma das usas formas privilegiadas de actuação. Esta situação poderá decorrer do facto de nesta categoria se englobarem eventualmente algumas ONGA de cariz profissional, ou em cujos objectivos consta a realização de estudos sistemáticos.

A organização de actividades na natureza é mais comum entre ONGA nacionais ou regionais, ainda que as diferenças em relação a outras ONGA sejam relativamente ténues. As denúncias e acções jurídicas são mais utilizadas por ONGA regionais, ao passo que as campanhas ou acções mediáticas são mais frequentes entre os núcleos das ONGA nacionais.

Quadro 5.9

FORMAS DE ACTUAÇÃO	ÂMBITO DE ACTUAÇÃO (%)				
	Sem registo	Âmbito não atribuído	Local	Regional	Nacional
Acções de educação e sensibilização ambiental	29	33	29	21	27
Exposições, colóquios, conferências, formação	14	17	15,5	16	23
Acções mediáticas / campanhas	14	—	11	5	3
Denúncias / acções jurídicas	11	—	11	16	3
Investigação / levantamentos	4	25	4	5	13
Organização de actividades na natureza	11	8	11	13	13

Em termos das razões que estiveram na base da constituição da ONGA, estas prendem-se com maior frequência com questões de âmbito geral (80%), nomeadamente, um interesse genérico pela defesa e preservação do ambiente, pelo desenvolvimento de determinadas actividades de forma sistemática (quer actividades na natureza, quer actividades de cariz científico), ou outras razões similares. Nos restantes casos, a formação da associação ficou a dever-se à emergência de problemas locais, relacionados com questões de poluição dos recursos hídricos da zona, da oposição à implementação de determinadas infra-estruturas na região, entre outras situações.

5.3.4. CONDIÇÕES LOGÍSTICAS DE FUNCIONAMENTO

Em termos da caracterização das condições logísticas de funcionamento, há a referir que 64,8% das ONGA que responderam afirmam ter um local fixo como sede, que na maior parte dos casos é alugado (20,4%) ou cedido por uma entidade sem limite de tempo (20,4%).

Quando consideramos a distribuição geográfica das ONGA verifica-se que a região Norte é a única em que o número de ONGA que não possuem um espaço próprio para a sua sede, excede o número daquelas que o possuem, mais concretamente, 53,8% das ONGA sediadas na região Norte referem que não possuem uma sede. Na situação oposta encontramos a região do Alentejo, onde apenas 25% das ONGA não possuem uma sede, e a região de Lisboa e Vale do Tejo, onde na mesma situação vamos encontrar apenas 26,1% das ONGA.

Cruzando esta variável com o âmbito de actuação segundo o registo nacional, os resultados obtidos são relativamente idênticos para todas as categorias, à excepção das ONGA nacionais, uma vez que apenas 10% destas referem não possuir um espaço próprio para a sua sede. Em todos os outros casos, a percentagem de ONGA que não possuem um espaço para estes fins ronda os 40%.

Em termos da propriedade do espaço, a região Centro possui o maior número de casos de espaços alugados (60% das ONGA desta região estão nesta situação), sendo o Alentejo a região onde é mais comum as ONGA serem proprietárias desse espaço (66,7%), ao contrário do que sucede na região de LVT. Os espaços cedidos sem limite de tempo são mais comuns nesta última região e nas Ilhas, onde cerca de 50% das ONGA estão nesta situação.

Já no que diz respeito ao âmbito de actuação, são as ONGA locais e regionais que com maior frequência são proprietárias do espaço da sua sede (33,3% no primeiro caso e 37,5% no segundo). Ainda assim, e em relação às primeiras, a situação mais frequente são os espaços alugados, isto é, 44,4% das ONGA locais possuem um espaço alugado para a sua sede. A cedência de espaços sem limite de tempo é a situação mais frequente entre as ONGA nacionais (44,4%) e entre as ONGA que não estão inscritas no registo nacional (66,7%).

Entre aqueles que não possuem um espaço próprio, a situação mais frequente é a da realização das reuniões em locais pertencentes a sócios da própria ONGA - garagens, caves, ou mesmo nas residências. Esta situação é referida em 58% dos casos. Em 26,3% dos casos os espaços pertencem a entidades – Juntas de Freguesia, salões paroquiais, etc. – que os cedem por períodos limitados de tempo, habitualmente fora do horário de expediente. As ONGA de âmbito local são as que com maior frequência fazem as suas reuniões em espaços cedidos por

entidades públicas (50%). A realização de reuniões em locais públicos ou em locais que diferem de umas reuniões para as outras acontece apenas em muito poucos casos (3 casos).

Em relação à apreciação das características do espaço-sede da ONGA, esta parece ser globalmente positiva, há excepção das condições para guardar materiais e realizar colóquios. A localização geográfica e a acessibilidade destes espaços surgem como as características que reúnem uma apreciação mais favorável.

Quadro 5.10

Apreciação das características do espaço-sede			
CARACTERÍSTICAS DO ESPAÇO	APRECIAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS (%)		
	MUITO BOM BOM	RAZOÁVEL	MAU MUITO MAU
Dimensão	43	45	12
Infra-estruturas	54	38	8
Estado de conservação	54	39	7
Localização geográfica	77	16	7
Acessibilidade	72	19	9
Mobiliário	43	43	14
Espaço para a realização de colóquios	27	22	51
Espaço para arrumar materiais	19	33	48
Áreas funcionais	36	38	26

No que diz respeito aos materiais/equipamentos possuídos pela ONGA, é de notar que existe ainda um número importante de casos de ONGA que não possuem alguns daqueles que podem ser considerados os equipamentos básicos para o funcionamento de qualquer entidade, como é o caso do material informático e de telecomunicações.

Para além dos materiais referidos no quadro que se segue, houve ainda referências a outros tipos de materiais possuídos pelas ONGA, onde para além dos «scanners», surgiam habitualmente equipamentos utilizados no desenvolvimento de actividades específicas da ONGA, como por exemplo: equipamentos utilizados em actividades de mergulho e na observação de aves.

Quadro 5.11

Materiais/equipamentos possuídos pela ONGA			
	POSSUI	PODE ACEDER	NÃO POSSUI
Computador	71	17	12
Impressora	67	17	16
Fax/modem	62	26	12
Telefone	72	21	7
Fotocopiadora	46	27	27
Internet	51	20	27

Câmara de vídeo/televisão	37	15	44
Material de fotografia	44	23	31
Retroprojector/slides	42	21	35
Meios de transporte	31	19	48

Tendo em atenção a variável região observam-se algumas tendências que importa destacar. A região Norte apresenta sempre os valores mais elevados de ONGA que não possuem os equipamento referidos acima, à excepção da ligação à Internet (onde as ONGA alentejanas apresentam valores mais elevados) e à posse de meios de transporte (onde as ONGA do Centro apresentam valores superiores). Entre as ONGA que com maior frequência possuem os equipamentos referidos, podemos encontrar as sediadas no Alentejo, no Algarve e na região de LVT.

Em termos do âmbito de actuação, é entre as ONGA locais e regionais que se observam as maiores dificuldades, em contraste com a situação vivida pelas ONGA de âmbito nacional.

No que diz respeito à edição de publicações, apenas cerca de 31% das ONGA referem não editar publicações regulares, sendo esta situação mais comum no seio das ONGA sem âmbito atribuído (40%) e entre as ONGA que não estão inscritas no registo nacional (60% destas ONGA referem não editar publicações). Já no que diz respeito a publicações pontuais, ainda que o número de respostas negativas seja menor (29%), regista-se um número relativamente elevado de não respostas (24%), pelo que subsistem dúvidas quanto à real percentagem de ONGA que editam de facto estas publicações.

Quanto à existência de uma biblioteca ou centro de documentação de pertença da ONGA ou partilhado com outra entidade, 63% das ONGA referem possuir tal estrutura na sua sede, sendo esta situação mais comum no seio das ONGA de âmbito nacional (77,8% possuem um espaço desta natureza); ainda assim, quase um terço das ONGA que responderam ao inquérito afirmam não possuir uma biblioteca. A situação de não possuir uma biblioteca é mais comum entre as ONGA com sede no Norte (cerca de 58% afirmam estar nesta situação).

5.3.5. POSIÇÃO PERANTE AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA NOVA LEI DAS ONGA

Quando analisamos a situação de cada uma das ONGA que respondeu, em relação aos critérios da nova lei das ONGA no que diz respeito ao número de sócios necessários para a classificação do âmbito da associação, verificamos que 27,8% são de âmbito local, 25,9% são de âmbito regional, 18,5% são de âmbito nacional e cerca de 9,3% possuem o estatuto de «âmbito não atribuído» (existem ainda 18,5% dos casos em que esta classificação não se

aplica, nomeadamente aos 9 núcleos que responderam e a uma ONGA que não se encontra inscrita no registo nacional).

Tendo em atenção o número de sócios apresentado por cada uma das associações que responderam, observa-se que cerca de 19% destas não possuem o número mínimo de sócios (100) para que possam ser classificadas como de âmbito local. Dado que não está prevista a possibilidade de se manterem as situações de «âmbito não atribuído», é importante verificar até que ponto estão a ser pensadas medidas que permitam contornar esta situação.

Quando questionados sobre essa possibilidade, cerca de 52% das ONGA respondem que a entrada em vigor da nova Lei das ONGA, e com ela a alteração dos critérios de classificação do âmbito de actuação, não acarretará qualquer alteração; apenas 16,7% afirmam ir sofrer alterações de classificação. De qualquer modo, apenas 11% estão a considerar implementar medidas para contornar esta situação – que se centram no estabelecimento de novas parcerias, na criação de núcleos noutras regiões do país e no lançamento de campanhas de angariação de novos sócios - o que à partida poderá ficar a dever-se ao facto de algumas alterações decorrentes da nova Lei poderem ser positivas para algumas ONGA, uma vez que esta define parâmetros menos exigentes em relação ao número mínimo de sócios necessário para cada uma das categorias de classificação.

De qualquer modo, do conjunto de ONGA que não possuem o número mínimo de sócios, e tendo em atenção que cerca de 44% destas são núcleos de ONGA e logo esta questão não se aplica, das restantes, apenas 11% (que corresponde a um único caso) está a considerar tomar medidas para contornar a situação; as restantes 44% não reconhecem sequer que existirá qualquer alteração na sua classificação, ainda que afirmem conhecer a Lei (o que acontece em relação a 72% das ONGA).

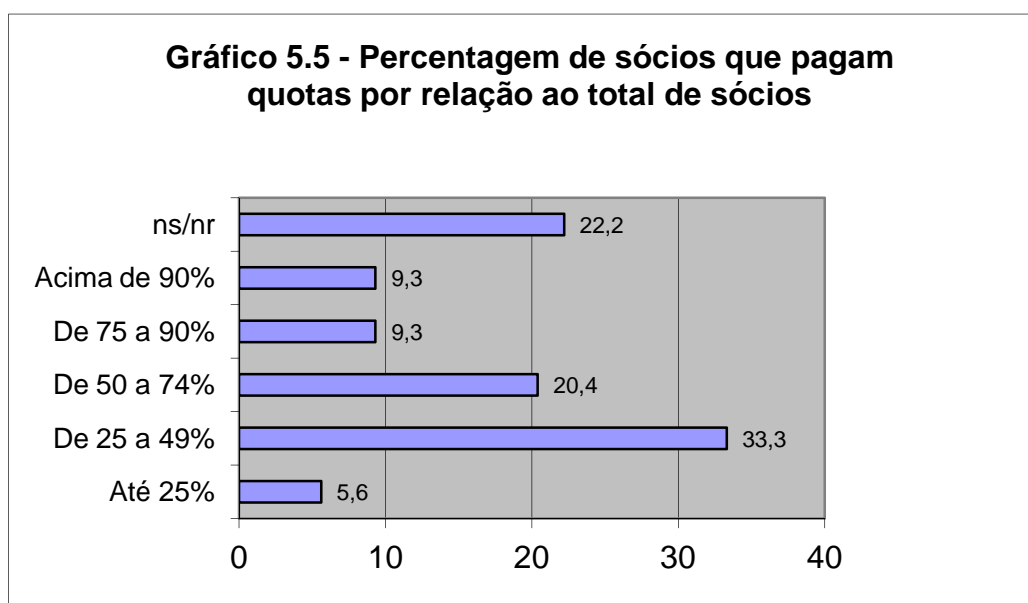
No que diz respeito à classificação actual no registo nacional, a maioria (65%) concorda com a classificação que lhe foi atribuída; a discordância é mais comum no seio das ONGA que não possuem âmbito atribuído (60% destas discordam da sua classificação) e das ONGA locais (20%). No caso das ONGA regionais apenas 8,3% discordam da sua actual classificação.

As razões apontadas para esta discordância prendem-se com as injustiças que podem ocorrer pelos critérios de classificação não serem claros e não contemplarem outros aspectos fundamentais (como a área concreta de actuação da ONGA), que conduzem a situações em que as ONGA abrangem na sua actuação uma área geográfica mais alargada do que a que o registo nacional contempla, resultando daí maiores dificuldades na obtenção de apoios.

5.3.6. A ESTRUTURA DE SÓCIOS DAS ONGA

A estrutura de sócios surge como um dos pilares da existência e funcionamento de qualquer associação, não só enquanto suporte institucional e de representatividade, mas também enquanto fonte de rendimento, e de recursos humanos para a prossecução das suas actividades.

Aliada à questão dos sócios inscritos numa ONGA, surge não poucas vezes a questão da percentagem dos mesmos que mantêm as suas quotas actualizadas. Ainda que as quotas (quando existem) não sejam habitualmente entendidas como a fonte principal de receitas de uma associação, sem dúvida que podem desempenhar um papel importante no enfrentar das despesas quotidianas. Da amostra recolhida, o panorama não é muito animador, uma vez que apenas em 9,3% dos casos as quotas encontram-se actualizadas por mais de 90% dos sócios inscritos; no sentido de permitir uma melhor visualização, apresentamos de seguida um gráfico referente a esta questão:



Considerando ainda esta variável, e tendo em atenção a distribuição geográfica das ONGA, é possível observar que a região de Lisboa e Vale do Tejo regista a percentagem mais elevada de ONGA que possuem acima de 90% dos sócios com quotas actualizadas (22,2%); na região Norte, 8,3% das ONGA também se encontram nesta situação, ainda que uma percentagem idêntica das mesmas possua apenas 25% dos seus sócios com quotas actualizadas. A região Centro é aquela em que o maior número de ONGA possuem apenas até 25% dos seus sócios com quotas actualizadas (20%).

Quanto à percentagem de sócios que pagam quotas quando se tem em atenção o âmbito de actuação da ONGA, 66,7% das ONGA nacionais possuem entre 25 a 49% dos seus sócios com quotas actualizadas, valor superado apenas pelo registado entre as ONGA sem âmbito atribuído (75%). Em termos das ONGA que possuem mais de 90% dos seus sócios com quotas actualizadas podemos encontrar 25% das ONGA que não estão inscritas no registo, assim como, 14,3% das ONGA locais. De seguida apresentamos um quadro resumo sobre esta matéria:

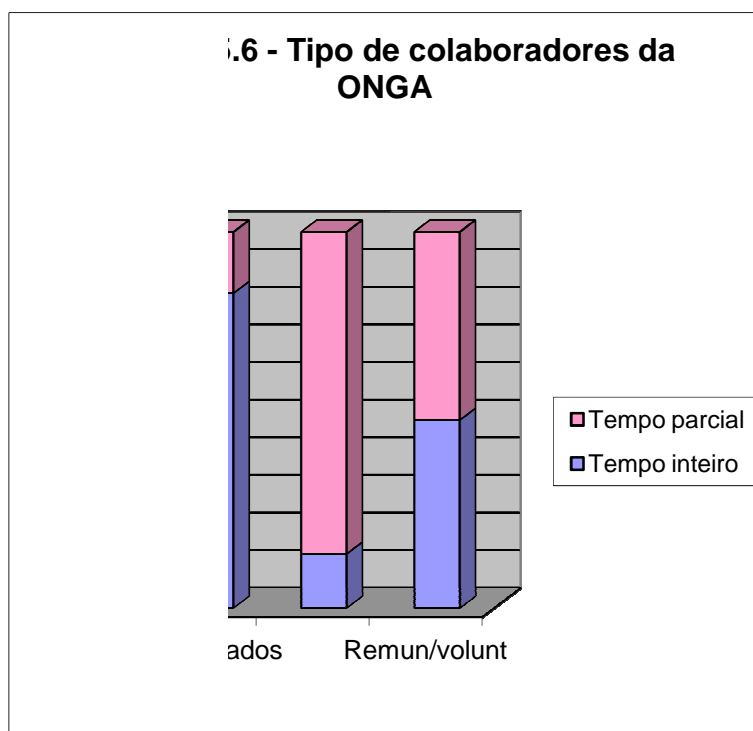
Quadro 5.12

PERCENTAGEM DE SÓCIOS COM AS QUOTAS ACTUALIZADAS	ÂMBITO DE ACTUAÇÃO (%)				
	Sem registo	Âmbito não atribuído	Local	Regional	Nacional
Até 25%	12,5	___	7,1	10	___
De 25% a 49%	25	75	35,7	40	66,7
De 50% a 74%	25	25	21,4	30	33,3
De 75% a 90%	12,5	___	21,4	10	___
Acima de 90%	25	___	14,3	10	___

5.3.7. A ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS DA ONGA

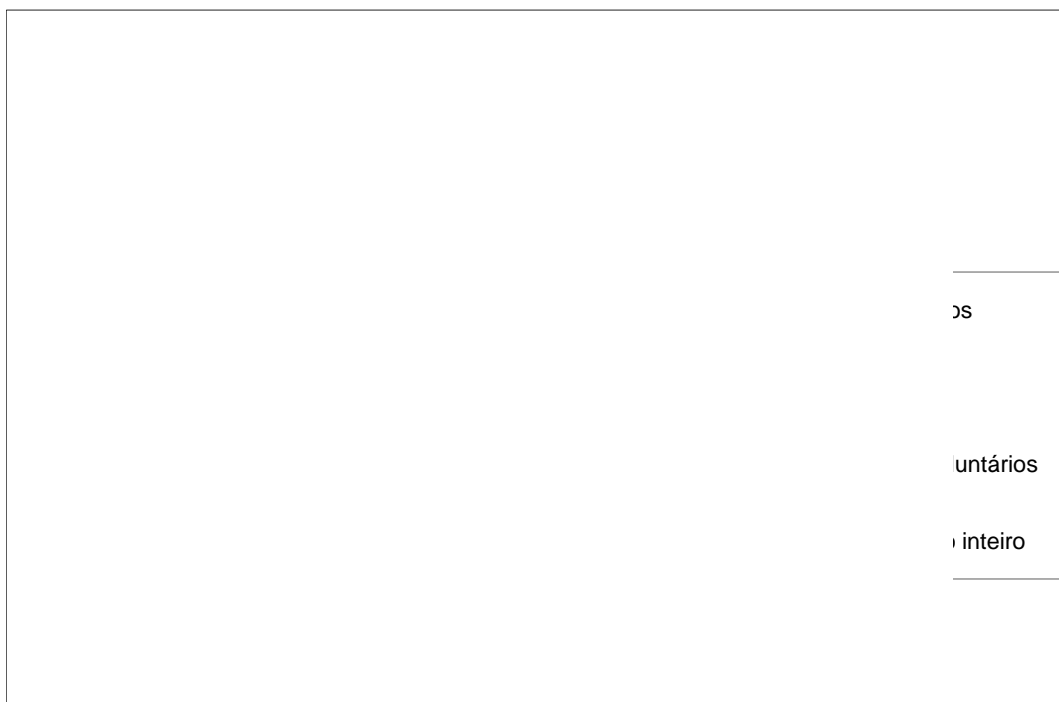
Quando questionados sobre a estrutura de recursos humanos que serve de suporte à ONGA, as respostas indicam que a situação mais frequente é a da existência de colaboradores a tempo parcial (85,2% das ONGA possuem colaboradores a tempo parcial, ao passo que apenas 50% possuem colaboradores a tempo inteiro).

Nas ONGA que possuem colaboradores a tempo inteiro, 67% dos mesmos são remunerados, e em 22% das situações coexistem ambas as situações (remunerados e voluntários). Quando analisamos os resultados referentes às colaborações a tempo parcial, observa-se que as situações se invertem, e neste caso são muito mais frequentes as situações de colaboração voluntária (65%), ao passo que as colaborações remuneradas referem-se apenas a 11% dos casos. De seguida apresentamos um gráfico onde é possível observar a situação em termos do período de tempo despendido pelos colaboradores da ONGA, consoante a situação remuneratória em que se encontram (ONGA que possuem apenas colaboradores remunerados, as que possuem apenas colaboradores voluntários e as que possuem colaboradores em ambas as situações):



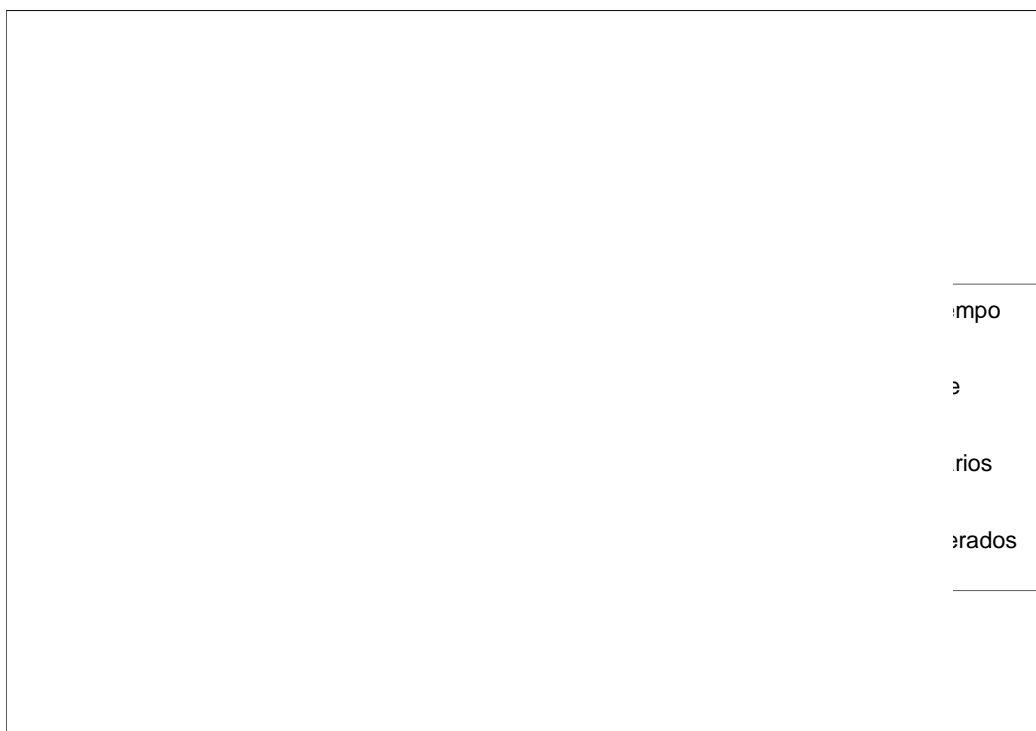
A existência apenas de colaboradores remunerados a tempo inteiro é mais frequente nas regiões do Centro (42,9%) e de Lisboa e Vale do Tejo (43,5%), sendo a situação oposta vivida nas regiões do Norte, onde apenas 15,4% das ONGA possuem colaboradores a tempo inteiro remunerados. Nesta região é também onde é menos frequente as ONGA terem ao seu serviço colaboradores a tempo inteiro, sejam eles remunerados ou voluntários – cerca de 70 das ONGA sediadas na região Norte referem não possuir colaboradores a tempo inteiro.

Quando consideramos o âmbito de actuação das ONGA verifica-se que são as ONGA nacionais que possuem um maior número de colaboradores a tempo inteiro – o que só não acontece em relação a 10% destas ONGA - assim como, são as que possuem mais colaboradores remunerados – cerca de 50% dos seus colaboradores a tempo inteiro são remunerados. De seguida apresentamos um gráfico ilustrativo desta situação:



Ao nível das colaborações a tempo parcial, e quando se considera a distribuição geográfica das ONGA, há a referir que a região do Algarve é a que possui o maior número de ONGA com colaboradores a tempo parcial remunerados, ao passo que as Ilhas (75%), a região de LVT (61%) e a região Norte (61%) são os locais onde as ONGA possuem com maior frequência colaboradores a tempo parcial voluntários. A região de LVT é aquela que no seu conjunto possui mais casos de ONGA com colaboradores a tempo parcial, uma vez que apenas cerca de 4% das ONGA sediadas nesta região referem não possuir colaboradores nestas condições.

Em termos do âmbito de actuação, são as ONGA sem âmbito atribuído e as de âmbito regional que possuem uma percentagem mais relevante de ONGA com colaboradores a tempo parcial remunerados, nomeadamente, 20% no primeiro caso e 21,4% no segundo. Das ONGA que não se encontram inscritas no registo nacional, 80% possuem colaboradores a tempo parcial voluntários; aliás, todas as ONGA desta categoria referem possuir colaboradores a tempo parcial, ao passo que apenas 40% das mesmas possuem colaboradores a tempo inteiro. Das ONGA de âmbito nacional apenas 10% possuem colaboradores a tempo parcial remunerados, o que contrasta com os valores apresentados em relação aos colaboradores a tempo inteiro, situação que parece apontar para a preponderância de colaboradores remunerados nas ONGA nacionais essencialmente quando a sua ligação com a ONGA é a tempo inteiro. No sentido de permitir uma melhor visualização dos dados, apresentamos um gráfico sobre esta questão:

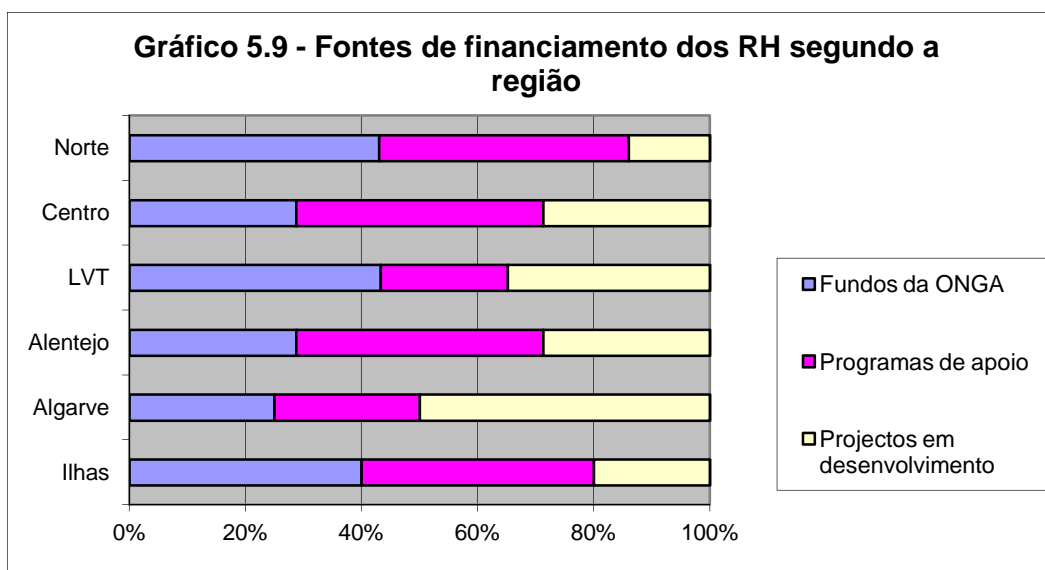


Em termos do número de colaboradores que participam nas actividades da ONGA, cerca de 25% possuem até 10 colaboradores e 31% possuem até 20 colaboradores. Nas restantes situações registam-se valores superiores ainda que com menor relevância.

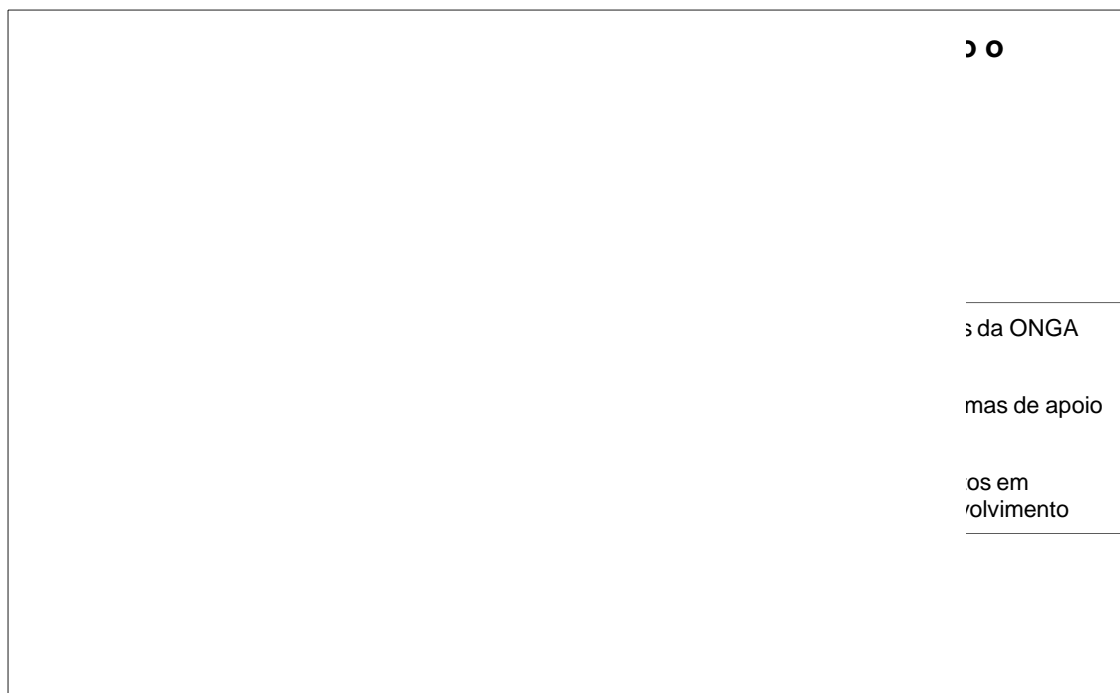
No que diz respeito às principais fontes de pagamento a que as ONGA recorrem para suportar a sua estrutura de recursos humanos, a situação mais corrente é a utilização de fundos da ONGA (37%), ainda que não se registem diferenças importantes entre esta forma de pagamento e as outras duas possibilidades apresentadas no inquérito – programas de apoio (31%) e projectos em desenvolvimento (30%). No caso das ONGA que possuem colaboradores remunerados, quer em situações de tempo inteiro quer em situações de tempo parcial, os fundos da ONGA surgem como a sua principal fonte de pagamento, logo seguida dos projectos em desenvolvimento (com particular incidência nos colaboradores a tempo parcial).

Em termos das diferenças observadas ao nível das fontes de pagamento dos RH quando consideramos a distribuição geográfica das ONGA, há a referir que os fundos da própria ONGA são mais frequentemente utilizados como fontes de pagamento entre as ONGA da região de LVT (43,5%) e nas regiões autónomas, onde a par com outros programas de apoio dirigidos especificamente a esta área, asseguram 80% dos pagamentos. Os programas de apoio são menos utilizados enquanto meio de suporte das despesas com a estrutura de recursos humanos, nas regiões do Algarve (apenas 25%) e na região de LVT (apenas em 22% dos casos). Por sua vez, é nestas duas regiões que com maior frequência a

ligação dos recursos humanos com as ONGA se faz através de projectos em desenvolvimento. De seguida apresentamos um gráfico ilustrativo desta situação:



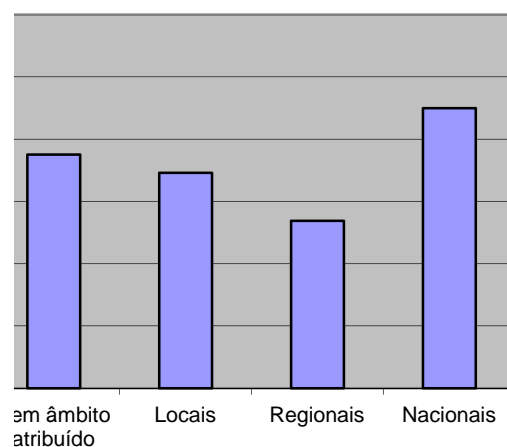
Tendo em atenção o âmbito de actuação das ONGA observa-se que são as ONGA nacionais e as regionais que utilizam de forma mais corrente os seus próprios fundos para suportar os custos com os recursos humanos (acontece em 50% dos casos de cada uma destas duas categorias). Os programas de apoio são mais frequentes entre as ONGA locais (44%) e entre as ONGA que não estão inscritas no registo nacional (50%). Estas últimas são também as ONGA que recorrem aos projectos em desenvolvimento como forma de financiamento, com maior frequência. Apresentamos de seguida um gráfico sobre esta matéria:



Quando questionados sobre o facto de já terem sentido dificuldades em encontrar ou manter os recursos humanos, 75,5% dos que responderam afirmam que tal já sucedeu. As principais razões apresentadas prendem-se com dificuldades financeiras (38%), com a falta de interesse das pessoas em relação ao trabalho associativo (frequentemente voluntário), assim como com a falta de qualificação das pessoas expressa quer na ausência de conhecimentos básicos sobre as áreas de actuação das ONGA, quer nas dificuldades de trabalhar num ambiente associativo.

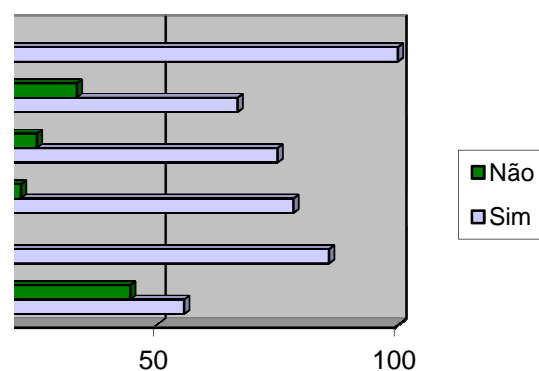
Estes problemas são sentidos com maior acuidade pelas associações nacionais (90%) e pelas de âmbito não atribuído (75%); no caso das ONGA que não estão inscritas, das quais 90% são núcleos de ONGA nacionais, todas afirmam ter enfrentado dificuldades ao nível dos recursos humanos. As ONGA de âmbito regional são as que com menor frequência referem ter problemas a este nível, contudo, o número das mesmas que apresenta uma resposta positiva a esta questão é ainda relevante (54%). Para uma melhor visualização apresentamos um gráfico sobre esta matéria:

5.11 - Dificuldades com RH do o âmbito de actuação



Quando temos em conta a distribuição geográfica das ONGA há a sublinhar que é na região autónoma dos Açores e na região Centro que as dificuldades com a estrutura de RH se colocam com maior premência (100% e 85,7%, respectivamente); a região Norte é aquela que apresenta o menor número de respostas positivas em termos destas dificuldades, como é possível visualizar através do gráfico:

5.12 - Dificuldades com RH segundo a região



Em termos das razões que estão na base destas dificuldades, estas diferem consoante o âmbito de actuação das ONGA. Assim, as ONGA nacionais apontam a falta de qualificação para as funções como principal razão, ao passo que as ONGA locais e regionais dão particular destaque às questões financeiras (50% e 71% respectivamente). Das ONGA sem âmbito atribuído, 50% referem a falta de apoios como uma das principais razões para as dificuldades sentidas a este nível.

Quadro 5.13

RAZÕES DAS DIFICULDADES COM OS RH	ÂMBITO DE ACTUAÇÃO (%)				
	Sem registo	Âmbito não atribuído	Local	Regional	Nacional
Falta de apoios	—	50	—	—	—
Falta de interesse/ disponibilidade por parte das pessoas	30	—	17	14	21
Falta de qualificação ou formação	10	—	8	14	36
Falta de tempo / dificuldade na conciliação de horários	10	—	17	—	7
Infra-estruturas deficientes	20	—	—	—	7
Questões financeiras	30	25	50	71	21
Outras razões	20	—	—	—	7

No que diz respeito à influência que a distribuição geográfica exerce sobre as dificuldades na manutenção de uma estrutura de recursos humanos que consiga dar resposta aos desafios colocados à ONGA, e mais concretamente, sobre as razões que estão na base dessas dificuldades, há a sublinhar que a falta de qualificações dos RH é particularmente marcante ao nível da região de LVT, assim como, nas ilhas. Ainda que as questões financeiras surjam como uma questão transversal em praticamente todas as regiões (há excepção do Algarve), revelam-se particularmente prementes ao nível das ONGA com sede na região Centro (todas as ONGA desta região referem as questões financeiras como uma das principais razões sentidas ao nível da estrutura dos recursos humanos), e nas Ilhas (50%). A falta de interesse por parte das pessoas em relação ao trabalho associativo parece assumir particular relevância entre as ONGA com sede na região Norte (43%) e no Algarve (50%).

Quadro 5.14

RAZÕES DAS DIFICULDADES COM OS RH	REGIÕES (%)					
	NORTE	CENTRO	LVT	ALENTEJO	ALGARVE	ILHAS
Falta de apoios	—	—	4	33	—	—
Falta de interesse/ disponibilidade por parte das pessoas	43	—	16	33	50	—
Falta de qualificação ou formação	14	—	24	—	—	25
Falta de tempo / dificuldade na conciliação de horários	—	—	16	—	—	—
Infra-estruturas deficientes	—	—	12	—	—	—
Questões financeiras	43	100	24	33	—	50
Outras razões	—	—	4	—	50	25

Estas dificuldades acabam por ter reflexos ao nível dos órgãos dirigentes das ONGA, mais concretamente, influenciando o tempo de permanência dos membros da ONGA nos órgãos dirigentes. Perante os resultados obtidos no inquérito é possível apontar para a

existência de períodos relativamente longos de permanência dos mesmos membros nos órgãos dirigentes da associação, o que pode ser visualizado no quadro abaixo:

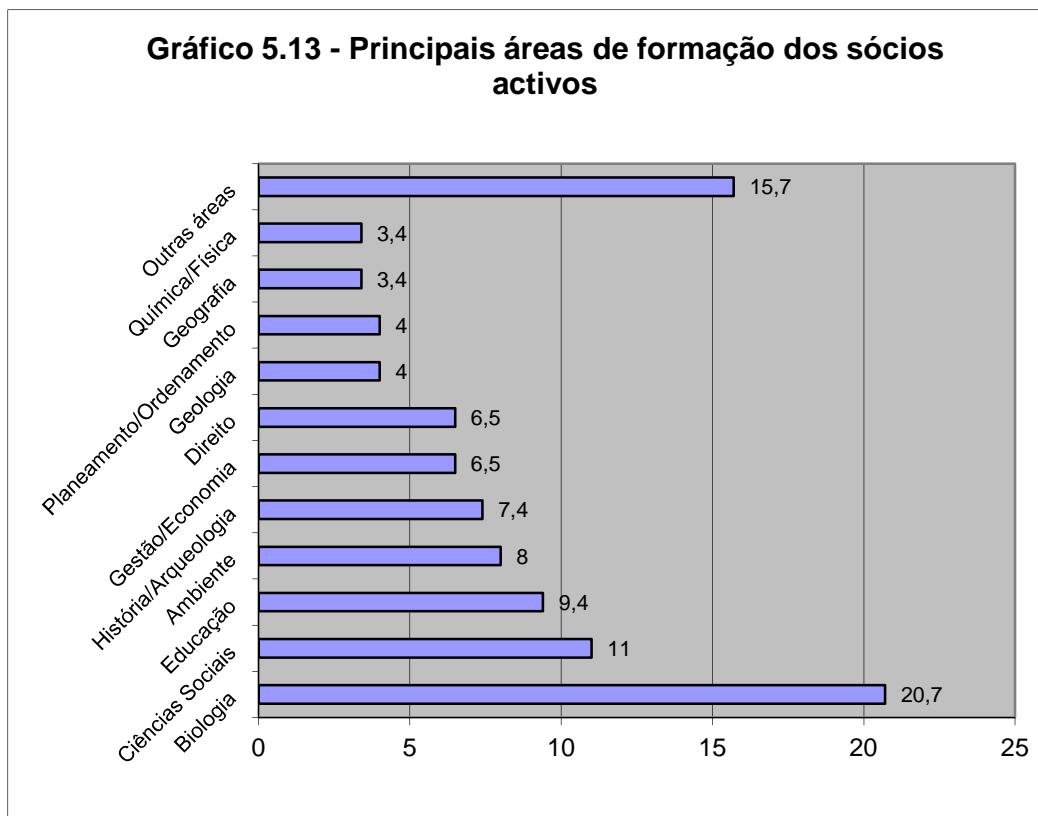
Quadro 5.15

TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA DOS TRÊS PRINCIPAIS MEMBROS DIRIGENTES	TOTAL (%)
Há cerca de um ano	7
Há cerca de dois anos	12
Entre dois e quatro anos	18
Entre quatro e oito anos	<u>23</u>
Há mais de oito anos	10
Desde a fundação da ONGA	<u>30</u>

A dificuldade em encontrar colaboradores com disponibilidade para ocupar estes cargos surge como a principal razão para os longos períodos de permanência em 54% dos casos. É importante notar, que por vezes esta longa permanência nos cargos advém não só da disponibilidade demonstrada pelos membros para permanecerem nesses cargos, assim como, em resultado do reconhecimento do trabalho já realizado e do empenho colocado nesse mesmo trabalho.

Ao nível da qualificação dos recursos humanos das ONGA, os graus de escolaridade mais frequentes situam-se ao nível do secundário completo e da licenciatura; existem ainda 12 associações que possuem sócios com pós-graduação ou mestrado e 9 com sócios activos doutorados. De qualquer modo, é possível apontar para uma maior tendência das ONGA locais para terem sócios com graus de escolaridade menos elevados.

Pensando apenas nos sócios activos das ONGA que possuem habilitações ao nível da licenciatura, podemos adiantar que as áreas de formação mais comuns são as da Biologia (20,7%) e das Ciências Sociais (11%), seguidas da área da Educação (9,4%) e do Ambiente (8%), onde certamente se enquadram os Engenheiros do Ambiente. A História/Arqueologia, a Gestão/Economia e o Direito são também áreas que assumem algum relevo. Ao nível da categoria «outras áreas» é possível encontrar uma enorme diversidade de formações, nomeadamente: Desporto, Arquitectura, outros ramos da Engenharia, Agricultura/Ciências Agrárias, Filosofia, Jornalismo, Letras, Veterinária e na área da saúde. No sentido de permitir uma melhor visualização, apresentamos de seguida um gráfico sobre este tema:



Em termos dos escalões etários, os sócios concentram-se mais entre os 20 e os 40 anos, muito embora até aos 50 anos seja possível encontrar um número importante de sócios activos.

5.3.8. ANÁLISE DOS PLANOS DE ACTIVIDADES

Cerca de 93% das ONGA possuem planos de actividade, e mais de 50% destas apresentam uma taxa de execução superior a 75%. Quando tal não ocorre, as principais razões apontadas relacionam-se com a falta de apoio financeiro (34%), com a falta de recursos humanos (24%), e com o facto dos projectos elaborados serem demasiado ambiciosos para os recursos de que a ONGA pode dispor.

O grau de execução varia consoante as regiões em que as ONGA estão sediadas; assim, as ONGA com sede no Norte do país são as que tendem a apresentar o grau de execução mais baixo, uma vez que em 97 40% executaram apenas entre 50 a 75% do seu plano de actividades, e em 98 este número subiu para os 58,3% (ainda que tenha diminuído o número de ONGA que cumpriram menos de 50% do seu plano de actividades – situação que em 97 era comum entre 20% das ONGA sediadas nesta região). Um grau de execução

superior a 90% é mais comum entre as ONGA da região do Alentejo (50% tanto em 97 como em 98) e as ONGA da região de LVT (cerca de 41%).

Quando se considera o âmbito de actuação parece-nos importante sublinhar que 70% das ONGA de âmbito nacional possuem um grau de execução do seu plano de actividades superior a 75% - sendo que 50% em 97 e 60% em 98 possuem um grau de execução superior a 90%. Estas ONGA são também aquelas que em 97 apresentam o maior número de casos de grau de execução inferior a 50%, situação que não se repete em 98. As ONGA locais, ainda que possuam uma percentagem elevada de ONGA cujo grau de execução do plano de actividades situa-se entre os 50 e os 75%, apresentam cerca de 50% das suas ONGA com um grau de execução superior a 75%.

Quanto às razões do desfasamento entre os planos iniciais e a concretização dos mesmos, quando se considera a distribuição regional das ONGA, parece-nos relevante sublinhar apenas que a falta de apoio financeiro parece afectar mais as ONGA sediadas no Algarve (33%) e na região Centro (29%), sendo que a região do Algarve é também aquela onde a falta de recursos humanos acaba por influenciar mais o desfasamento entre as expectativas iniciais e a implementação concreta dos projectos (17%).

Em termos do âmbito de actuação, são as ONGA de âmbito regional que referem com maior frequência a falta de apoio financeiro como uma das principais razões para a não concretização dos projectos planeados (30% referem que a implementação dos seus projectos foi dificultada devido a este factor); 15% das ONGA com sede nesta região referem ter visto a concretização dos seus projectos ser posta em causa devido à falta de recursos humanos. Esta situação é semelhante à referida por 15% das ONGA que não estão inscritas, que apontam ainda o facto de terem idealizado planos muito ambiciosos como um dos principais factores para o desfasamento verificado entre o plano de actividades inicial e a sua taxa de execução final.

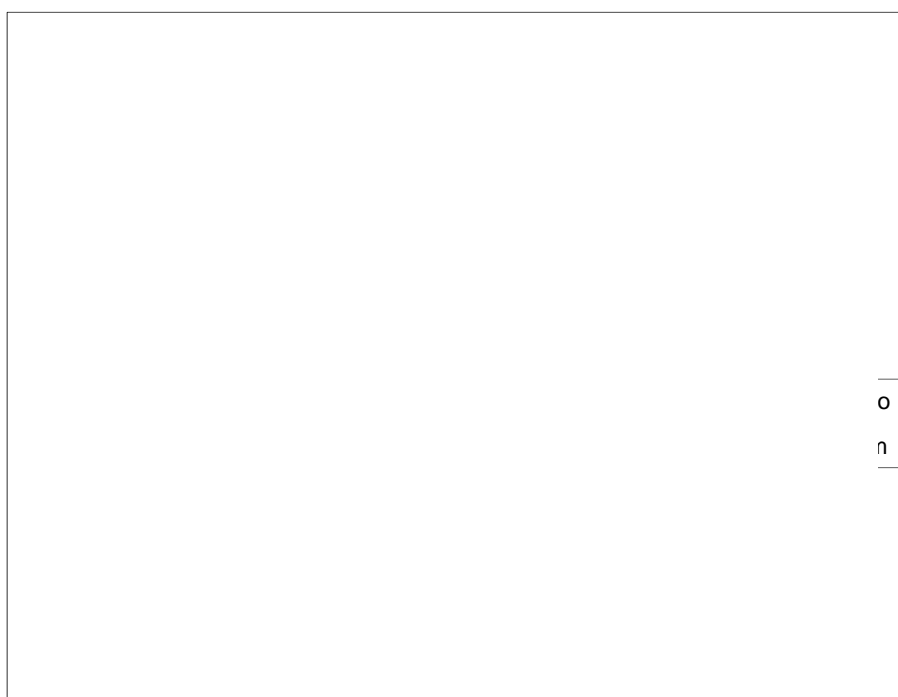
Cerca de 85% das ONGA mantém uma actividade regular ao longo do ano. A realização de actividades tradicionais, isto é, que se repetem todos os anos fazem parte do historial de 66,7% das associações que responderam ao inquérito. A descrição feita das actividades tradicionais realizadas pelas ONGA, permite delinear uma tipologia das mesmas, havendo a destacar:

- Comemorações de aniversários ou de datas importantes quer para a ONGA, quer a nível nacional ou mundial (Dia Mundial do Ambiente, da Árvore, do Não Fumador, etc.);
- Realização de encontros anuais ou de seminários e colóquios regulares;
- Acções de limpeza (habitualmente na floresta ou nos rios/oceano);

- Passeios e actividades na natureza (por exemplo: observação de aves);
- Atribuição de prémios anuais ou realização de concursos;
- Exposições de fotografia / bienais.

5.3.9. APOIOS E FINANCIAMENTOS DA ONGA

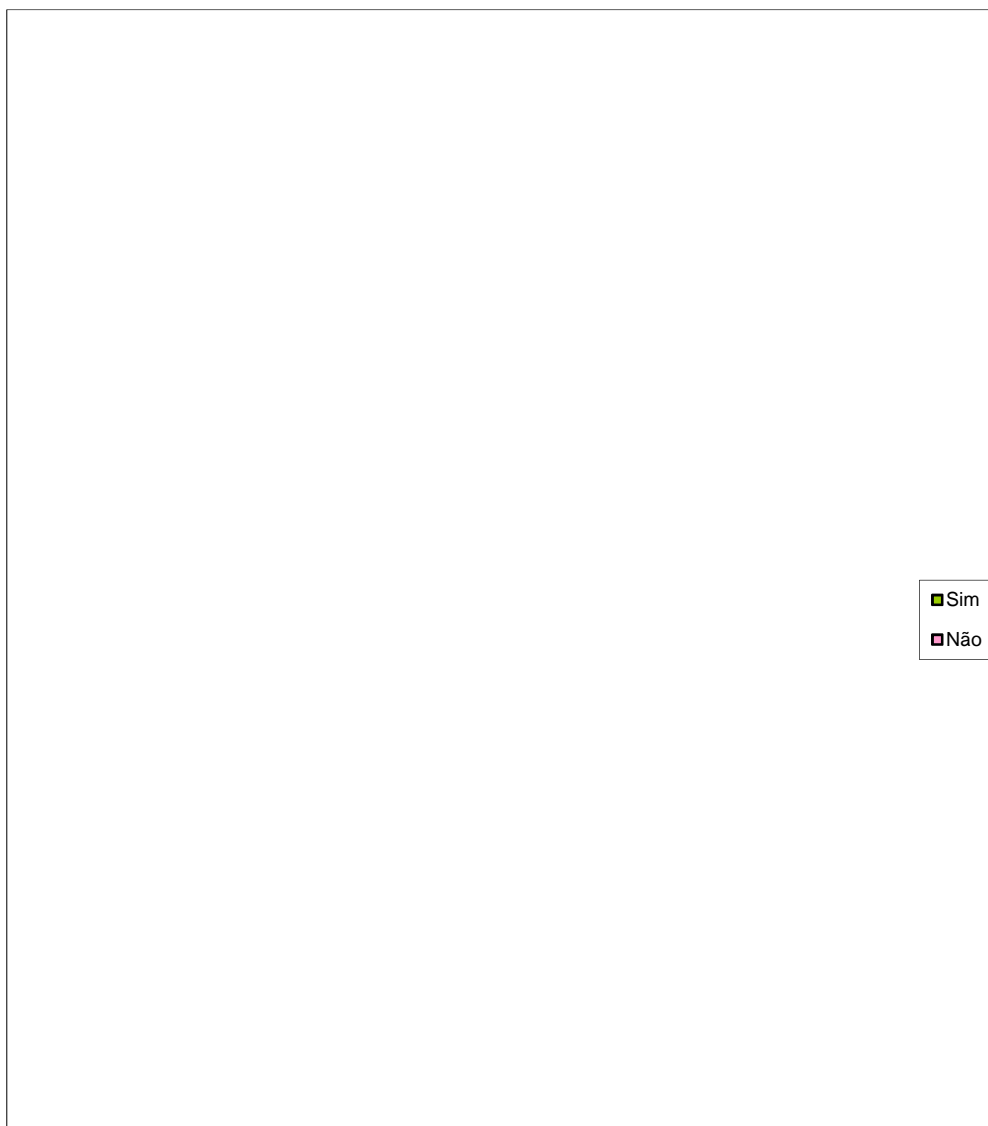
No que diz respeito às entidades que com maior frequência disponibilizam apoio financeiro às ONGA, verifica-se que o Instituto de Promoção Ambiental surge como a principal fonte de financiamento (68,5% das ONGA referem ter recebido apoio desta entidade), logo seguido dos municípios (61%) – apoio que é mais frequente nas regiões do Centro e nas regiões autónomas. O Instituto Português da Juventude e as Juntas de Freguesia, são também duas outras importantes fontes de financiamento. Fora do âmbito da Administração Pública, são as empresas que surgem com maior relevo (46%) enquanto apoiantes das ONGA no desenvolvimento das suas actividades. As situações de parceria com empresas são mais comuns entre as ONGA de âmbito nacional (cerca de 80% destas receberam apoios de empresas), assim como a recepção de apoios por parte do IPAMB, o que é possível observar no gráfico que se segue:



Os programas de apoio, como sejam o Programa Ambiente, o LEADER, o INTERREG, entre outros, mantêm-se ainda muito afastados da realidade das ONGA, pois apenas um número marginal destas afirma ter recorrido a eles como forma de financiamento (consultar gráfico 5.15).

Em termos dos montantes recebidos em 98 por cada uma das ONGA, cerca de 56% receberam até 3000 contos; as restantes 44% receberam valores superiores, sendo de sublinhar o facto de 23,3% terem recebido até 7000 contos, e de 7% terem recebido mais de 50 000 contos durante o ano passado.

Há ainda a sublinhar que 50% das ONGA de âmbito local receberam durante o ano de 98 apoios no montante máximo de mil contos, ao passo que cerca de 55% das ONGA regionais receberam apoios entre os mil e os sete mil contos. Em termos das ONGA nacionais, 37,5% receberam entre dez mil e trinta mil contos, sendo que 12,5% receberam apoios em 98 que ultrapassaram os cinquenta mil contos. Contudo, é entre as ONGA que não possuem âmbito atribuído que é possível encontrar a percentagem mais relevante de ONGA que receberam apoios desta ordem (25%). Em relação às ONGA que não estão registadas no registo nacional, 50% receberam até mil contos e as restantes angariaram apoios que se situaram entre os mil e os três mil contos.



No que diz respeito à relação existente entre os projectos candidatados a apoios financeiros e os projectos que acabaram por receber apoios, podemos adiantar que 51% das ONGA tiveram mais de 90% dos seus projectos financiados; cerca de 82% das ONGA tiveram uma taxa de execução dos seus projectos na ordem dos 90%.

Quadro 5.16

TABELA COMPARATIVA DAS RELAÇÕES ENTRE: - <i>PROJECTOS APRESENTADOS A FINANCIAMENTO E FINANCIADOS</i> - <i>PROJECTOS FINANCIADOS QUE FORAM EXECUTADOS</i>			
PROJECTOS FINANCIADOS	(%)	PROJECTOS EXECUTADOS	(%)
Mais de 90%	51	Mais de 90%	82
Entre 75 e 90%	20	Entre 75 e 90%	8
Entre 50 e 74%	12	Entre 50 e 74%	5
Menos de 50%	10	Menos de 50%	—
Nenhum dos projectos	7	Nenhum dos projectos	5

É entre as ONGA de âmbito atribuído, isto é, entre as ONGA de âmbito local, regional e nacional, que com maior frequência viram mais de 90% dos projectos que propuseram para financiamento receberem esses apoios. É também entre estas ONGA que o grau de execução dos projectos ultrapassa os 90%.

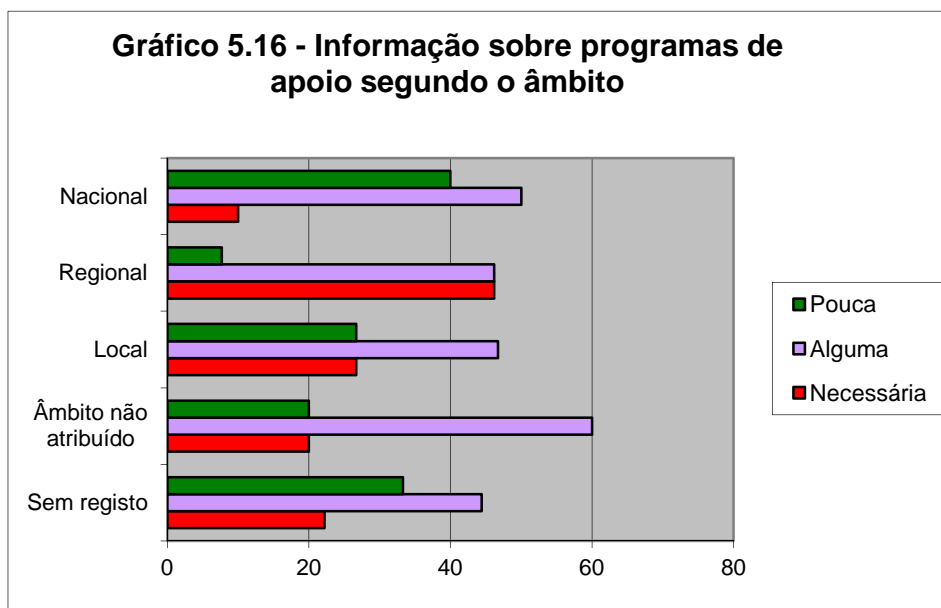
No que diz respeito à frequência com que cada ONGA recorre a determinados apoios (não financeiros), ou à necessidade que eventualmente sente de a eles poder recorrer, o apoio à cedência de espaços e o apoio ao transporte são aqueles a que as ONGA recorrem com maior frequência. Os apoios de que as ONGA sentem mais necessidade no seu dia-a-dia prendem-se com as actividades de divulgação das suas acções, assim como, o apoio à edição de publicações, brochuras, etc. Quanto aos apoios de que as ONGA sentem menos necessidade podemos encontrar os apoios ligados à área administrativa e de gestão (apoio jurídico, contabilístico, de gestão e administrativo), assim como, o empréstimo de equipamentos e materiais.

Quando questionados sobre a informação que possuem sobre programas de apoio ao desenvolvimento da actividade associativa, cerca de 75% das ONGA referem ter a informação necessária (26,9) ou alguma informação (48,1%); apenas 25% consideram possuir pouca informação sobre esta questão. Ainda assim, são apontadas diversas razões para as dificuldades sentidas no acesso à informação, nomeadamente as relacionadas com a pouca divulgação por parte das entidades promotoras (42%), ou mesmo a ausência de um local que concentre toda a informação; a um outro nível, é também apontada como uma razão para a falta de informação as dificuldades sentidas pela ONGA nessa recolha, seja por falta de recursos humanos, seja por não ter tempo para «processar» toda a informação de que dispõe (17%). Outras razões ainda apontadas dizem respeito à complexidade da informação que habitualmente acompanha os processos de candidatura a esses programas de apoios.

É entre as ONGA da região de LVT que parece haver mais lacunas em termos da informação sobre programas de apoio, uma vez que 39,1% responderam possuir pouca informação sobre esta matéria, assim como nas regiões autónomas (50% consideram possuir pouca informação). As ONGA da região Centro e do Alentejo são as que com maior frequência consideram possuir a informação necessária sobre estes temas (57,1% e 100% respectivamente).

Quando se considera o âmbito de actuação, é entre as ONGA nacionais que parecem subsistir maiores lacunas em termos do acesso à informação sobre programas de apoio, uma vez que 40% destas referem possuir pouca informação. No campo oposto encontramos as

ONGA regionais, onde apenas 7,7% consideram estar nesta situação. No sentido de permitir uma melhor visualização dos dados foi construído o gráfico apresentado abaixo:



Quanto às razões apontadas para as dificuldades sentidas no acesso à informação sobre apoios, e considerando o âmbito de actuação da ONGA, são as ONGA nacionais que com maior frequência consideram que estas lacunas advêm da pouca divulgação por parte das entidades promotoras dos programas, embora refiram ainda, que algumas destas dificuldades advêm de dificuldades sentidas ao nível da própria estrutura interna da associação, que nem sempre consegue processar e/ou dar resposta em tempo útil a toda a informação que recebe.

Em termos das formas como habitualmente reúnem a informação necessária para a apresentação das candidaturas dos seus projectos, e considerando apenas as ONGA que responderam a esta questão, é o envio por parte das entidades promotoras que é referido com maior frequência (68%); em 17% dos casos a recolha é feita pela ONGA, pelos seus membros ou por outras ONGA. Os meios de comunicação social são ainda referidos em alguns casos como a fonte da informação.

O envio de informação pelas entidades promotoras dos programas é menos frequente em relação às ONGA da região Centro, onde apenas 43% referem receber informação por esta via, e nas regiões autónomas, onde apenas 25% das ONGA recebem informação sobre programas de apoio por iniciativa das entidades promotoras. Nestes casos, as situações mais frequentes são: no caso das ONGA da região Centro os contactos e as pesquisas realizadas pela própria ONGA, e no caso das Ilhas, é através de outras ONGA ou membros da própria ONGA. De seguida apresentamos um quadro resumo sobre esta questão:

Quadro 5.17

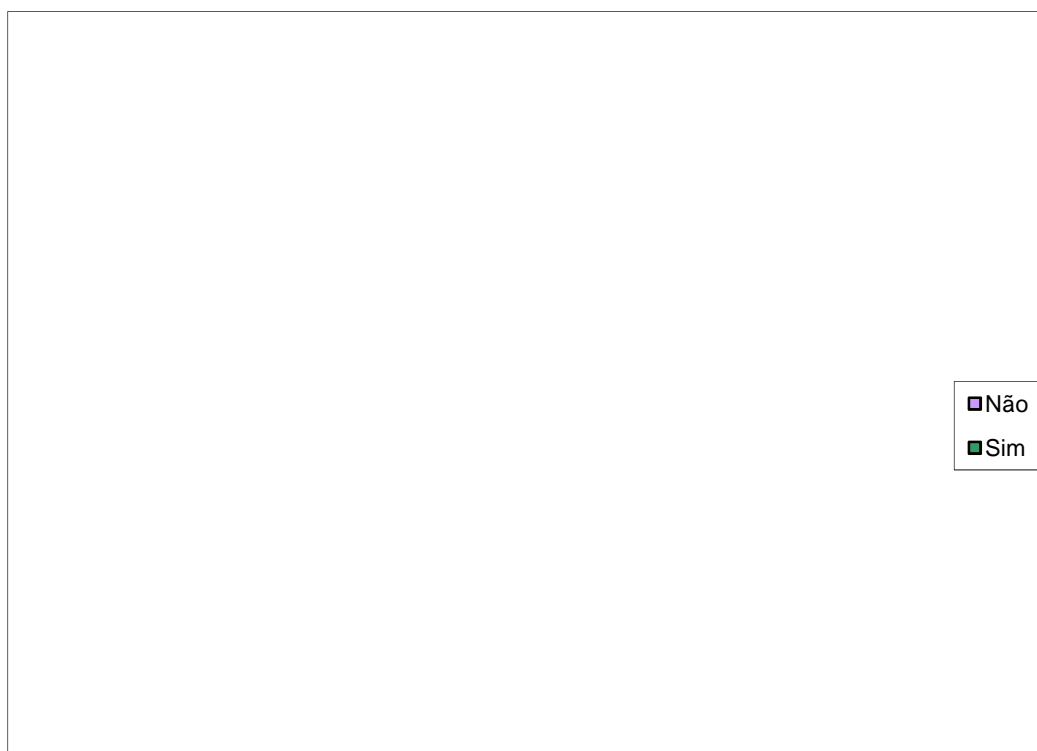
FORMA COMO OBTÊM INFORMAÇÃO SOBRE PROGRAMAS DE APOIO	REGIÕES (%)					
	NORTE	CENTRO	LVT	ALENTEJO	ALGARVE	ILHAS
Contactos / pesquisas da ONGA	—	43	—	25	—	—
Entidades promotoras	83	43	74	75	100	25
Meios de comunicação social	17	14	5	—	—	25
Outras ONGA ou membros da ONGA	—	—	5	—	—	50
Outras formas	—	—	16	—	—	—

Quando se considera o âmbito de actuação segundo o registo nacional, há a referir que as ONGA que não estão inscritas – essencialmente os núcleos – e as ONGA locais são as que com menor frequência têm como fonte de informação sobre apoios, as entidades promotoras dos programas. No primeiro caso, e dado que se trata maioritariamente de núcleos, esta situação é compreensível, uma vez que com frequência são as ONGA «mãe» que procedem ao envio de informação sobre esta matéria, até porque com maior frequência têm ao seu dispor recursos que permitem pesquisar informação sobre esta matéria, para além de receberem a informação das entidades promotoras com maior facilidade. O facto de 33% destas ONGA referirem que é através de outras ONGA ou de membros da ONGA que recebem informação sobre esta matéria, parece reforçar a ideia explicitada anteriormente. De todas as ONGA, são as de âmbito regional que pesquisam e contactam as entidades para obterem a informação desejada sobre apoios (29%). De seguida é apresentado um quadro onde constam os resultados obtidos em relação a esta questão:

Quadro 5.18

FORMA COMO OBTÊM INFORMAÇÃO SOBRE PROGRAMAS DE APOIO	ÂMBITO DE ACTUAÇÃO (%)				
	Sem registo	Âmbito não atribuído	Local	Regional	Nacional
Contactos / pesquisas da ONGA	11	—	7	29	—
Entidades promotoras	44	100	64	71	78
Meios de comunicação social	—	—	21	—	11
Outras ONGA ou membros da ONGA	33	—	7	—	11
Outras formas	11	—	—	—	—

No que diz respeito às parcerias estabelecidas com outras entidades, os municípios, as escolas e as outras ONGA são aqueles que mais frequentemente são referidos, como se pode verificar através do gráfico abaixo:



Entre aqueles que afirmam ter estabelecido parcerias, a iniciativa parte na maioria das vezes da própria ONGA; é assim em relação aos municípios (70%), às Juntas de Freguesia (71%), às empresas (60%) e às Fundações (83,3%); apenas nos casos de parcerias com outras ONGA, outras associações e escolas, existe uma maior equidade entre as duas partes no que diz respeito à iniciativa de estabelecer uma parceira, ainda que as ONGA apareçam sempre com maior destaque. O gráfico que se segue procura ilustrar esta realidade.



No que diz respeito à distribuição das parcerias segundo o âmbito de actuação da ONGA, não se observam diferenças dignas de nota, há excepção do caso de parceiras estabelecidas com empresas, onde claramente são as ONGA de âmbito nacional que mais frequentemente se encontram nesta circunstância; 70% das ONGA de âmbito nacional estabeleceram parcerias com empresas, ao passo que em todas as outras categorias os valores não ultrapassam os 30%.

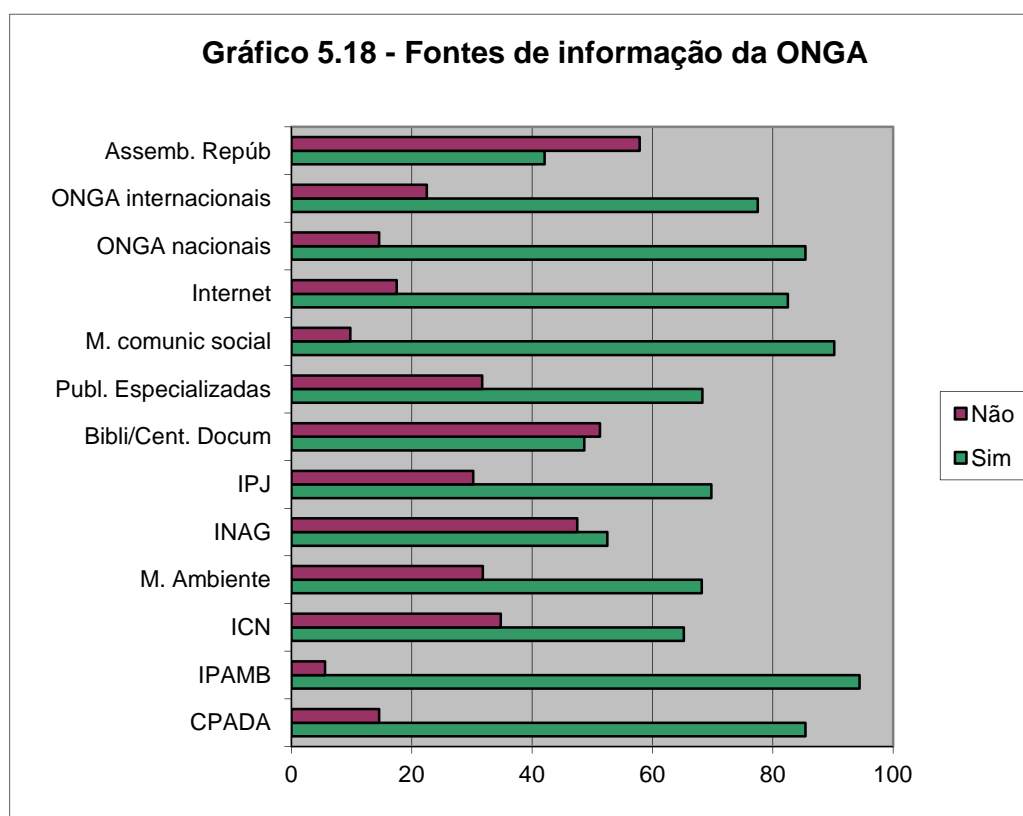
5.3.10. ACESSO À INFORMAÇÃO

Quando questionadas sobre o grau de informação de que dispunham sobre um conjunto de temáticas relativamente centrais para a sua actuação, as maiores lacunas referidas prendem-se com a legislação comunitária, com as discussões na Assembleia da República, com os programas de apoio comunitário ao desenvolvimento de actividades por parte das ONGA, e aos planos e projectos em planeamento ou em implementação na sua área de actuação. De seguida apresentamos um quadro pormenorizado sobre esta temática.

Quadro 5.18

INFORMAÇÃO DISPONÍVEL SOBRE:	BOA OU SUFICIENTE (%)	INSUFICIENTE OU NENHUMA (%)
LEGISLAÇÃO NACIONAL	<u>66</u>	34
LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA	41,5	<u>58,5</u>
REPRESENTAÇÕES DAS ONGA	<u>62,8</u>	37,2
ENCONTROS, COLÓQUIOS, DEBATES	<u>80,8</u>	19,2
ACTIVIDADES DA OUTRAS ONGA	57,7	42,3
DISCUSSÕES NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	39,2	<u>60,8</u>
APOIOS FINANCEIROS NACIONAIS	50	50
APOIOS FINANCEIROS COMUNITÁRIOS	31,4	<u>68,6</u>
PLANOS E PROJECTOS EM PLANEAMENTO OU IMPLEMENTAÇÃO NA REGIÃO	26	<u>74</u>
PROCESSOS EM CONSULTA PÚBLICA	48	52

Quanto às fontes dessa mesma informação, quer esta seja solicitada ou pesquisada pela ONGA, quer esta seja enviada pela própria entidade, as mais correntes são o Instituto de Promoção Ambiental, a Confederação das Associações de Defesa do Ambiente, outras ONGA portuguesas, os meios de comunicação social e a Internet. Isto mesmo pode ser observado no gráfico que se segue:



Em termos da iniciativa para o envio da informação ao nível dos organismos da Administração Pública, é mais frequente serem estes a enviar a informação às ONGA, do que serem as ONGA a solicitar ou a recolhê-la. O caso mais relevante em que ambas as entidades

tem tomado a iniciativa, diz respeito ao Instituto Português da Juventude (14% das ONGA referem ter ocorrido esta reciprocidade).

A Internet (75%), os meios de comunicação social (56%) e as bibliotecas/centros de documentação (30,2%), surgem como as principais fontes de informação em relação às quais são as ONGA que com maior frequência solicitam e/ou a pesquisam a informação.

No sentido de permitir conhecer melhor as reais necessidades das ONGA em termos de informação, foi incluída uma questão aberta em complemento à questão fechada que acima descrevemos. Das respostas recolhidas é possível concluir que 24% das ONGA que responderam a esta questão, gostariam de ter mais informação sobre ambiente em geral, ou seja, sobre temáticas gerais ligadas aos descritores da temática ambiente – recursos hídricos, floresta, solos, entre outros. As questões ligadas ao direito ambiental foram também referidas com alguma regularidade (19%), não apenas enquanto contextualização das temáticas, mas também como suporte a acções que as ONGA queiram encetar (apresentação de queixas, denúncias, etc.). A questão do acesso à informação sobre programas de apoio e financiamento acaba por ser recorrente nestas situações, sendo neste caso referida por 15% das ONGA que responderam a esta questão. Outros aspectos, como sejam a informação sobre os projectos planeados ou em implementação na região, a educação ambiental (particularmente em termos de como implementar projectos nesta área de forma eficaz), as actividades das outras ONGA, acções de formação, são também referidos, ainda que por um menor número de ONGA. No que diz respeito à categoria “Outros temas” há a destacar o interesse sobre temas de índole diversa e não necessariamente ligados à temática ambiental, como a etnografia, acção social, aspectos culturais, entre outros.

Ao nível da influência da variável região sobre as respostas relativas aos temas sobre os quais as ONGA gostariam de receber mais informação, verifica-se uma certa homogeneidade nos resultados, havendo contudo a destacar o facto de as ONGA da região de LVT serem as que com menor frequência referem sentir a necessidade de obter mais informação sobre questões de direito ambiental (apenas 13% o fazem), o mesmo acontecendo em relação aos projectos em implementação/desenvolvimento na sua região – factor que assume maior relevância para as ONGA com sede na região Centro. Mais informação sobre questões ambientais gerais é requerida com maior frequência pelas ONGA da região Norte (40% das ONGA desta região referem que gostariam de receber mais informação sobre temas gerais de ambiente).

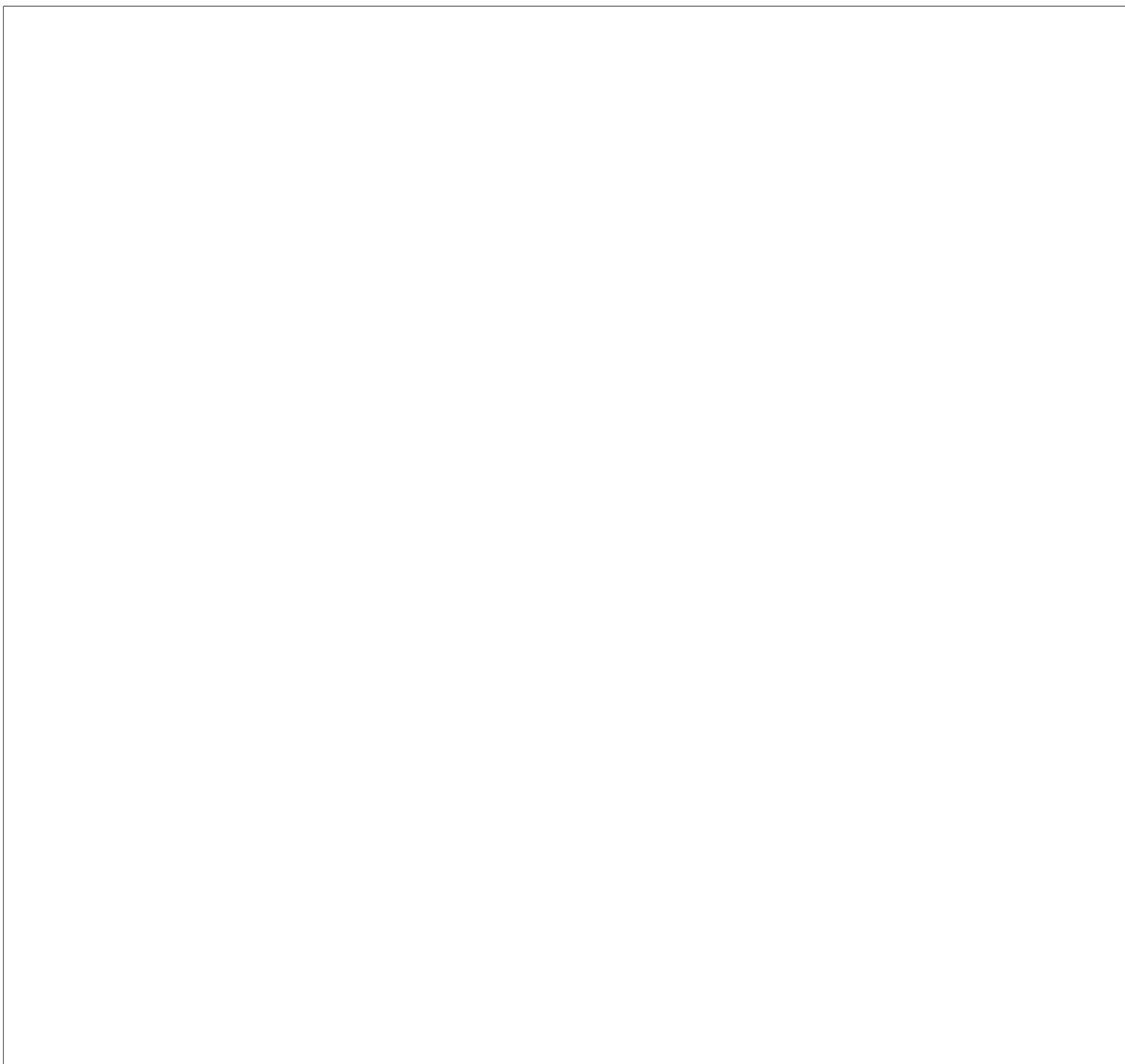
Quando se considera o âmbito de actuação das ONGA observam-se alguns resultados que importa salientar.

A necessidade de mais informação sobre questões de direito ambiental surge com maior frequência entre as ONGA que não estão registadas - maioritariamente núcleos – (31%) e as ONGA de âmbito regional (33%), ao passo que questões de ambiente geral são referidas por 47% das ONGA de âmbito local. Ao nível das ONGA de âmbito nacional a informação sobre financiamentos é referida por 37,5% destas. Os restantes resultados poderão ser conferidos no quadro apresentado abaixo:

Quadro 5.19

TEMAS SOBRE OS QUAIS GOSTARIAM DE OBTER MAIS INFORMAÇÃO	ÂMBITO DE ACTUAÇÃO (%)				
	Sem registo	Âmbito não atribuído	Local	Regional	Nacional
Acções de formação / colóquios	—	14	10	8	—
Actividades de outras ONGA	15	—	—	—	12,5
Ambiente geral	8	—	47	17	25
Direito ambiental	31	14	5	33	12,5
Educação ambiental	8	—	10	8	—
Financiamentos	15	29	—	17	37,5
Projectos na região	15	14	10	8	12,5
Outros temas	8	29	10	8	—

No que diz respeito às dificuldades e condicionalismos subjacentes ao processo de acesso à informação, é de sublinhar que apenas 55,6% das ONGA da amostra emitiram uma opinião. Destas, as opiniões mais frequentes referiram-se à morosidade dos processos e às dificuldades colocadas pela Administração Pública à disponibilização da informação, que na opinião das ONGA perpetua/pratica ainda um certo secretismo demonstrando alguma incapacidade para encarar as ONGA enquanto parceiras. A morosidade dos processos é particularmente posta em causa pelas ONGA que apontam as novas tecnologias da informação como um mecanismo e um contributo essencial para a optimização destes processos. Ao nível das respostas enquadradas na categoria “Outros aspectos” há a sublinhar o caso das ONGA que referiram que um dos condicionalismos a estes processos de acesso à informação encontra-se no seio das próprias ONGA, nomeadamente ao nível da sua capacidade de «digerir» a informação que conseguem obter e procurar estruturar a pesquisa de mais informação; foi ainda referido o facto da informação ser divulgada apenas para as ONGA mais conhecidas, mantendo-se algumas dificuldades quando esta informação é solicitada por outras ONGA. No gráfico que se segue encontram-se expressas as opiniões recolhidas.



Quando levamos em linha de conta a distribuição geográfica das ONGA em termos nacionais, verifica-se que os factores ligados à morosidade dos processos, são referidos com maior frequência pelas ONGA com sede no Alentejo (67%) e na região Centro (50%); o questionar da credibilidade/fidedignidade da informação veiculada pelas entidades competentes surge com maior regularidade entre as ONGA das regiões sul do país, nomeadamente, Alentejo (33%) e Algarve (33%). Já no que diz respeito aos entraves colocados pela Administração ao nível do acesso à informação, é entre as ONGA da região Norte que esta questão se coloca com maior acuidade (62,5% das ONGA desta região referem este factor), embora assumam também alguma relevância para as ONGA algarvias (33%). Segue-se a apresentação de um quadro resumo sobre esta matéria:

Quadro 5.20

OPINIÃO SOBRE O PROCESSO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	REGIÕES (%)					
	NORTE	CENTRO	LVT	ALENTEJO	ALGARVE	ILHAS
Ausência de uma cultura da informação	___	17	5	___	___	20
Custos associados	___	17	9	___	___	___
Entraves colocados pela Administração	62,5	___	19	___	33	20
Dispersão da informação	___	___	9	___	___	___
Morosidade dos processos	25	50	24	67	33	20
Pouca credibilidade das respostas	___	17	9	33	33	20
Facilidades das novas tecnologias	___	___	14	___	___	20
Outros aspectos	12,5	___	9	___	___	___

Quando se considera o âmbito de actuação das ONGA segundo o registo nacional, e esta questão da opinião sobre o processo de acesso à informação, importa referir que são as ONGA regionais que com maior frequência apontam a morosidade dos processos como uma das características fundamentais no acesso à informação; quanto às dificuldades colocadas pela Administração, é entre as ONGA locais que este factor parece assumir maior relevância (38% das ONGA de âmbito local referem este factor), assim como entre as de âmbito não atribuído (40% destas ONGA fazem alusão aos entraves colocados pela Administração). As ONGA de âmbito nacional são as que com maior frequência referem os benefícios que poderiam ser obtidos em termos da eficiência dos processos, caso se optasse pela utilização das novas tecnologias da informação. O quadro que se segue procura resumir os resultados alcançados:

Quadro 5.21

OPINIÃO SOBRE O PROCESSO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	ÂMBITO DE ACTUAÇÃO				
	Sem registo	Âmbito não atribuído	Local	Regional	Nacional
Ausência de uma cultura da informação	8	20	___	12,5	___
Custos associados	17	___	8	___	___
Entraves colocados pela Administração	17	40	38	12,5	12,5
Dispersão da informação	___	___	8	___	12,5
Morosidade dos processos	33	20	23	50	25
Pouca credibilidade das respostas	17	20	15	12,5	___
Facilidades das novas tecnologias	8	___	___	12,5	25
Outros aspectos	___	___	8	___	25

5.3.11. BALANÇO DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS QUE AFECTAM O QUOTIDIANO DAS ONGA

No sentido de fazer um apanhado sobre os principais problemas que as ONGA enfrentam no seu dia-a-dia e de tentar aferir o grau em que cada um deles afecta ou interfere com o desenvolvimento das suas actividades quotidianas, foi elaborado um quadro síntese onde constavam alguns dos principais aspectos abordados ao longo de todo o inquérito. A apresentação dos diversos problemas abordados, assim como, dos resultados obtidos, encontra-se no quadro que se segue:

Quadro 5.22

PRINCIPAIS DIFICULDADES	GRAU EM QUE É AFECTADA		
	MUITO/BASTANTE	POUCO/NADA	NÃO SE APLICA
Estabilidade dos recursos humanos	<u>69,4</u>	16,3	14,3
Falta de colaboradores	<u>78</u>	16	6
Falta de equipamentos/materiais	36,5	55,8	7,7
Não possuir sede	40,4	21,2	38,5
Dependência financeira	<u>66</u>	26	8
Falta de programas de apoio	<u>70</u>	20	10
Atrasos nos apoios	<u>74,5</u>	12,5	13
Pouco intercâmbio de ideias	41,7	47,9	10,4
Dificuldades no acesso à informação	54,2	39,6	6,3
Isolamento geográfico	30,6	34,7	34,7
Falta de interesse das pessoas	<u>69,2</u>	30,8	9,6
Pouca qualificação	<u>66,7</u>	29,4	3,9
Reduzido n.º de sócios	48	40	12
Dificuldade em divulgar actividades	26	<u>64</u>	10
Burocratização da Administração Pública	<u>72</u>	20	8

A partir da análise deste quadro é possível apontar três eixos fundamentais em termos das dificuldades sentidas pelas ONGA ao longo da sua actuação quotidiana: a sua estrutura de recursos humanos, com as questões ligadas ao número de colaboradores que consegue cativar e manter e à sua qualificação; a área financeira em termos dos apoios de que pode dispor, e a menor ou maior dependência que estabelece em relação a determinadas entidades; as questões burocráticas, expressas nos atrasos dos apoios conseguidos, nas dificuldades sentidas nos processos de acesso à informação, na complexificação de processos de candidatura, etc..

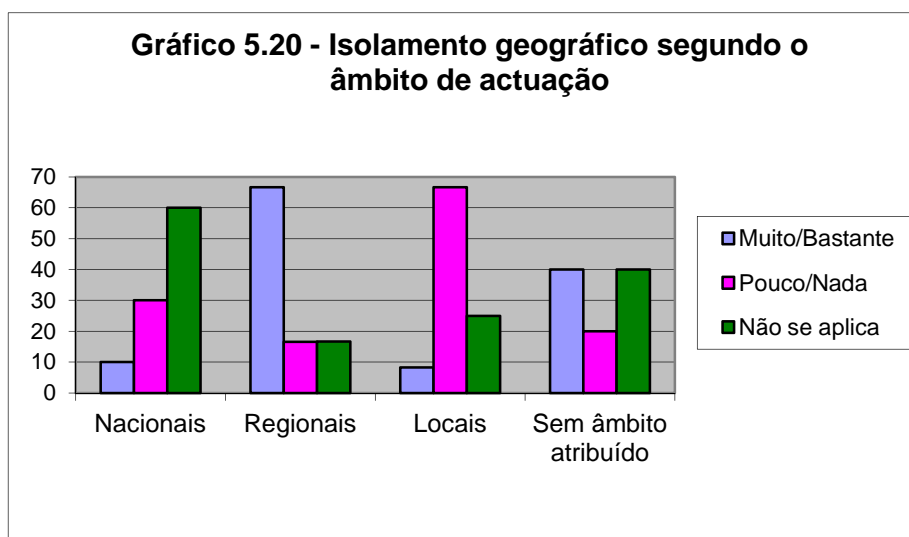
No campo oposto, ou seja, entre as questões que assumem uma menor relevância no desempenho das ONGA, podemos encontrar as dificuldades em divulgar as suas actividades, a falta de equipamentos ou materiais e o reduzido intercâmbio de ideias.

As questões relativas ao isolamento geográfico, nomeadamente, em relação à influência que tal pode ter para o quotidiano da ONGA, surgem neste caso com um elevado número de respostas na categoria não se aplica (34,7%); contudo, é interessante notar que entre aqueles que consideram que este factor influencia muito ou bastante o seu desempenho, observam-se algumas regularidades, quer em termos da distribuição geográfica, quer ao nível do âmbito de actuação da ONGA.

Quanto ao factor do isolamento geográfico, cerca de 50% das ONGA com sede no Norte referem-no como afectando muito ou bastante o seu quotidiano, valor que no caso da Região Autónoma dos Açores sobe para os 66,7%. Na região Centro, 57% das ONGA dão também grande relevância a este factor. Estes valores contrastam com os registados em relação à região de Lisboa e Vale do Tejo, onde apenas 5,3% das ONGA com sede nesta área assumem este factor como tendo muita ou alguma influência.

Quando procuramos introduzir uma outra distinção em termos geográficos, mais concretamente, a dicotomia região litoral/região interior, observa-se que é no interior que o isolamento geográfico é sentido de forma mais premente. De novo são as regiões Norte e Centro que apresentam valores mais elevados, sendo que todas as ONGA sediadas no Interior Centro referem ser este um dos factores que influencia muito (33,3%) ou bastante (66,7) o seu quotidiano. Nas regiões do Interior Norte, 66,7% das ONGA consideram ser bastante afectadas.

Com a introdução da variável âmbito de actuação, verifica-se que são as ONGA de âmbito regional que com maior frequência assinalam o isolamento geográfico como um dos problemas que as afecta no seu quotidiano. Ao nível das ONGA de âmbito local, verificamos que 58,3% destas consideram que este factor as afecta pouco, sendo que apenas 8,3% sublinham ser bastante afectadas (valor inferior ao registado entre as ONGA nacionais). As ONGA sem âmbito atribuído referem sentir-se afectadas por este factor em 40% dos casos. De seguida apresentamos um gráfico ilustrativo desta situação:



As variáveis região e âmbito de actuação são também importantes na análise das respostas relativas aos restantes factores que podem afectar o desempenho da ONGA no seu dia-a-dia, pelo que de seguida são apresentados dois quadros síntese, onde estão assinaladas as variações na forma como as ONGA se sentem afectadas, quer segundo a sua distribuição geográfica, quer segundo o âmbito que lhes foi atribuído no Registo Nacional.

Quadro 5. 23

Principais Problemas	NORTE	CENTRO	LVT	ALENTEJO	ALGARVE	ILHAS
Dificuldade em manter os colaboradores	x	x				x
Falta de colaboradores	x	x	x			x
Dependência financeira	x	x		x		
Falta de material/equipamentos		x				
Falta de financiamento e de programas de apoio		x	x			
Atraso na disponibilização dos apoios	x	x		x	x	
Reduzido intercâmbio de ideias entre ONGA		x			x	
Dificuldades no acesso à informação sobre programas de apoio	x		x			
Falta de interesse das pessoas pela participação cívica	x	x			x	
Dificuldade em encontrar pessoas qualificadas		x	x	x		
Número reduzido de sócios		x			x	
Dificuldade em divulgar actividades	x					
Burocracia da Administração Pública		x		x	x	

Partindo dos resultados expostos neste quadro é possível verificar que são as ONGA com sede na região Centro que se sentem afectadas por um número mais alargado de problemas, sendo que estes acabam por atingir/abarcas as principais áreas fundamentais ao seu funcionamento, como sejam: a estrutura de RH, os financiamentos; os únicos problemas que não se fazem sentir com tanta acuidade dizem respeito ao acesso à informação sobre programas de apoio e às formas de divulgação das actividades. As ONGA do Norte também referem um leque diversificado de problemas como interferindo com o seu desempenho no quotidiano, embora em menor número. Na região de LVT os problemas mais prementes prendem-se com questões ligadas aos recursos humanos (nomeadamente ao nível da sua qualificação e do seu efectivo), e ao financiamento das actividades.

Quadro 5.24

Principais Problemas	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL	NÃO ATRIBUÍDO
Dificuldade em manter os colaboradores	X	x		
Falta de colaboradores	X	x	x	
Dependência financeira		x	x	
Falta de material/equipamentos		x		
Falta de financiamento e de programas de apoio	X	x		
Atraso na disponibilização dos apoios	X	x	x	x
Reduzido intercâmbio de ideias entre ONGA		x	x	
Dificuldades no acesso à informação sobre programas de apoio	X			
Falta de interesse das pessoas pela participação cívica		x	x	
Dificuldade em encontrar pessoas qualificadas	x	x	x	
Número reduzido de sócios	x			
Dificuldade em divulgar actividades		x		
Burocracia da Administração Pública		x		x

Em termos da relação entre o âmbito de actuação e a forma ou intensidade como cada ONGA se sente afectada pelos vários problemas apresentados, é possível avançar que as ONGA de âmbito regional tendem a referir estarem a ser muito ou bastante afectadas por um maior número de problemas. É ainda interessante notar que as ONGA de âmbito nacional parecem sentir-se mais afectadas por um leque mais alargado de problemas do que as ONGA de âmbito local.

5.4. Breves Conclusões

Dadas as circunstâncias em que se desenvolveu o levantamento junto das ONGA portuguesas, nomeadamente, o reduzido número de respostas recebidas, e uma vez que as

informações que foi possível obter através da base de dados referente ao Registo Nacional das ONGA (cedida pelo IPAMB), permitem apenas a caracterização geral e sumária das mesmas, as conclusões que agora se apresentam devem ser entendidas enquanto grandes tendências.

Em termos das principais áreas de actuação, a educação ambiental tende a prevalecer sobre todas as outras, o que acaba por se exprimir nas formas de actuação privilegiadas, uma vez que as acções de educação e sensibilização ambiental são a forma de actuação mais relevante no contexto das actividades desenvolvidas.

A estabilidade da estrutura dos recursos humanos que serve de apoio às ONGA surge como uma das suas maiores fragilidades, e é talvez o factor que mais condiciona o seu normal funcionamento. As dificuldades sentidas a este nível, até certo ponto, estabelecem uma estreita interligação com outro dos grandes factores condicionantes do quotidiano das ONGA, as questões do financiamento e dos programas de apoio a que podem aceder. De facto, é por diversas vezes referido que a precariedade da estrutura financeira de apoio, acaba por limitar muito as possibilidades de manter colaborações assíduas e de forma continuada. Aliado a esta condicionante, surge ainda a falta de qualificação dos recursos humanos, o que assume particular relevo entre as ONGA de âmbito nacional.

Ainda em relação aos recursos humanos, e no que diz respeito à forma como estes mantêm a sua colaboração com a ONGA, é mais frequente que os trabalhadores a tempo inteiro sejam remunerados do que os trabalhadores em regime de part-time (sendo os primeiros mais comuns nas ONGA nacionais).

Em termos das principais fontes de financiamento, o IPAMB surge como a entidade privilegiada a este nível, muito embora o IPJ mantenha igualmente uma relação regular com as ONGA, em termos do apoio aos seus projectos.

No que diz respeito aos apoios que as ONGA gostariam de poder usufruir, há a sublinhar o apoio às actividades de divulgação das suas acções, assim como, à edição de publicações. Aparentemente, no extremo oposto encontramos os apoios ligados às áreas Administrativa e de Gestão.

Em geral as ONGA parecem considerar possuir a informação necessária sobre a maioria dos temas, à excepção da informação sobre apoios financeiros comunitários e sobre os planos e projectos em desenvolvimento na sua região. O direito ambiental surge como um dos aspectos sobre os quais as ONGA gostariam de possuir mais informação.

A opinião sobre os processo de acesso à informação faz ressaltar a morosidade a eles associada, aliada às dificuldades/entraves colocados pelos organismos da Administração Pública aos pedidos que lhes são endereçados, daí que a burocracia inerente à Administração

Pública seja um dos problemas que as ONGA sublinham interferir com o normal desenvolvimento das suas actividades.

6. OS CONTEXTOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DAS POLÍTICAS DE AMBIENTE

6.1. Introdução

A face mais visível da intervenção das Organizações Não Governamentais de Ambiente em termos de pressão sobre as esferas de decisão tende a ser a que resulta da apresentação de comunicados, da organização de acções mediáticas, através das quais o trabalho de uma associação ganha visibilidade. Contudo, existem formas institucionalizadas de participação destes actores, onde lhes é permitido exprimirem a sua opinião sobre uma determinada temática, em conjunto com um leque relativamente alargado de outras entidades e representantes de outros interesses.

A participação das ONGA nestes organismos teve início já há alguns anos, sendo os representantes escolhidos habitualmente pelas tutelas política ou administrativa; esta participação decorria frequentemente de uma ligação estreita entre as ONGA e uma determinada situação, sendo os casos mais frequentes a participação em órgãos de algumas áreas protegidas. Este processo passou posteriormente a ser organizado e dirigido pelo INAMB / IPAMB, cabendo à Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente a eleição e nomeação das representações associativas.

Num primeiro momento deste projecto foi realizado um levantamento, tanto quanto possível exaustivo, dos organismos que contemplam a participação das associações (Vide anexo V), tarefa que se revelou bastante difícil devido à falta de informação sobre os mesmos (contactos, representantes), e particularmente, à dispersão da informação (nenhuma entidade parece possuir um registo actualizado dos organismos existentes, de quem os constitui, ou dos seus objectivos e âmbito de actuação)¹⁵.

Neste capítulo pretende-se dar conta das iniciativas encetadas tendo em vista recensear e analisar estes mecanismos consultivos de participação de representantes da sociedade civil, com particular destaque para as Organizações Não Governamentais de Ambiente, em organismos da Administração Pública.

Na primeira parte procederemos à apresentação da metodologia seguida, nomeadamente, em termos da descrição da tipologia elaborada tendo por base a informação recolhida sobre as Comissões e Conselhos existentes que contemplam a participação destas organizações, sendo ainda descritas as iniciativas de análise encetadas.

A segunda parte inicia-se com uma breve descrição de cada um dos casos analisados, sendo posteriormente apresentada uma análise de conjunto, onde se procura pôr em relevo os aspectos mais salientes e as regularidades observadas.

¹⁵ No anexo VI é possível encontrar um quadro relativo ao levantamento realizado em relação a esta matéria, onde constam: o enquadramento legislativo, entidades participantes e principais competências.

Na terceira e última parte deste capítulo são apresentadas as principais conclusões.

6.2. Opções metodológicas da pesquisa encetada

Após o levantamento inicial, e perante a diversidade da informação recolhida, foi organizada uma tipologia, com o intuito de permitir uma selecção mais apurada dos casos tipo que iriam ser sujeitos a uma análise mais pormenorizada.

Em geral estes organismos podem ser divididos em seis categorias, tendo em atenção não apenas o seu âmbito de actuação geográfico, mas também os seus objectivos. Mais concretamente, é possível distinguir entre:

1- Comissões ou Conselhos de âmbito nacional ligadas às grandes linhas mestras da política ambiental em Portugal, com carácter essencialmente consultivo; por ex.: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável ou o Conselho Nacional da Água;

2- Comissões ou Conselhos de âmbito nacional sobre temáticas gerais, centrados na definição de políticas nacionais em áreas com estreita interligação à área do ambiente; por ex. o Conselho Nacional da Caça e Conservação da Fauna, ou o Conselho Económico e Social;

3- Comissões ou Conselhos de âmbito nacional sobre temáticas específicas, também consultivos; por ex. a Comissão de Controlo e Avaliação do Projecto COMBO, ou o Conselho de Bacia do Guadiana;

4- Comissões ou Conselhos de âmbito nacional ou regional com funções directivas ou de acompanhamento; por ex. Conselho Directivo do IPAMB ou a Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infra-estruturas de Alqueva;

5- Comissões ou Conselhos de âmbito regional e consultivo; por ex.: Comissão de Acompanhamento do PROALENTEJO;

6- Comissões ou Conselhos de âmbito municipal e também consultivos; por ex.: Conselhos Cinegéticos locais ou de concelho.

Com o intuito de conhecer de forma mais aprofundada e sistemática as estratégias de participação dos representantes dos diversos grupos de interesse que podem participar neste *fora* de diálogo ambiental, foram seleccionados alguns casos, entendidos como casos tipo.

Através dos organismos seleccionados procurou-se contemplar casos que ilustrassem a realidade portuguesa a este nível. Assim, foram contactados os conselhos de maior relevância em termos nacionais, como sejam: o Conselho Económico e Social, o Conselho Nacional do

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o Conselho Nacional da Água, o Conselho Nacional da Agricultura e o Conselho Nacional da Caça e Conservação da Fauna.

Entre os organismos de âmbito nacional mas cujas atribuições são centradas em aspectos mais específicos, foi considerado o Conselho de Bacia do Rio Minho. Nos organismos com funções directivas ou de acompanhamento foram seleccionados dois casos: o Conselho Directivo do Instituto de Promoção Ambiental - IPAMB e a Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infra-estruturas de Alqueva – CAIA. O Conselho Directivo do IPAMB foi contemplado em virtude de possuir funções mais alargadas do que as conferidas a grande parte dos outros organismos desta natureza - uma vez que possui funções directivas e não apenas consultivas, como acontece na maioria das outras situações – mas também por ser um dos símbolos dos primeiros passos encetados para fomentar uma maior interligação entre a Administração e a sociedade civil.

A Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infra-estruturas de Alqueva – CAIA foi seleccionada porque, tal como o caso anterior, possui um âmbito de actuação que ultrapassa o de um mero conselho consultivo, sendo também habitualmente considerada como um dos bons exemplos (senão o melhor) das potencialidades inerentes a estes mecanismos de diálogo.

Como exemplos dos conselhos de âmbito regional e de carácter consultivo foram contactados: a Comissão de Gestão do Ar de Lisboa, o Conselho de Bacia do Sado e três áreas protegidas, nomeadamente o Parque Nacional da Peneda-Gerês, o Parque Natural da Serra da Estrela e o Parque Natural da Arrábida / Reserva Natural do Estuário do Sado¹⁶. Não foram contactados conselhos ou comissões de âmbito local.

No que diz respeito à análise da forma como se processam estes mecanismos de diálogo junto das áreas protegidas (para mais, sabendo-se da estreita interligação desde sempre estabelecida entre as ONGA e a criação de muitas delas), foi com alguma surpresa que verificámos a existência de diversas situações em que os organismos previstos - comissões científicas, conselhos consultivos (a designação pode variar) – não estavam constituídos ou não se encontravam em funcionamento.

¹⁶ A opção por estas áreas protegidas resultou de uma tentativa de considerar um exemplo do Litoral (PN Arrábida) e um localizado no interior (tendo a escolha recaído sobre o único Parque Nacional português). Dado que neste último caso não nos foi possível dar prosseguimento à análise por não se encontrar em funcionamento o organismo que contempla a participação das ONGA, foi estabelecido o contacto com o Parque Natural da Serra da Estrela, contacto esse que se viria a revelar igualmente infrutífero, uma vez que também neste caso a Comissão Científica não está ainda a funcionar (ainda que esteja a ser organizada pelo novo Director).

Perante este contexto, foi decidido pela equipa promover uma consulta exaustiva junto das diversas áreas protegidas do país – tendo sido contemplados: os diversos parques naturais, as reservas naturais e as áreas de paisagem protegida de Portugal Continental.

Do conjunto de pedidos de informação enviados por fax (entre os enviados na fase inicial e os enviados posteriormente tendo em vista um recenseamento exaustivo), obtivemos apenas 50% de respostas. Ainda assim, e partindo da informação que nos foi enviada sobre cada caso, parece-nos possível identificar três ordens de razões que podem estar na base do não funcionamento destes organismos. Uma delas prende-se com a ocorrência de uma situação algo corrente, de áreas protegidas que aguardam a publicação de decretos regulamentares ou de reclassificação, cuja inexistência gera uma letargia dos serviços em geral. Uma outra razão decorre do facto de ocorrerem com relativa frequência, mudanças ao nível da Direcção da área protegida; consequentemente, e com a nomeação de substitutos – muitas vezes com um estatuto interino – a realização de reuniões regulares acaba por não ocorrer (o que ainda assim parece deixar entrever que não é atribuída grande relevância ao funcionamento destes mecanismos de diálogo, para o conjunto das actividades desenvolvidas por essa área protegida). Surgiram alguns casos em que não nos foram apresentadas razões para o não funcionamento do conselho, ainda que fosse referido o facto da sua constituição estar prevista em termos do regulamento.

É interessante notar, que os únicos dois casos de áreas protegidas que referem possuir um conselho consultivo presentemente em funções (no caso por nós analisado – Parque Natural da Arrábida – não se realizam reuniões desde 1995), são dois parques naturais criados num passado recente – Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina; e Vale do Guadiana.

6.3. Principais iniciativas de pesquisa desenvolvidas

Numa fase anterior à análise de cada um dos casos seleccionados, foram realizadas entrevistas a alguns protagonistas do movimento associativo português, com um currículo relevante enquanto representantes das ONGA em organismos que contemplam essa forma de participação. Esta iniciativa de pesquisa permitiu não apenas ter uma perspectiva histórica da evolução destes mecanismos de diálogo, como possibilitou a identificação de algumas das especificidades e condicionantes subjacentes ao funcionamento destes organismos da Administração Pública. Os temas desenvolvidos no decorrer destas entrevistas centraram-se nos seguintes aspectos:

a) Evolução da participação das ONGA e do seu reconhecimento enquanto parceiro social em processos de diálogo e negociação ambiental (momentos marcantes e estratégias privilegiadas em todo esse processo);

b) Testemunho pessoal enquanto membro activo de processos de representação e diálogo ambiental;

c) Principais dificuldades ou enviezamentos destes mecanismos institucionais de participação;

d) Sugestões e/ou metodologias alternativas tendo em vista uma maior eficiência destes organismos, dos seus mecanismos de funcionamento e das formas de participação;

e) Outras formas de colaboração ou participação, onde se inserem as possibilidades de participação ao nível da União Europeia;

f) Contexto de eleição dos representantes – perfil social, profissional e científico.

Tendo por base esta informação, e após a selecção dos casos que iriam ser sujeitos a análise, desenvolvemos essencialmente duas abordagens através das quais se procurou abranger os aspectos fundamentais em relação a cada um desses organismos.

Numa primeira abordagem mais descritiva, foram considerados os aspectos relacionados com as formas de organização e a regularidade do seu funcionamento (obtidos através da análise das actas das reuniões, listas de presenças e conjugados com as informações relativas a este tema obtidas através das entrevistas). E numa segunda abordagem, de carácter mais substantivo, procurou-se aferir as experiências, opiniões e expectativas dos diversos protagonistas (tendo neste âmbito sido utilizado como principal instrumento de pesquisa as entrevistas).

Mais concretamente, em termos da análise dos aspectos organizativos destes organismos foram levadas em linha de conta as seguintes categorias:

- 1- Âmbito da Comissão;
- 2- Interesses ou grupos representados
- 3- Assiduidade dos diversos participantes
- 4- Local de realização das reuniões
- 5- Regularidade das reuniões
- 6- Temas abordados
- 7- Tecnicidade da abordagem

Quanto às entrevistas com os protagonistas destes processos de diálogo, estas centraram-se maioritariamente nos representantes das ONGA e nos responsáveis pelo Conselho ou Comissão ligados à Administração. Contudo, em cada um dos casos

seleccionados, procurou-se averiguar sobre o interesse e relevância da realização de entrevistas a representantes de outros sectores, o que se veio a concretizar em relação a alguns dos organismos.

Para a realização das entrevistas foi construído um guião base, que sofreu adaptações para cada situação, uma vez que estas Comissões e Conselhos apresentam diferenças significativas que importa contemplar. Em termos gerais, foram privilegiados os seguintes aspectos:

- opiniões e expectativas iniciais e confronto com a evolução dos organismos
- possibilidades efectivas de participação e resultados práticos;
- grupos representados e relevância das participações;
- organização dos trabalhos e liberdade de agenda
- regularidade das reuniões e assiduidade dos representantes;
- sugestões para um melhor funcionamento;
- mecanismos de partilha e divulgação de informação para as outras ONGA;
- Dificuldades sentidas pelos representantes ao longo do processo de representação.

No sentido de poder aceder às actas das reuniões e posteriormente aos contactos dos representantes nos organismos seleccionados, foram encetados contactos com diversas entidades, das quais há a destacar:

- Instituto de Promoção Ambiental
- Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas;
- Instituto da Água;
- Parque Natural da Peneda-Gerês
- Parque Natural da Serra da Estrela
- Parque Natural da Arrábida e Reserva Natural do Estuário do Sado
- Secretariado do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- Secretariado do Conselho Económico e Social;
- Direcção Regional de Ambiente do Alentejo;
- Direcção Regional de Ambiente de Lisboa e Vale do Tejo.

O contacto com estas entidades permitiu observar que persiste ainda, por parte de algumas, grande relutância em fornecer informação, mesmo aquela que segundo a Lei, pode ser disponibilizada ao público. De facto, à excepção dos organismos directamente ligados ao Ministério do Ambiente (com particular destaque para o INAG e para o IPAMB), verifica-se uma certa resistência e uma maior burocratização dos processos de acesso à informação. Esta situação foi particularmente notada no contacto com o Ministério da Agricultura, onde a

resposta a um pedido de acesso às actas do Conselho Nacional da Caça e Conservação da Fauna demorou cerca de 7 meses a ser enviada, só o tendo sido nessa altura, em resultado de uma pressão constante que foi exercida pela equipa ao longo de dois meses, no sentido de nos ser enviada uma resposta concreta. Em relação ao Conselho Nacional de Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, tutelado pelo mesmo Ministério, verificaram-se igualmente entraves na resposta aos faxes enviados, cuja pressão deixou de se justificar a partir do momento em que foi possível confirmar através do contacto com alguns dos representantes, que este conselho apenas funcionou durante 6 meses (de Fevereiro a Outubro de 1997, tendo sido realizadas quatro reuniões), estando inactivo desde então. Ainda que os processos de consulta em si nos tenham sido facilitados após a obtenção da autorização dos serviços responsáveis, diversas entidades, quando contactadas, solicitaram o envio de um ofício sendo depois necessário aguardar por uma resposta.

Há contudo que ter em consideração o facto de, na maioria dos casos, tratar-se do primeiro contacto com um pedido desta natureza.

6.3. Descrição dos Enquadramentos Institucionais de Participação Estudados

De seguida, é apresentada uma breve descrição dos diversos casos de diálogo ambiental analisados, tendo por base a tipologia criada segundo o seu âmbito de actuação e as suas competências.

6.3.1. Conselhos de Âmbito Nacional ligados às Grandes Linhas Mestras da Política Ambiental em Portugal

Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

O Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, constitui a implementação em Portugal de uma exigência de convenções internacionais que surgiu na sequência da Conferência do Rio. Vem, assim, expressa na Agenda 21, a necessidade dos países constituírem internamente um organismo de carácter consultivo e coordenador das actividades que constam na Agenda e nos restantes compromissos assumidos na Conferência do Rio.

Estando directamente direccionado para as questões de ambiente e desenvolvimento sustentável, este Conselho, tal como vem exposto na legislação (vide anexo), tem como objectivo a procura de consensos alargados relativamente à política ambiental. Para o desempenho das suas competências, o Conselho definiu, nos objectivos gerais do seu Plano de

Actividades, a necessidade de levar a cabo uma intervenção pró-activa e flexível, que permita avançar sugestões pensadas e coerentes no âmbito dos processos de tomada de decisão, numa óptica de prevenção ou minimização de disfunções ambientais já existentes.

No âmbito desta linha de actuação, o Conselho iniciou a sua actividade em 28 de Abril de 1998. As reuniões de plenário têm lugar em Lisboa, na Casa do Ambiente e do Cidadão. Embora por lei só tenha de reunir duas vezes por ano, este conselho reúne com uma frequência muito superior: tirando o período de férias de Verão, reúne, geralmente, com um intervalo de mês em meio.

Ao nível administrativo e financeiro não apresenta quaisquer problemas, mas, de início surgiram entraves com o financiamento do Conselho, tendo o pagamento das senhas de presença sido só desbloqueado em Fevereiro de 1999, pelo que o Conselho funcionou desde Abril de 1998 sem qualquer apoio financeiro.

Paralelamente às reuniões em plenário, são também realizadas reuniões entre os membros dos grupos de trabalho. De referir que o Conselho constitui, como consta no regimento, grupos de trabalho, sempre nomeados em plenário. Cabe ao Presidente sugerir quem integrar nos grupos de trabalho, tendo em conta o perfil técnico-profissional dos conselheiros. De uma forma geral, os conselheiros designados têm aceite o desafio. Nesta linha, os grupos de trabalho formam-se no seguimento da decisão, acordada em plenário, de o conselho emitir um parecer, ou fazer uma reflexão sobre determinado documento ou assunto. Os pareceres podem surgir face a uma solicitação do Governo ou ser da própria iniciativa do Conselho. Em qualquer das situações, os pareceres destinam-se sempre ao Governo e também são divulgados publicamente, nomeadamente junto da imprensa.

Caso o assunto sobre o qual o conselho se vai pronunciar não apresente um grau de exigência elevado, podem ser, apenas, designados um ou dois relatores. Quando se trata de documentos mais complexos constitui-se, então, um grupo de trabalho com um coordenador¹⁷. Esse grupo, que tende a variar entre 2 e 6 elementos, reúne e trabalha de forma independente uma proposta de parecer a ser apresentada e discutida em plenário. Até à data as

¹⁷ Os grupos de trabalho até agora constituídos foram: o Grupo de Trabalho I - Planos Estratégicos de Base (PNDES/PNPA), coordenado pelo Conselheiro José Reis; o Grupo de Trabalho II - Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS/ONU), em que é dado relevo a quatro temas principais de discussão, nomeadamente os Oceanos, os Padrões de Produção-Consumo, o Turismo Sustentável e a Erradicação da Pobreza – cujo coordenador é o Prof. Mário Baptista Coelho; o Grupo de Trabalho Especial - Co-incineração de Resíduos Industriais Perigosos e Plano Nacional de Gestão de Resíduos Hospitalares, coordenado pelo Conselheiro Henrique Schwarz; o Grupo de Trabalho Especial - Apreciação da Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas; e o Grupo de Alto Nível Ambiente/Desenvolvimento (UE), que conta com o Presidente e o Secretário-Executivo na representação do CNADS nas reuniões internacionais.

propostas têm sido aceites. Geralmente são avançadas sugestões pelos outros representantes que são integradas no documento final.

À partida, o Conselho dá logo autorização para que o redactor do parecer inclua as sugestões discutidas, sendo automaticamente aprovada a sua inclusão, pelo que o documento não terá de voltar a ser aprovado em Plenário. Trata-se de simplificar os procedimentos necessários à elaboração e votação de pareceres, com o objectivo de tornar todo este processo mais eficiente e aumentar o seu grau de visibilidade. Como refere um dos entrevistados, *“Normalmente a tendência é para estes Conselhos não terem praticamente impacto nenhum, porque reúnem com tão pouca frequência que as coisas todas já aconteceram e eles na prática têm muito pouco efeito. Não é o caso deste, têm sido preparados uma série de documentos de parecer alguns consideravelmente importantes.”*

Como é perceptível através da análise das actas, o Conselho tem, essencialmente, abordado assuntos de natureza técnica no domínio do ambiente e do desenvolvimento sustentável (a título de exemplo, a elaboração de pareceres sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza, o Plano Estratégico de Resíduos Hospitalares e de Resíduos Industriais, ou a proposta de lei de AIA).

Apesar de ser um Conselho ainda jovem (em funcionamento apenas há 1 ano), tem revelado uma grande dinâmica, presente na rápida aprovação do Regimento e Plano de Actividades, no facto de ter começado a constituir grupos de trabalho logo na 3ª reunião e na periodicidade com que reúne.

O volume de pareceres e outros documentos já elaborados, revelam, por si, uma considerável capacidade de trabalho por parte dos conselheiros mais activos, dado que a elaboração destes documentos requer a consulta a interlocutores privilegiados exteriores ao Conselho, para além de exigir reuniões extraordinárias com o grupo de trabalho. Relativamente aos pareceres já elaborados, na opinião dos entrevistados, estes revelam uma qualidade técnica ambiental aceitável: *“Este conselho definiu logo ao princípio, tal como consta no plano de actividades e no regimento, que o principal objectivo é funcionar pro-activamente, por antecipação, procurando fazer alguma pedagogia. Julgamos que até agora, dos vários pareceres e reflexões que já fizemos, transparece isso de uma maneira espantosa. O documento sobre o qual nos pronunciamos, é um documento que, unanimemente, é criticado, mas nós não o fazemos de faca afiada. Fazemo-lo sugerindo, ou recomendando, que se faça de determinada forma, de maneira a colmatar esta ou aquela lacuna.”*; *“O conselho pode tomar iniciativas, pode decidir fazer um parecer sobre um tópico e comunicar esse parecer ao Governo. Ou seja, o conselho fez questão de marcar sempre de forma clara que*

não é apenas um conselho para dar respostas a perguntas do Governo. Faz o parecer como quiser, não há qualquer tipo de força, não há nada de vinculativo nos pareceres do conselho. Isso é uma vantagem substancial e penso que, dentro das limitações do conselho, tem sido conseguido. De uma forma geral, classificaria as intervenções do conselho de bom, não muito bom, mas bom”.

Embora seja relativamente difícil de avaliar o impacto que os pareceres têm tido junto do Governo, devido ao facto da actividade do Conselho ser recente e das matérias abordadas pelos documentos estarem ainda numa fase inicial de aplicação, as palavras dos entrevistados deixam transparecer a possibilidade das sugestões do Conselho já terem tido uma certa influência no poder político, designadamente na questão da co-incineração. Algumas das medidas sugeridas pelo Conselho parecem ter tido reflexos junto do Governo no que respeita a observações de carácter geral que dizem respeito à transparência dos processos de decisão e à participação dos interessados na execução dos planos através da criação de órgãos independentes de acompanhamento e fiscalização desses planos: *“(...) é difícil saber até que ponto é que amanhã as nossas sugestões serão tomadas em conta. Uma coisa é certa, nós temos feito observações de carácter geral que dizem respeito à transparência dos processos de decisão e à participação dos interessados na execução dos planos, e no caso da co-incineração nós sabemos que o que foi decidido pelo Governo em Janeiro resultou de algumas das medidas sugeridas, como, por exº, a comissão de acompanhamento, resultou do parecer que nós fizemos. Todos os planos, neste momento, prevêm uma comissão de acompanhamento e isso, em parte, e embora seja difícil de dizer, poderá ser o resultado da sugestão que nós fizemos, porque acabámos por ser um pouco pioneiros nessa ideia de se fazer um planeamento de tipo participativo.”*

Dado que a natureza e especificidade deste Conselho vai ao encontro das preocupações das ONGA, a actuação dos seus representantes tem-se revelado dinâmica e empenhada. A importância dos contributos das ONGA neste Conselho, vai ao encontro da necessidade de intensificar, junto do poder político, medidas de carácter ambiental e desenvolvimento sustentável, dado o atraso de Portugal em relação ao que se faz noutros países da Europa. São dos conselheiros mais dinâmicos, demonstram uma visão integrada dos problemas e detêm um conhecimento técnico, dada a sua formação e actividade na sociedade civil, que contribui largamente para a qualidade dos pareceres elaborados pelo Conselho: *“Há uma boa massa crítica, através de um bom diálogo conseguimos avançar esclarecendo mutuamente as posições. (...) os pareceres que têm sido elaborados têm qualidade e têm contado com a participação de conselheiros realmente conhecedores dos problemas. O entendimento neste*

grupo, com este grupo, tem sido bom, porque não são indivíduos extremistas e entendemo-nos falando.”

Tomando por base as entrevistas realizadas, bem como a análise das actas do Conselho, é visível que os representantes das ONGA são dos membros mais assíduos e assumem uma participação bastante activa, quer nas discussões em Plenário, quer no desempenho junto dos grupos de trabalho.

De forma geral, existe sempre um representante das ONGA`s nos grupos de trabalho: o Dr. Jorge Palmeirim foi o coordenador do parecer sobre o Plano de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e preparou, juntamente com o Dr. Filipe Santos, o documento “Elementos para a elaboração de um parecer sobre o Regime de AIA”; o Dr. Henrique Schwarz foi o coordenador do Grupo Especial de trabalho sobre a Co-incineração de Resíduos Industriais Perigosos e o Plano Nacional de Gestão de Resíduos Hospitalares; a Eng.^a Marlene Marques é a representante das actividades relativas à análise e propostas de alterações para o projecto de Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para Portugal (sob a coordenação da DGA).

Por outro lado, no que respeita à assiduidade dos conselheiros poder-se-á dizer que é bastante razoável, tendo em conta a periodicidade com que o Conselho reúne. Em 31 conselheiros, 20 vieram a mais de 75 % das reuniões (até 3 faltas), dos quais 13 apresentam uma assiduidade perto dos 90%.

Segundo a opinião recolhida junto dos vários entrevistados, paralelamente aos representantes das ONGA, os conselheiros mais activos são geralmente os que têm ligação profissional às questões do ambiente, nomeadamente os membros cooptados, os representantes da Associação Portuguesa de Biólogos e da Associação Industrial Portuguesa e alguns dos membros nomeados pelos Ministérios. Os representantes da CNA e CGTP também têm tido uma participação positiva, embora menos interventiva.

Relativamente à participação dos restantes conselheiros, os aspectos mais preocupantes que foram apontados pelos entrevistados dizem respeito à assiduidade, assim como à tendência para a defesa de ópticas sectoriais, dadas as repercussões que este tipo de atitude pode ter ao nível da capacidade técnica do Conselho e da necessária postura de consenso entre os diversos parceiros sociais: *“Talvez um defeito da constituição do Conselho, é que são poucas as pessoas que têm formação específica na área do ambiente. E as pessoas que não têm formação na área ambiental têm dificuldade em preparar ou em participar de uma forma suficientemente activa para conseguir preparar documentos de fundo e com alguma qualidade, como é de esperar do Conselho. Isso é de facto um problema, porque, dadas as*

limitações de “mão-de-obra”, o Conselho não pode abordar o mesmo número de tópicos que eu julgo que deveria abordar.”.

A revisão à lei orgânica do Conselho irá permitir alargar o número de representantes ligados à área do ambiente, sendo uma das medidas para colmatar a falta de recursos humanos que o Conselho tem sentido face ao espectro de assuntos que gostaria de abordar¹⁸.

Face ao que foi mencionado pelos entrevistados, o facto do Governo ter optado pela constituição de um Conselho heterogéneo é um factor que limita a sua capacidade técnica, visto que são poucas as pessoas que têm formação específica na área do ambiente correndo-se o risco de: ser mais difícil gerar consensos internos dado que os potenciais conflitos do Conselho não se restringem a questões de opinião técnica mas remetem, antes, para a defesa de interesses distintos; uma parte do Conselho ficar desmobilizada devido aos assuntos em discussão não lhes dizerem directamente respeito. A este propósito, a “diplomacia” do Presidente do Conselho, o Prof. Mário Ruivo, foi apontada como um factor essencial para a minimização de potenciais conflitos internos. Ao nível das vantagens que poderá ter este tipo de constituição heterogénea, foi salientada a importância das sugestões e pareceres que saem do Conselho terem o suporte de um amplo leque de entidades de diferentes origens. Os testemunhos dos entrevistados permitem reforçar os aspectos mais e menos positivos inerentes à actual composição do CNADS: *“Digamos que acaba por aparecer como uma espécie de Conselho de concertação social e não um Conselho de aconselhamento sobre ambiente. Esta diferença é importante, porque, no caso dos Conselhos Nacionais de Ambiente convencionais de ambiente na Europa, o Conselho pode assumir uma postura muito mais técnica, porque os potenciais conflitos dentro do Conselho se restringem a questões de opinião técnica e não a questões de defesa de interesses distintos. O Presidente é o Prof. Mário Ruivo, que eu diria que é uma pessoa que tem feito um bom trabalho, ele consegue facilmente criar consenso. As coisas não têm corrido mal penso que, em grande parte, devido à agilidade que ele tem para fazer este tipo de consensos. Por outro lado, a partir do momento em que há um documento produzido por um Conselho que tem representantes de tantos ângulos da sociedade, também o parecer é mais forte, ou seja esse parecer já parte do pressuposto que tem um consenso por parte de representantes de todos esses elementos da sociedade.”; “(...) por enquanto, tem sido possível ultrapassar pequenas questões e pequenos desentendimentos e elaborar pareceres*

¹⁸ Recentemente, o Conselho dirigiu ao Governo uma proposta de alteração da lei orgânica, que prevê a sua expansão e alargamento a mais 3 membros cooptados e a sectores que não estão completamente representados e que não evidenciam preocupações de defesa de interesses sectoriais, como é o caso da comunidade científica e as Associações de Defesa do Desenvolvimento.

que representam um consenso aceitável por toda a gente. Há, contudo, no conselho esse pequeno grão de areia a emperrear a máquina, que é o facto de haver uma tendência para pontos de vista sectoriais, dado que este conselho tem uma composição com representantes da sociedade civil. (...) Das duas, uma: ou é um conselho mais homogéneo e essa homogeneidade dá maior capacidade de trabalho, mas com perda do interesse em se ter um ponto de vista que é aceite por gente ou entidades de diferentes origens; ou se tem, como é no nosso caso, um conselho mais heterogéneo e, a desvantagem dessa heterogeneidade, resulta do facto de só uma parte do conselho estar activa e a outra representar como que um peso morto. Certos países foram para conselhos mais homogéneos de individualidades com preocupações na área do ambiente, muito activas, muito mobilizadas. Nós fomos para outro caminho com representantes de vários organismos, vários sectores da sociedade civil, à semelhança do CES, e aí perde-se sempre um pouco porque as pessoas participam quando está em causa um problema que as afecta directamente.”.

Como aspectos a melhorar, foi unânime a necessidade do Conselho ser dotado de capacidade financeira para recorrer à contratação pontual de técnicos. Este factor permitiria ao Conselho alargar a sua capacidade técnica e de trabalho, dado que a quantidade de problemas que merecem a atenção do Conselho é vasta e excede em larga medida a capacidade de trabalho dos conselheiros (um dos entrevistados dá como exº o facto do Conselho não ter tido capacidade para se pronunciar sobre a Lei do Território, e de não ter ainda tido tempo de preparar uma agenda de trabalhos no âmbito da presidência portuguesa da UE). Por outro lado, possibilitaria, também, uma maior libertação dos conselheiros para a sua função de reflexão de problemas de fundo a partir de documentação que lhes é preparada pelos cientistas. Nas palavras dos entrevistados: *“Em minha opinião seria importante ter mais pessoas da área do ambiente, porque a quantidade de problemas que merecem a atenção do conselho é muito grande e excede em muito a capacidade de trabalho dos conselheiros. De facto, o Conselho deveria ser dotado de meios financeiros que permitissem a contratação pontual de técnicos para elaborar estudos. Era importante que o Conselho pudesse fazer algum trabalho de investigação, de levantamento de situações e tivesse capacidade de dizer, por exemplo, “vamos fazer um parecer sobre a gestão das bacias hidrográficas” e pudesse pagar a alguém que fosse ver qual era a situação actual dos planos de bacia, fizesse um levantamento da situação actual e preparasse um relatório sobre o qual o conselho se debruçava para fazer um parecer. Na impossibilidade disto acontecer, porque não há meios, o Conselho é obrigado a trabalhar sobre dados que são fornecidos directamente pelo Governo, que é a parte interessada em praticamente todos os processos, ou em depender, exclusivamente, da*

capacidade de trabalho e dos conhecimentos que os conselheiros têm. Os meios humanos não seriam para substituir os conselheiros, mas seriam para conseguir obter dados de forma suficientemente independente, para que o Conselho se pudesse pronunciar de forma independente. É uma limitação grave do Conselho que seria de melhorar.”; “(...) Talvez com mais meios logísticos, com mais participação, que aí seria remunerada, de grupos científicos para fazerem uns estudos, o que possibilitaria que os conselheiros fossem mais para a sua função de reflexão de problemas de fundo a partir de documentação que lhes é preparada pelos cientistas e técnicos, penso que se sairia um pouco da dificuldade que o conselho atravessa em produzir mais trabalho.”

Por último, foi, ainda, salientada a vulnerabilidade do Conselho face ao poder político, visto que, apesar de intelectualmente independente, o Conselho é, em termos materiais, dependente do Governo. Como factor mais importante a melhorar, os entrevistados sublinharam a necessidade do Conselho vir a ter uma filosofia própria que passa pela adopção de um posicionamento comum, por parte de todos os conselheiros, de defesa de pontos de vista ecológicos sobre as questões de ambiente e desenvolvimento sustentável. Indo ao encontro do depoimento de um dos entrevistados, *“o facto do Conselho não ter uma filosofia própria e estar dependente do Governo, estas duas coisas, tornam difícil dizer qual poderá ser o futuro.”*

Num olhar panorâmico, há, contudo, que sublinhar o bom funcionamento do Conselho. Trata-se de um organismo nacional e independente, que tem conseguido produzir pareceres com boa qualidade técnica e que tem merecido algum reconhecimento por parte do Governo e da opinião pública.

CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA

O Conselho Nacional da Água – CNA foi formado em 1994 e tem como principais competências o acompanhamento e elaboração de planos e documentos estratégicos relativos à gestão de recursos hídricos em Portugal. Pode ainda propor linhas de estudo e investigação para o desenvolvimento de inovações técnicas no que se refere à disponibilização, utilização, conservação, recuperação, tratamento integral e economia da água.

Este Conselho tem sido frequentemente enaltecido pela Ministra do Ambiente como representando exemplarmente o envolvimento da Administração Central e Local e da Sociedade Civil nas suas várias vertentes – sectores produtivos, áreas de investigação e organizações não governamentais – no planeamento e gestão dos recursos hídricos e «como um exemplo da maturidade que já se atingiu em matéria de política da água e do ambiente.».

As entrevistas realizadas posteriormente vieram a revelar algumas discrepâncias entre este discurso e a prática. Deve no entanto recordar-se que as entrevistas foram realizadas em clima ainda marcado pelas críticas à forma como o Governo negociou o Acordo Hidrológico Luso-Espanhol. O fraco envolvimento do Conselho nos momentos cruciais de elaboração de documentos estratégicos – sendo antes remetido para a emissão de pareceres sobre versões finais – e o carácter meramente informativo que as reuniões tendem a assumir, causaram algum mal estar entre os conselheiros (particularmente entre os mais activos).

Este factor, aliado à inexistência de uma motivação comum a todos os representantes (muitos deles nomeiam recorrentemente substitutos), parece ter conduzido a alguma descrença nas possibilidades efectivas de participação e na capacidade do Conselho em influenciar as decisões políticas sobre a gestão de recursos hídricos. Para alguns conselheiros, parece ser claro que o Conselho é entendido como um equívoco que preferencialmente não devia existir e que serve apenas para legitimar decisões tomadas à sua revelia: *“(...) o Governo olha para estes organismos como uma daquelas maçadas por onde se tem que passar para justificar a democracia e a participação das pessoas. Estas coisas, por aquilo que é a minha percepção, foram feitas para que se diga: «então vamos lá ouvir o CNA para que ele nos possa ajudar a resolver este problema». A forma como geralmente estas coisas se passam é: «agora que já temos o problema resolvido, vamos lá a ver como é que o devemos apresentar ao CNA, para evitar ter muitos aborrecimentos sobre este assunto». Portanto, aquilo que podia ser a contribuição do ponto de vista consultivo perde-se.”*

“(...) o CNA não serve para criar sensibilidade no Ministério em relação à realidade, é sim, para justificar às pessoas os actos que se fazem e criar uma coisa que é agradável, e que possivelmente vai ser usada.” [refere-se aos pareceres do Conselho, que são utilizados para legitimar posições ou políticas].

Não obstante o descontentamento demonstrado por alguns dos conselheiros em relação à reduzida participação do CNA nas discussões de planos ou estratégias fundamentais sobre gestão de recursos hídricos – situação particularmente notada em relação à Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas – aparentemente, a postura inicial por parte da tutela e do INAG parecia ser outra, tal como referiu um dos entrevistados; *“(...) num debate que tivemos com o Presidente do INAG, uma das críticas que nós fizemos foi exactamente essa, tem de haver já uma ordem de trabalhos, tem de haver já uma agenda, e eles disseram «ah, nós já tivemos duas reuniões», e nós dissemos «olhem nós não sabemos nada dessas reuniões, não fomos convidados para elas, nem conhecemos ninguém que tenha sido convidado».* Ou seja,

mais uma vez, já depois da Convenção ter sido aprovada pelos 2 Governos, já houve reuniões - «nós já estamos a tratar disso» - mas não foi pedida nenhuma opinião. Como lhe digo, apesar das críticas todas, apesar de claramente o CNA ter como competências participar na elaboração...permanece uma certa atitude de «então nós vamos fazendo as coisas, e vocês vão sendo informados do que se vai passando». E acho que neste momento a ordem do dia claramente não é essa; a ordem do dia é o CNA participar com muito maior frequência, mesmo com Grupos de Trabalho e Comissões de Acompanhamento nestas negociações da Convenção, senão as coisas vão ficar outra vez na mesma, não é?”

Em termos gerais e no que diz respeito à possível evolução na forma como o CNA é encarado pela tutela, parece haver algum consenso em torno da ideia de que pouco mudou, e que em parte isso se deve às pessoas envolvidas, e à pouca consideração com que encaram estes mecanismos de diálogo; *“Em termos concretos ao nível da actuação política, eu noto pouca coisa; noto poucas alterações. Noto que se mantém uma certa filosofia de actuação, e uma certa insensibilidade. Eu noto pouca coisa ao nível do CNA, e o pouco que noto é ao nível do discurso, pois ao nível da actuação acho que as coisas continuam basicamente na mesma. Tipicamente acho que as pessoas vão lá com um pouco de boa vontade, dado que é um órgão de aconselhamento, que não tem um poder efectivo – sobretudo neste caso da Convenção eu acho que claramente se notou isso, de que há ali fortes pressões – o papel do Conselho é menosprezado em termos de intervenção directa. Eu acho que o poder do CNA é mais em termos da opinião pública, das suas actividades saírem para fora. É importante por reflectir as posições dos principais participantes na área dos recursos hídricos; de reflectir essas preocupações. Serve um pouco como um barómetro para a Ministra para ela ver como é que estão as posições na sociedade; o que não quer dizer que ela use efectivamente essas reacções para modificar a política que tem.”*

“Se olhar para a orgânica, para ao objectivos e para as competências do Conselho, uma pessoa fica satisfeita – finalmente criou-se alguma coisa que vai ser um fórum de discussão – depois as coisas não funcionam, se calhar muito por causa das pessoas, se calhar temos que esperar uma geração para chegarem outras pessoas com outra formação, com outra forma de ver os problemas, para melhorar este tipo de situações.”

Em termos do relacionamento entre os membros do Conselho, parece observar-se algum descontentamento em relação à postura que o Ministério do Ambiente (mais concretamente o INAG) assume nas reuniões, onde parece procurar assumir uma posição de destaque em relação aos restantes conselheiros. Foram-nos relatados casos em que são fornecidos documentos para que os grupos de trabalho emitam os seus pareceres, para nas

reuniões de discussão desses mesmos pareceres serem rebatidas de forma sistemática todas as críticas feitas pelo GT, sendo apresentados novos documentos entretanto elaborados:

“Pela experiência que eu tenho tido, aquilo são muito aulas e depois os alunos podem fazer umas perguntas, quando não é propriamente isto que deveria ser feito; isto devia ser é um conjunto de preocupações que as pessoas que estão do lado de cá, levantam à Ministra ou ao Secretário de Estado, para eles depois, nas políticas que definirem, tomarem em atenção as várias sensibilidades e opiniões dos diversos participantes. Eles não vão para lá fazer legislação, vão demonstrar a sua sensibilidade, o que é que lhe agrada ou desagrade neste tipo de posições, quais as preocupações que eles gostavam de ver reflectidas na política do Governo, e não ir lá com chancela de dizer sim ou dizer não, de aprovar ou não, ou ser leccionados sobre temas que alguém acha que os ignorantes deviam começar a aprender. Há aqui um problema de conceito.”

Em termos da assiduidade, o maior problema prende-se com a alternância dos representantes e não tanto com a presença das entidades; os representantes efectivos de algumas entidades (particularmente ao nível da Administração) tendem a enviar suplentes com alguma frequência o que acaba por dificultar o desenvolvimento dos trabalhos, pois não têm acompanhado as discussões já realizadas. Um outro factor a juntar a este prende-se com a postura assumida por alguns dos representantes, no sentido de não se comprometerem com posições claras; por vezes abdicam da exprimir a sua opinião para que posteriormente não venham a surgir represálias às suas declarações; *“Infelizmente, aquela que é a minha opinião, é que muitas vezes estes órgãos consultivos, por não terem uma exposição muito grande, as pessoas em geral atribuem-lhes pouca importância, e como lhes atribuem pouca importância, há imensa gente a fazer-se representar, e quando as pessoas se fazem representar, os representantes são pessoas menos activas, ou têm, às vezes, muita dificuldade em se pronunciar. Não querem estar a tomar posições que depois não sabem como é que serão entendidas por quem eles estão a representar. Portanto, aquilo que eu sinto é que por exemplo num órgão como é o CNA, há um conjunto de pessoas intervenientes que vão dispostas a dizer qualquer coisa, e depois há uma grande parte de pessoas que vai lá para ouvir e depois passar a informação (a quem eles estão a representar), o que logo à partida diminui um pouco o seu valor.”*

“(…) se calhar acham que não vale a pena o esforço e a exposição, e depois, se a pessoa não diz nada ninguém o maça, se a pessoa diz alguma coisa caem-lhe todos em cima porque escorregou num termo qualquer, e disse uma coisa que não devia e ofendeu (estas

situações acontecem). Portanto, é preciso algum à-vontade para as pessoas intervirem nessas áreas.”

Quanto à regularidade das reuniões, a ideia geral parece ser a de que estas devem acontecer quando haja razões para tal, e não porque está estabelecido no regulamento uma determinada periodicidade; *“Ele devia reunir conforme as necessidades do Ministério para auscultar a opinião das pessoas. Julgo que neste momento o Conselho reúne mais para satisfazer aquilo que está escrito na Lei; só quando foi a questão da Convenção é que o Conselho reuniu mais vezes, porque havia alguma coisa a empurrar essa tal reunião, que era obter essa tal aprovação.”*

Em complemento, foi feita a sugestão de que deveriam ser constituídos grupos de acompanhamento, que permitissem ao Conselho estabelecer uma relação mais próxima e contínua em relação a determinadas questões centrais para o âmbito de actuação do CNA; *“Eu acho sobretudo que o CNA devia ter um papel mais interventivo. Devia haver a constituição de grupos de acompanhamento de certos dossiers em termos políticos e de legislação, e não apenas de parecer; aliás foi isso que no fundo foi sugerido agora pelo GT – que houvesse um grupo do CNA que acompanhasse as negociações. Que não houvesse um parecer sobre um documento que já está feito, mas que houvesse uma delegação com um certo número de pessoas consideradas representativas, e que tivessem uma responsabilidade política, nem que fosse de aconselhamento directo das próprias negociações, para acompanhar as próprias negociações, e não como um órgão de aconselhamento como um todo. Que houvesse mesmo um grupo que aconselhasse quando as coisas estivessem a ser feitas.”*

Em termos das participações mais activas, estas centram-se nos representantes das ONGA (generalistas e profissionais) e nas personalidades convidadas.

De qualquer modo, e independentemente dos problemas que ainda prevalecem, a opinião geral é positiva, no sentido em que estes organismos permitem desenvolver mecanismos de participação de sectores da sociedade civil na definição de políticas; *“(…) fazem com que os vários intervenientes num determinado processo tenham a oportunidade, numa dada altura, de trocar impressões. Não só em termos da decisão política que venha a tomar, como da participação das pessoas, é fundamental.”*

Conselho de Bacia do Rio Minho

Este Conselho, cuja constituição estava prevista desde 94, é parte integrante da estratégia definida pelo Ministério do Ambiente em relação à gestão de recursos hídricos, que

contempla a criação de Conselhos tendo em vista o acompanhamento da elaboração e posterior aplicação dos Planos de Bacia Hidrográfica (neste caso concreto refere-se ao Rio Minho).

Para além das funções referidas no parágrafo anterior, possuí outras, cuja especificação pode ser encontrada em anexo, onde também pode ser encontrada uma descrição da constituição do mesmo (conferir anexo VI).

Este Conselho funciona na dependência do Instituto da Água (INAG), onde está instalado o secretariado de apoio. As reuniões possuem um espaçamento médio de 3 ou 4 meses, e tendem a realizar-se em locais diferentes no âmbito da zona de intervenção do CB.

A assiduidade dos representantes tende a diferir consoante as entidades, mas a Administração Pública parece ser a entidade que mais falha. Contudo, o principal problema focado pelos entrevistados não diz tanto respeito à assiduidade dos participantes, mas às suas intervenções e (falta de) motivação para participarem em organismos desta natureza; *“(…) nem todos comparecem às reuniões, mas a grande maioria comparece; o problema não será tanto a ausência em termos de comparência, mas a ausência em termos de participação e de contributos.”*

As reuniões tendem a ser algo repetitivas, principalmente devido ao facto de se terem verificado atrasos significativos no processo de elaboração do Plano de Bacia, esvaziando um pouco o conteúdo e o sentido destas reuniões; mas também devido à falta de tempo (e de motivação) por parte dos representantes para prepararem melhor os temas que vão ser debatidos ou mesmo propor outros (ambos os entrevistados sublinharam que necessitariam de poder dispor de mais tempo para dedicar ao Conselho para poderem realizar um trabalho mais estruturado).

As explicações apontadas para o reduzido envolvimento de muitas das entidades representadas dizem respeito quer às dificuldades de conciliação das actividades de participação em organismos da Administração Pública com as suas responsabilidades profissionais, quer ao estado ainda embrionário em que estes processos de diálogo se encontram, o que faz com que diversas entidades não reconheçam ainda a importância devida a estes mecanismos de participação. Aliado a estes factores surge ainda a postura assumida por diversas entidades, que evitam levantar questões polémicas, particularmente se estas envolvem outras entidades presentes, privilegiando a abordagem da «conciliatória»; *“(…) toda a gente quer dar a imagem de «nacional porreirismo», que pertencemos todos ao mesmo barco, é que muitas vezes não há coragem para dizer que se discorda. É um bocado o resultado de como as pessoas encaram aquilo; «eu vou para as reuniões do CB não é para*

me chatear com ninguém; se eu vou denunciar esta situação ou mostrar a minha discordância entro logo em choque, mas para quê? Não vou por aí.» Acaba tudo por andar ali em águas paradas.”

O fraco desempenho por parte dos organismos da Administração que tutelam esta área, em termos da organização e condução das reuniões, é apresentado como outro dos factores que determinam o pouco interesse que envolve as reuniões. Assim, parece haver pouco investimento por parte de quem preside ao Conselho, no sentido de tentar estimular o debate e de identificar as temáticas fundamentais a discutir. Foi ainda referida alguma falta de transparência na transmissão da informação sobre alguns processos mais polémicos.

A constituição de grupos de trabalho é tida como um dos passos fundamentais para um melhor funcionamento do Conselho, uma vez que a sua estrutura é muito pesada e só através de uma subdivisão poderá ser realizado um trabalho específico sobre determinadas temáticas tidas por convenientes.

Em termos da capacidade efectiva de influência do CB, é algo que é reconhecido (tido como lógico), mas que carece ainda de confirmação na prática. De qualquer modo, a existência deste Conselho é vista com muito agrado, e os benefícios daí decorrentes – possibilidade de se manterem informados, maior proximidade de algumas estruturas do poder permitindo, não só aumentar a sua visibilidade (serem considerados como parceiros sociais), como sensibilizar os restantes membros para os aspectos de cariz ambiental, e ainda a participação no debate das questões mais relevantes ao nível da Bacia (podendo mesmo sugerir novas questões) – foram enaltecidos por ambos os representantes das ONGA. Mas foi ainda frisado o facto do Conselho poder ser sujeito a manipulação política.

6.3.2- Comissões ou Conselhos de Âmbito Nacional sobre Temáticas Gerais na Dependência de outros Ministérios

Conselho Nacional da Caça e Conservação da Fauna

O Conselho Nacional da Caça e Conservação da Fauna, segundo o que vem exposto na legislação, centra as suas funções consultivas nos assuntos de carácter cinegético, quer ao nível da política nacional e protecção de espécies em vias de extinção, quer no que se refere ao

exercício da caça e à gestão adequada do capital cinegético mediante a capacidade de suporte das regiões. No âmbito das suas competências, este Conselho pode, portanto, acompanhar, emitir pareceres e propor estudos científicos sobre planos e leis no domínio das questões cinegéticas (vide anexo VI).

Através da consulta das actas, verifica-se que, de uma forma geral, os assuntos mais abordados em plenário dizem respeito a questões relacionadas com os processos de renovação, concessão e anexação de zonas de regime cinegético especial, a conservação de espécies cinegéticas, os calendários venatórios e, nomeadamente, a Lei de Bases da Caça (que recentemente foi aprovada na Assembleia da República).

Este Conselho iniciou a sua actividade em Novembro de 1989. Contudo, só voltou a reunir em Fevereiro de 1995 devido a falta de quorum. Desde 1995 tem reunido todos os anos com uma frequência variável¹⁹. Embora o maior número de reuniões tenha tido lugar em Lisboa (onde se realizaram cerca de 11 reuniões), o Conselho tem reunido em diversas localidades, desde o Norte ao Sul do país: Bragança, Guarda, Mourão, Tapada de Mafra (2 reuniões), Loulé (2 reuniões), etc.

No campo da emissão de pareceres, como não existem grupos de trabalho constituídos, os conselheiros formalizam o seu parecer a título individual. Segundo os entrevistados, a documentação é disponibilizada a tempo, normalmente com uma antecedência de quinze dias, o que possibilita a consulta junto das entidades representadas por cada um dos participantes. Relativamente às questões de carácter administrativo e financeiro, também parece não haver problemas de maior, tirando o facto de, por vezes, as actas chegarem tarde e as senhas de presença serem frequentemente pagas com algum atraso. Quanto à conciliação da actividade profissional com a representação no Conselho, apenas um dos representantes das ONGA mencionou dificuldades (perda de vencimento ou de subsídio de refeição), pelo facto de não ser possível justificar as faltas ao emprego (situação que a Nova Lei das ONGA vem eventualmente colmatar).

Ainda no que se refere às formas de trabalho dos conselheiros, constata-se que os grupos de interesse se reúnem à parte, por vezes com o Ministro ou com membros do

¹⁹ Em 1995 só reuniu 2 vezes; em 1996 tiveram lugar 8 reuniões; em 1997 voltou a reunir só 3 vezes; em 1998 houve 5 reuniões; e em 1999 realizaram-se até à data 3 reuniões (a última foi no dia 3 de Julho, em Loulé, daí o facto de não haver referência a essa acta). Entre 1995 e 1996 houve um intervalo de cerca de um ano, dado que a última reunião em 1995 foi em Maio e só voltaram a reunir em Junho de 1996. Nos anos seguintes, o intervalo entre as reuniões de um ano para o outro foi diminuindo: de Dez. 96 a Jun. 97 (6 meses); de Out. 97 a Mar. 98 (5 meses); de Nov. 98 a Mar. 99 (4 meses).

Governo, para analisar e debater os documentos em apreciação. Segundo o depoimento de um dos entrevistados, *“Não há grupos de trabalho constituídos, mas, no entanto, vão existindo às escuras (contactos informais com deputados e responsáveis ministeriais). Tem de ser assim se quisermos ser úteis e práticos, porque no meio da barafunda do Conselho não se chega a nenhuma conclusão. Até já propus que questões importantes da caça não passem pelo Conselho e que as organizações mais representativas se dirijam cada vez mais junto do poder político aconselhando nesta e naquela matéria.”*

Destas palavras há que retirar dois aspectos essenciais. O primeiro, diz respeito à acusação de formação de lobbies internos ao Conselho, aspecto este que é referido em testemunhos de outros entrevistados: *“(…) as decisões acabam por ser sempre as mesmas.”*; *“(…) é nitidamente visível como funcionam os lobbies económicos e políticos.”*

Convém ainda assinalar que a constituição de lobbies internos tem, certamente, repercussões ao nível do relacionamento entre os conselheiros, ilustrada pelos conflitos que existem entre o regime livre e associativo. Devemos recordar que a realização destas entrevistas se efectuou ainda sob o clima de polémica em torno da nova Lei da Caça.

O segundo ponto, prende-se com a avaliação dos entrevistados sobre o próprio funcionamento do Conselho. Uma análise transversal das entrevistas realizadas permite afirmar que é consensual o facto do Conselho ter demasiados representantes tornando-se difícil gerir os diferentes interesses dos representantes da caça: *“Deveria ser um órgão à volta de 10 a 12 pessoas representativas de cada sector da sociedade dos caçadores, dos agricultores, do ambiente e do sector do estado e hoje é um Conselho que está superlotado, com muita gente, toda a gente fala ninguém se entende, toda a gente ralha ninguém tem razão. O Conselho Nacional é um monte de gente, as pessoas vão para lá e falam em tudo menos do que está estipulado na agenda do Conselho.”*; *“O funcionamento do Conselho é mau. Como lhe disse o Conselho tem um elenco extremamente grande, funciona mal, já não se justifica esta situação. Há convidados do Ministro só para encher a sala, mas não há um conjunto de ideias mais construtivas com maior expressão.”*

Ao nível das competências, os entrevistados também adiantaram que o Conselho está sobrecarregado com processos administrativos que se prendem com a aprovação das zonas de caça. Segundo os seus testemunhos, este assunto deveria antes caber aos conselhos regionais, visto que detém um melhor conhecimento sobre o seu território. No entanto, devido ao facto de não ter havido regionalização, não foram definidas as regiões e os conselhos regionais não foram ainda constituídos, continuando esta matéria a ser tratada pelo Conselho Nacional.

Seria, contudo, importante que o Conselho se debruçasse principalmente sobre questões de fundo em matéria cinegética, bem como propor e encomendar estudos de natureza técnica para fundamento de questões de interesse do conselho. Um dos entrevistados dá como exemplo a inexistência de estudos sobre o número de aves a abater levando a que as decisões do Conselho se baseiem em “palpites”, ou, então, que se opte por não tomar decisões mantendo-se o que estava anteriormente, apesar dos conselheiros reconhecerem que está errado.

O excesso de representantes, ainda para mais com interesses distintos, dificulta a formação de consensos e leva a que, ao procurar conjugar as opiniões divergentes, a decisão política acabe por não dar uma resposta que agrade aos vários conselheiros, gerando descontentamentos internos. Nas palavras dos entrevistados, *“Houve algumas questões sobre métodos de caça e espécies a caçar, com as quais não concordámos e que acabaram por prevalecer (lobbie dos caçadores)”*; *“O Governo ouviu algumas coisas, mas não com a sensibilidade que nós queríamos, porque tinha que dar resposta a posições contrárias.”*.

Embora as personalidades entrevistadas concordem que o Conselho poderia funcionar muito melhor com menos representantes, as opiniões dividem-se quanto à forma como decorrem as sessões em plenário. A este propósito, os representantes, quer do regime livre, quer associativo, parecem estar de acordo, defendendo, ambas as partes, que as reuniões do Conselho são bastante confusas, que surgem ocasiões em que a agenda de trabalhos acaba por não se cumprir: *“(...) neste Conselho fala-se de tudo menos no que está agendado”*; *“Para aquilo que se está a decidir hoje não havia necessidade do Conselho existir. Tem um número exagerado de representantes, as decisões não estão a ser esgotadas ,e no entanto, o que se verifica é que o Governo segue esta política para cumprir o que está disciplinado, mas não cumpre com o apoio dos conselheiros.”*.

Por seu lado, os representantes das ONGA dão uma nota mais positiva ao Conselho, afirmando que, apesar do conselho se reproduzir muito com base nos interesses dos caçadores, há lugar para o confronto de perspectivas bastante diferentes que contribui para o enriquecimento das matérias em análise: *“O Conselho reproduz-se muito a ele próprio, mas de qualquer modo surgiram debates interessantes porque havia o confronto de perspectivas bastante diferentes, com é o caso do regime livre e dos regimes cinegético especiais, turísticos e outros e o das ADA´s.”*.

Adiantaram, como outros aspectos positivos, a liberdade para sugerir novos temas à agenda, a regularidade com que o Conselho costuma reunir e o facto de o ter feito em vários pontos do país: *“O Conselho reuniu-se sempre com um certa regularidade e em muitos pontos*

do país o que é interessante. Todos os assuntos com excepção de um, de resto grave, passaram pelo Conselho para nós darmos uma opinião.”.

Não deixaram, contudo, de mencionar a sobre-representação das associações de caçadores (tal como se pode constatar através da lista de representantes do Conselho, que se encontra em anexo), com consequências ao nível dos conflitos internos que se geram entre os lobbies económicos e políticos das facções do regime livre e da caça associativa: *“Sabe que há pessoas do regime livre e do regime associativo que se odeiam e que tinham lutas completamente inacreditáveis.”*

Por outro lado, foi igualmente referido, pela totalidade dos entrevistados, que várias das decisões tomadas pelo conselho acabaram por não ser aceites pelo Governo, nomeadamente no campo da Lei de Bases da Caça. A este propósito, os representantes do regime geral mostram a sua indignação e descontentamento pela forma como o governo dá seguimento às decisões do Conselho: *“Hoje o Governo limita-se a decidir sozinho. Em relação à Lei de Bases da Caça nós tivemos algum papel preponderante nisso, mas a Lei foi defraudada por alguns deputados. A Lei de Bases da Caça que vai ser aprovada amanhã, não foi uma Lei igual aquela que saiu do consenso dos caçadores e dos órgãos que estavam na sua representatividade.”*

A RESPEITO DA ASSIDUIDADE DOS DIVERSOS REPRESENTANTES, NÃO NOS FOI PERMITIDO TER ACESSO À LISTAGEM DE PRESENÇAS DOS CONSELHEIROS. CONTUDO, ATRAVÉS DA CONSULTA DAS ACTAS, FOI POSSÍVEL ANOTAR AS AUSÊNCIAS DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES QUE SE REALIZARAM ENTRE 1997 E 1998. DURANTE ESTES DOIS ANOS, OS CONSELHEIROS QUE APRESENTAM UM MAIOR NÚMERO DE AUSÊNCIAS SÃO: AS DUAS PERSONALIDADES DE RECONHECIDA COMPETÊNCIA EM MATÉRIA CINEGÉTICA NOMEADAS PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA DESENVOLVIMENTO RURAL E PESCAS; OS REPRESENTANTES DAS CONFEDERAÇÕES DOS SINDICATOS; DAS CONFEDERAÇÕES DE AGRICULTORES E DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES. EM RELAÇÃO ÀS ONGA, A ASSIDUIDADE DOS SEUS REPRESENTANTES CORRESPONDE A UMA PRESENÇA SUPERIOR A 75%.

Cruzando esta informação com a opinião dos entrevistados, pode-se referir que, de uma forma geral, a assiduidade dos representantes é média, costumando estar sempre presentes um número alargado de conselheiros. Quanto à sua participação, os entrevistados observaram que normalmente as discussões tendem a centrar-se em torno de quatro ou cinco

representantes, destacando-se os diferentes representantes das organizações de caçadores e os membros das ONGA.

Relativamente aos representantes das ONGA, os entrevistados afirmaram que são membros interventivos em plenário (o que é confirmado pelas actas)²⁰, com quem procuram manter um diálogo construtivo: *“Eu vejo sempre a participação das ONGA de bom agrado. Penso que só pode haver equilíbrio se as ONGA e os representantes dos caçadores forem pessoas sensatas que procurem um ponto de equilíbrio. É costume dizer que o equilíbrio está no meio, que o meio é a virtude e as posições extremadas não levam a lado nenhum. Levam é a guerras e a desequilíbrios, isto, quer da parte dos caçadores, quer dos ambientalistas.”*; *“Posso dizer que tivemos uma cordialidade muito grande durante estes anos com as ONGA, achamos que por vezes tinham razão, por vezes eram exagerados, mas também terão eles o direito de acharem o mesmo da nossa parte.”*

Por seu turno, as observações dos representantes das ONGA em relação aos caçadores, deixa também passar uma imagem de entendimento cordial, consoante as questões em debate: *“Depende dos assuntos em questão. Por ex^o, aves migratórias e rolas ouvia o regime cinegético livre que queria a abolição da caça à rola, uns aliados incondicionais! Quando era na sustentabilidade, era o regime especial que estava do nosso lado.”*

Por último, há ainda que sublinhar o esforço por parte dos representantes das ONGA em transmitirem e partilharem com as outras associações ambientalistas, ou com associações que têm conhecimentos sobre caça, as matérias em discussão no Conselho, utilizando para tal a Internet: *“Antes de cada Conselho tentávamos contactar e dialogar com outros dirigentes associativos, ou com pessoas que estão ligadas a associações que têm bons conhecimentos sobre caça, e tentávamos obter uma posição mais consensual”*; *“(…) tínhamos a listagem de todas as ADA's que tinham Internet e colocávamos na Internet todos os pontos em discussão, agora o retorno era muito pouco. A Lei da Caça estava no site da Assembleia da República na Internet e eu pedia às ADA's que expressassem todas as suas opiniões. Pareceu-nos uma*

²⁰ Constatou-se através da análise das actas, que os representantes das ONGA eram frequentemente citados em relação a um leque diversificado de assuntos direccionados, quer para os aspectos de ordenamento da caça, quer para a protecção das espécies cinegéticas. A título ilustrativo, podem ser referidos alguns pontos, desde a proposta do fim do regime geral e do direito à não caça; a defesa da necessidade de mais brigadas de fiscalização para assegurar a protecção das espécies; a denúncia do número de espécies protegidas que são feridas ou mortas sem que haja qualquer tipo de intervenção; a proposta de definição de espécies que devem ser caçadas e controladas e qual a melhor forma de o fazer; bem como a afirmação da necessidade de ordenamento e controlo cinegético de todo o território.

ideia interessante, a Internet está ao serviço de discussões e debates mais aprofundados e de uma democracia muito mais participativa.”

Em traços largos, poder-se-á destacar como aspecto mais problemático deste Conselho, o alargado número de representantes com interesses bastantes diferentes que, inevitavelmente, dificultam o estabelecimento de opiniões consensuais sobre a questão da caça. A coexistência de lobbies económicos e políticos que interferem na análise e na tomada de decisão em relação a esta matéria, contribuem, por um lado, para os confrontos que se fazem sentir entre o regime livre e o regime de caça associativa e, por outro, para o descontentamento evidenciado por ambas as partes relativamente ao funcionamento do Conselho. A título ilustrativo, basta relembrar as controvérsias geradas em torno da discussão da lei da caça, com reflexos no longo período que mediou até à sua aprovação.

Paralelamente, os representantes das ONGA parecem ter-se afastado deste conflito, adoptando uma posição de diálogo com ambas as facções na protecção das espécies cinegéticas e na afirmação da necessidade de impor um regime de caça ordenada à escala nacional.

Conselho Económico e Social

O Conselho Económico e Social (CES) é um órgão independente de consulta do Governo, constituído por representantes dos vários sectores do Estado e da sociedade civil. As principais áreas de intervenção do Conselho estão concentradas em duas Comissões Especializadas²¹, e na concertação social, através da Comissão Permanente de Concertação Social²². Ao nível da consulta, o CES emite pareceres que podem ter diferentes origens: mediante a solicitação do Governo (por exemplo, Plano Nacional de Desenvolvimento

²¹ A Comissão Permanente de Política Económica e Social (CEPES) e a Comissão Permanente do Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território (CEDROT). Normalmente, as Comissões Especializadas têm o mesmo número de conselheiros e procura-se que estejam representados os vários parceiros sociais.

²² A Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) é presidida pelo Primeiro Ministro e é apenas constituída por representantes do Governo, as confederações sindicais (UGT e CGTP) e as confederações patronais (CAP, CIP, CCP). Esta Comissão destina-se a um objectivo específico, circunscrevendo-se à área das relações e condições laborais. Por razões históricas, esta Comissão goza de uma certa autonomia, dado que as decisões que se tomam no seio da Comissão não necessitam de subir a Plenário. Em 1984, foram criados o Conselho Permanente de Concertação Social, o Conselho Nacional do Plano e o Conselho Nacional de Rendimentos e Preços. Com o Decreto-Lei de 1991, estes três Conselhos são extintos e, em seu lugar, surge o Conselho Económico e Social. O Conselho Permanente de Concertação Social é integrado no CES enquanto Comissão Permanente, embora mantendo as mesmas competências e uma constituição semelhante, decorrendo daí a sua autonomia em relação ao CES.

Económico e Social), emissão de pareceres impostos por lei (como os Grandes Opções de Plano) ou realização de pareceres por iniciativa própria do CES (o que raramente sucede).

Para além das funções de consulta e concertação social, o CES realiza colóquios e debates destinados ao público em geral, em que os conselheiros e convidados têm a oportunidade de fazer comunicações que, de algum modo, expressam várias sensibilidades e procuram trazer para discussão problemas em debate no Conselho. A este propósito, um dos entrevistado referiu que um dos objectivos do CES será o de promover uma maior visibilidade do trabalho desenvolvido junto da opinião pública, dado que se verifica um *“certo desconhecimento por parte dos cidadãos acerca da existência do CES, das suas finalidades, do trabalho que desenvolve e, nomeadamente, dos documentos que têm sido editados.”* Segundo declarou, *“Este é, sem dúvida, um aspecto a melhorar e no qual o CES terá de apostar mais.”*

Sendo o CES um órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económicas e social, o ambiente tende apenas a surgir como matéria marginal, cuja importância é necessário lembrar e impor. Dada a sua fraca representatividade, o representante da CPADA não tem poder para interferir na agenda do conselho. À semelhança dos anteriores representantes, procura, essencialmente, que as questões do ambiente sejam tidas em conta sempre que possível. Está patente um tipo de abordagem que pretende sensibilizar os conselheiros e promover a atenção para as questões ambientais. Neste quadro, tem procurado chamar a atenção para a importância da matéria ambiental, essencialmente, numa perspectiva de prevenção ou, caso tal já não seja possível, de minimização das disfunções ambientais através da proposta de medidas que visem conciliar objectivos de natureza económica, social e ambiental, numa óptica de desenvolvimento sustentável.

Os representantes da CPADA, segundo o testemunho de um dos entrevistados, são bastante participativos e têm adoptado uma postura de consenso através da conciliação de opiniões diferentes: *“Mostram-se interessados e participam bastante. Têm uma postura interventiva, chamando a atenção para as questões ambientais, que, actualmente, tendem a surgir como uma temática transversal aos documentos em análise. Tanto alguns dos anteriores representantes, como os actuais, não se têm restringido, unicamente, à defesa restrita dos seus interesses, ao contrário de outros conselheiros. No debate das questões ambientais, têm procurado conciliar pontos de vista diversos, tanto de ordem económica ou social, evidenciando uma visão mais abrangente dos assuntos discutidos e analisados pelo Conselho.”*

Face à representação minoritária das ONGA, a capacidade de argumentação e exposição do seu representante afigura-se determinante para colocar em debate os aspectos de ordem ambiental, o que parece estar a ser bem sucedido através da actuação do actual representante.

Devido à sua constituição, o CES tem a necessidade de encontrar consensos internos entre os diversos parceiros sociais. Deve-se sublinhar que um dos pontos mais positivos avançados pelos entrevistados, remete para a troca de saberes e de experiências que o CES proporciona através das discussões que têm lugar entre um elenco diferenciado de conselheiros: *“Como mais positivo, há um aspecto que está latente e não é quantificável, designadamente o debate de ideias, de conceitos e a troca de informações que o CES estimula entre os conselheiros. “Convém, no entanto, referir que devido ao seu carácter consultivo, o Conselho não detém grande margem de manobra e, apesar de ser independente, a utilidade e o alcance dos seus pareceres fica bastante limitada ao seguimento que o Governo dá às suas propostas e sugestões. A este propósito, um dos entrevistados, evidencia a fraca influência que os pareceres têm junto do poder político, bem como a ausência de qualquer justificação, por parte do Governo, para o facto de não ter em consideração as medidas propostas: “Aquilo que são iniciativas do Governo consubstancia-se em pareceres. Infelizmente é muito raro esses pareceres terem uma influência determinante naquilo que o Governo acaba por fazer, com algumas raras e honrosas excepções.”.*

Por outro lado, este Conselho não apresenta problemas de carácter financeiro ou administrativo, tem instalações próprias e uma estrutura logística que parece funcionar bem. No que diz respeito à rotatividade dos conselheiros, o mandato do CES corresponde a uma legislatura. Os conselheiros são designados depois de eleito o Presidente do CES (por exemplo, no caso das ONGA, associações de família, de consumidores e solidariedade social é por candidatura). Procura-se que durante o mandato, os conselheiros designados se mantenham os mesmos, de modo a manter uma certa estabilidade.

Este Conselho, entrou em funcionamento há cerca de 7 anos (finais de 1992) e as suas reuniões de plenário têm lugar em Lisboa, na Assembleia da República - Sala do Senado. Durante 1993, reuniu com grande frequência (9 vezes), provavelmente por ter correspondido ao período de arranque das suas actividades. Em relação aos anos posteriores, verifica-se que tende a reunir cerca de 5 vezes por ano.

Paralelamente às reuniões em plenário, são também realizadas reuniões entre os membros dos grupos de trabalho, dado que os assuntos sobre os quais o Conselho se debruça,

são, geralmente, alvo de uma apreciação técnica, que resulta na redacção de um parecer por parte de uma das comissões especializadas.

Os grupos de trabalho formam-se no seio da Comissão Permanente de Política Económica e Social e da Comissão Permanente do Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território, mediante os documentos que serão alvo de parecer e extinguem-se assim que o parecer é aprovado em Plenário. Na constituição dos grupos de trabalho procura-se ter em conta o perfil técnico-profissional dos conselheiros. Para cada grupo de trabalho é designado um relator que fica responsável pela redacção do parecer tendo em conta as opiniões manifestadas pelos conselheiros do grupo de trabalho. Esse parecer é, primeiramente, revisto dentro do grupo de trabalho, seguidamente é votado em Comissão e só depois sobe a plenário. O processo de elaboração de pareceres apresenta-se bastante complexo e moroso: consoante a temática em análise, forma-se um grupo de trabalho no seio de uma das 2 comissões especializadas; o parecer é, num primeiro momento, discutido no grupo de trabalho; posteriormente é aprovado em Comissão, tanto na generalidade como na especialidade; só depois sobe a plenário sendo, novamente, alvo de aprovação na generalidade e na especialidade.

Embora alguns conselheiros possam ser pouco assíduos e participativos²³, tem conseguido manter os meios humanos suficientes para, através da formação de grupos de trabalho nas comissões especializadas, elaborar pareceres com uma alguma periodicidade. Os entrevistados salientaram a importância do papel desempenhado pelos membros cooptados que, devido ao seu perfil técnico, são, regra geral, os relatores dos pareceres (razão pela qual o CES solicitou recentemente o alargamento da sua composição a mais 2 membros cooptados).

Relativamente à participação dos restantes conselheiros, referiram que os representantes das Associações de Defesa dos Consumidores, Instituições Particulares de Solidariedade Social e Associações de Família, são menos activos, provavelmente devido à sua fraca representatividade e menor domínio técnico das temáticas em análise. Os representantes das autarquias locais, tirando um ou outro conselheiro, apesar de terem maior representatividade, são igualmente pouco assíduos e participativos, o que poderá ser motivado pelo facto dos assuntos abordados pelo CES serem de âmbito nacional ou regional e não tanto local.

No que respeita às confederações sindicais e organizações empresarias, mencionaram a sua participação sempre que estão em causa questões que lhes dizem directamente respeito.

²³ Não foi possível ter acesso à consulta das listas de presença. No entanto, segundo os entrevistados, de uma forma geral, os conselheiros tendem a ser pouco participativos a não ser quando estão a ser debatidas matérias do seu próprio interesse.

Há que reter a sua alargada representatividade, comparativamente aos outros sectores (o que poderá, em certas situações, ter repercussões na condução dos assuntos debatidos e nos resultados alcançados pelos próprios pareceres), bem como o facto das próprias temáticas discutidas no Conselho irem mais ao encontro dos seus interesses.

Poder-se-á salientar a tendência evidenciada por uma grande parte dos conselheiros para a defesa dos seus próprios interesses, numa óptica sectorial, que, à partida, poderá restringir a capacidade técnica do conselho, assim como dificultar a necessária postura de consenso. As palavras de um dos entrevistados realça este aspecto, afirmando que *“Sendo essencialmente um Conselho de parceiros sociais, (há elementos do Governo, mas o grosso dos conselheiros é constituído por representantes dos parceiros sociais), este Conselho tem de conseguir encontrar uma situação de consenso entre todos estes parceiros sociais e isso, por vezes, pode originar algumas situações complicadas, sucedendo que a importância do CES enquanto Conselho independente e de consulta obrigatória do Governo, em determinados assuntos, tenda a diluir-se numa espécie de Conselho de concertação social.”*.

A sua constituição heterogénea, poderá ser um aspecto que leva a que uma parte do conselho fique desmobilizada, devido aos seus representantes entenderem que o que está a ser discutido não lhes diz directamente respeito.

No entanto, ao longo destes sete anos de funcionamento, o CES é reconhecido como tendo um bom desempenho e evidenciado uma certa dinâmica, quer na elaboração de um largo espectro de pareceres técnicos, quer no volume das suas publicações periódicas, quer através da promoção de encontros, colóquios e debates virados para o público em geral que procuram trazer à discussão problemas importantes em discussão no Conselho.

6.3.3. Comissões ou Conselhos de Âmbito Nacional sobre Temáticas Específicas

Descrição do Conselho de Bacia do Sado

O CB do Sado insere-se na estratégia de gestão de recursos hídricos definida pelo Ministério do Ambiente, que contempla a existência de um Conselho de Bacia por cada bacia hidrográfica nacional e internacional, definida no DL n.º 45/94 de 22 de Fevereiro. O CB do Sado é o órgão consultivo do Plano de Bacia Hidrográfica do Sado.

As reuniões realizam-se em locais diferentes no perímetro da Bacia Hidrográfica, mas a sua regularidade é muito variável podendo chegar ao ano e meio. As entidades representadas comparecem com regularidade às reuniões, e quando enviam suplentes estes tendem a manter-se.

O espaçamento entre as reuniões é uma das críticas referidas pelos representantes das ONGA e que surge aliada à falta de dinamismo do Conselho. É sugerida a criação de uma comissão executiva que deveria ser responsável pela dinamização do debate, particularmente ao nível da formação de grupos de trabalho e na procura de reunir contributos dos diversos sectores em relação a temáticas de particular relevância para o Conselho, uma vez que tal não é concretizável nas reuniões plenárias (número muito alargado de conselheiros); *“O CBS reúne lá de vez em quando; houve agora uma reunião à 15 dias atrás, mas a reunião anterior tinha sido há um ano e meio atrás. A latitude de tempo entre as reuniões é enorme. Devia reunir mais vezes (também não é muitas vezes), mas 3 ou 4 vezes por ano, que aliás é o que normalmente está estipulado.”*

“Para ir buscar os contributos ou as preocupações, eu acho que as coisas...que o CB tem de ser mais activo, é o tal núcleo duro; e eu acho que isso é assim em todas as coisas; em tudo é assim, tem de haver um núcleo duro, e o núcleo duro é o pessoal que «chaga» os outros; é o pessoal que diz: «então você não deu nenhuma contribuição? Então mas diga-me lá...custa-lhe muito escrever, então vamos marcar uma reunião e eu vou aí e você diz-me quais são as suas preocupações». É muito esta coisa de: «se quiser diga-me quais são as suas preocupações em relação ao PB».”

“Ter os tais GT, quase uma Comissão Executiva. Era bom que houvesse um nível intermédio de pessoas que até poderiam ser, não direi pagas, mas simbolicamente compensadas, que pudessem ter alguma contrapartida ... e para não ser este encontro de ano e meio em ano e meio para ouvir umas coisas e para saber um bocado se o Sado existe ou não existe. Devia haver uma maior dinamização dos GT, devia haver um núcleo duro que funcionasse.”

Um factor fundamental para a suposta falta de dinamismo deste Conselho refere-se aos atrasos verificados na elaboração dos planos de bacia, factor que tem influenciado o desenvolvimento dos trabalhos de grande parte (senão de todos) os CB. Esta situação conduz a uma certa repetição dos temas debatidos, o que por sua vez poderá levar a uma certa desmotivação por parte dos conselheiros; *“O facto do Plano de Bacia Hidrográfica se ter atrasado condicionou e condiciona ainda as funções do CB, que é o Conselho Consultivo do PB. Isto reflectiu-se igualmente nas reuniões; por vezes não se realizam mais reuniões por não haver temas que o justifiquem, e reunir por reunir não tem qualquer interesse podendo mesmo aumentar a desmotivação dos representantes. Nesta situação, é difícil fazer um balanço sobre a actuação do Conselho; não tem funcionado mal, apenas não tem funcionado naquelas que seriam as suas funções essenciais.”*

O facto do Conselho possuir poderes meramente consultivos á apontado como outro dos problemas que dificultam uma maior participação por parte dos conselheiros, sendo avançada a sugestão do alargamento dos seus poderes; *“O CB é meramente de acompanhamento, não tem praticamente poder nenhum, ao contrário daquilo que acontece em França; aqui é um conselho consultivo muito consultivo, mas consultivo só para algumas coisas e de vez em quando, para algum acompanhamento.”*

“Eu acho que o modelo deste tipo de Conselhos tem que se aproximar muito mais do tipo do Alqueva, que é uma Comissão de Acompanhamento, tem mais poderes, e que para além de ter mais poderes também tem mais meios. Isto é, as pessoas não são pagas, não recebem nenhum ordenado para estarem ali, mas têm alguma contrapartida. (...) nós o que achamos é que aquilo ainda devia ir mais longe; se querem realmente desenvolver um trabalho a sério então as pessoas precisam de estar mais envolvidas.”.

Comissão de Gestão do Ar de Lisboa²⁴

O Decreto-Lei n.º 352/90 de 9 de Novembro consagra os princípios orientadores que presidem à gestão da qualidade do ar e prevê a existência de Comissões de Gestão do Ar. As CGA dependeram durante os primeiros anos para o seu funcionamento, do Ministério do Planeamento e Administração do Território (anos 90 e 91). Posteriormente, passaram a depender do Ministério do Ambiente, mais concretamente, das suas Direcções Regionais.

A comissão funciona na dependência da Direcção Regional de Ambiente de LVT, usufruindo de um espaço próprio para o funcionamento do seu Gabinete Técnico.

As questões ligadas ao financiamento do seu funcionamento, nomeadamente através das participações financeiras das entidades que estão representadas na Comissão, têm sido um assunto muito polémico, sendo muito poucas as entidades que aceitaram e contribuíram efectivamente.

As reuniões tendem a realizar-se semestralmente, ainda que no período seguinte à sua entrada em funcionamento a sua regularidade fosse trimestral. Na generalidade a assiduidade dos representantes é má, uma vez que, muito embora estejam representados com alguma frequência, tendem a nomear representantes suplentes (que diferem de reunião para reunião). Existem algumas entidades que faltam com muita frequência, nomeadamente, representantes de organismos da Administração Pública. A falta de assiduidade e a falta de

²⁴ Dado que a extinção deste tipo de Comissões nos moldes em que se têm desenvolvido está prevista para breve, a análise realizada foi mais superficial.

motivação demonstrada pelos diversos representantes presentes no CG Ar foi criticada por um dos entrevistados (pertencente ao gabinete técnico), dado que esta postura acaba por determinar a falta de dinamismo da Comissão, o que por seu turno lhe retira a legitimidade para exigir mais meios e recursos tendo em vista o desenvolvimento de um trabalho mais estruturado.

Por seu turno, um dos representante das ONGA refere que as reuniões se centram essencialmente na transmissão de informação, o que origina algum desmotivação entre os representantes.

6.3.4. Comissões ou Conselhos de âmbito nacional ou regional com funções directivas ou de acompanhamento

Conselho Directivo do Instituto de Promoção Ambiental

O Conselho Directivo do IPAMB foi constituído em 1987 e possui como principais competências o acompanhamento e gestão do funcionamento do Instituto, nomeadamente ao nível do estabelecimento dos regulamentos e das prioridades dos programas de apoio às ONGA, na discussão e apresentação de orientações para as actividades do IPAMB e na apreciação e emissão de pareceres ao nível de propostas legislativas ligadas às áreas de intervenção deste Instituto (vide anexo...relativo à legislação aplicável, principais competências e constituição). O facto do CD possuir competências alargadas é algo que não reúne consenso, uma vez que os conselheiros se referem com frequência à pouca aplicação das decisões tomadas, ao passo que da parte da tutela parece haver algum incómodo por terem que estar sujeitos às decisões do Conselho; *“Por vezes é muito limitativo, porque se alguém quer fazer alguma coisa que o CD não quer, não se sai disto – não se faz uma coisa nem a outra. O ideal era que o CD se mantivesse, mas que os processos fossem mais flexíveis.”*

As reuniões realizam-se com uma regularidade mensal ou bimensal, nas instalações do IPAMB, tendo por vezes a participação de membros do executivo ligados ao ambiente.

Partindo da análise das actas, é possível verificar que ao longo das reuniões surgem com frequência intervenções relativas ao facto dos conselheiros considerarem que a actuação do CD é bastante ineficaz e não produz os efeitos desejados; questionam-se muito sobre se os resultados alcançados estão ou não a ser postos em prática (o conselho é directivo ou consultivo?), e alguns membros consideram que os conselheiros deveriam ter uma participação mais directa. Consideram que as funções e atribuições do CD foram disvirtuadas, e que desde o início do seu funcionamento se tem observado uma progressiva diminuição da sua importância.

É relativamente comum a formação de grupos de trabalho, principalmente, relativos à avaliação de projectos / pedidos de financiamento. No que diz respeito à constituição dos grupos de trabalho, as ONGA encontram-se entre os grupos de interesse que mais frequentemente estão representados.

Em termos da assiduidade dos diversos grupos de interesse representados, são os representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses que faltam com mais regularidade (55%), seguidos dos representantes das Universidades Portuguesas (38%) e das Confederações Patronais (26,2%).

Uma outra situação também bastante comum, prende-se com a presença de apenas um dos representantes, situação que assume a maior relevância em todos os grupos representados, há excepção dos representantes das ONGA. Estes são os membros do Conselho que assistem com maior regularidade às reuniões, sendo também os que desenvolvem um trabalho mais regular e continuado.

Por diversas vezes foi chamada a atenção dos conselheiros para a importância da sua presença, e para o problema que a falta de quorum nas reuniões representa para o bom andamento dos trabalhos do CD. Por vezes as decisões são tomadas e assinadas por apenas 4 ou 5 elementos, que não são representativos dos diversos grupos que podem participar.

Esta situação é atribuída a dois factores: à falta de motivação decorrente da reduzida aplicação prática das decisões do Conselho e à pouca ligação que alguns dos representantes mantêm com as temáticas debatidas; *“Eu não culpo os outros membros, é o próprio sistema; se calhar as pessoas vêem que aquilo que se faz não é tido em consideração. O sistema não funciona, e não sei como deve ser ultrapassado. E não sei até que ponto a falta de quorum não é o resultado da desmotivação.”*

“Algumas pessoas estão lá mas não dizem nada porque não têm interesse ou não sabem dos assuntos (tenho o cuidado de enviar a informação, mas alguns nem a lêem). As pessoas têm dificuldade em falar de temas que não são da sua área.”

Independentemente desta situação, os representantes das ONGA assinalam a capacidade de intervenção que o facto de ser um Conselho Directivo proporciona, e sublinham a forma como foram sempre envolvidos nos trabalhos e nas decisões, tendo mesmo desenvolvido algum trabalho directo com Divisões do IPAMB; *“(…) foi sempre um órgão da Administração onde as associações participaram de facto, efectivamente; fizeram sempre parte dos grupos que faziam a selecção dos projectos de candidatura, por isso tem uma responsabilidade grande na distribuição das verbas, não só face às associações - as quais representam ali todas por igual - mas também face ao próprio mecanismo interno ao tentar*

optimizar os regulamentos (porque às vezes os regulamentos não respondem bem às necessidades e às realidades, ou porque os dinheiros chegam tarde de mais, ou porque não sei o quê). Quer dizer, houve sempre muito trabalho e penso que na generalidade as pessoas tiveram sempre um envolvimento não boicotado e aceite; com alguns picos altos e baixos, mas de uma maneira geral penso que isso foi sempre muito visível, até mesmo em relação, não só às chefias dentro do IPAMB, mas também, por exemplo, em relação às pessoas que trabalham mais com as associações; por exemplo, a Divisão de Apoio às Associações, a Divisão de Participação Pública - mais a primeira - sempre se socorreu muito das pessoas que estavam a representar as associações para ajudar; e é uma tarefa de facto árdua, se a pessoa tiver interesse e disponibilidade tem muita coisa para fazer.”

É ainda referido que o desempenho do CD acaba por sofrer influências do momento político que se vive e da postura assumida pelo presidente; *“Há sempre um bocadinho de picos, depende de quem é o presidente e da conduta que dá; quer dizer, se estamos numa fase em que se quer esmorecer o IPAMB, é evidente que os próprios interventores no CD do IPAMB (que não são só associações, são sindicatos, são não sei o quê) têm menos participação de certeza, ou pelo menos é-lhes dada menos oportunidade de participação; se se está numa altura mais pacífica, quer dizer o órgão está a funcionar dentro dos normais, e não se está a querer abafar nada, é mais cooperante.”*

Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infra-estruturas de Alqueva

A Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infra-estruturas de Alqueva – CAIA – foi criada em 1997 por despacho conjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território e a Ministra do Ambiente, e tem como principais competências o acompanhamento e execução dos planos de gestão ambiental do empreendimento de Alqueva.

É uma comissão de acompanhamento de obra, à qual são conferidos poderes efectivos em relação à monitorização ambiental das infra-estruturas a desenvolver.

As reuniões do plenário ocorrem mensalmente; entre cada uma destas reuniões são realizadas reuniões dos diversos grupos de trabalho, que são quatro: Qualidade Ambiental; Sócio-Economia; Património Cultural; Património Natural (as ONGA estão representadas em dois deles). Os grupos de trabalho são um dos suportes fundamentais ao bom funcionamento da Comissão, por permitirem uma discussão centrada em questões específicas, com a presença de um número reduzido de representantes (em princípio, são escolhidos os representantes mais directamente ligados à área temática do grupo de trabalho), proporcionando oportunidades de sensibilização sobre determinados aspectos; *“(…) mas o*

mais importante não é nos plenários, como sabe... é nos grupos de trabalho. Eu pertenço a um grupo de trabalho e tenho sido chamado para outros; e é aí, no trabalho informal que as ideias passam. Porque é muito aborrecido as ideias aparecerem como das ONGA, e não interessa que surja com o nome das ONGA...é a CAIA que decide.”

As discussões e os documentos disponibilizados deixam transparecer o carácter marcadamente técnico que caracteriza os trabalhos.

Ainda que no início se tenham verificado alguns problemas em termos das estruturas de apoio à Comissão, assim como, na disponibilização das senhas de presença, actualmente ambos os problemas estão sanados, dispondo a Comissão de um secretariado de apoio com sede no INAG.

Do conjunto de casos seleccionados para análise, a CAIA parece surgir como «o caso de sucesso» por excelência. A tónica geral entre os entrevistados (e convém frisar que procurámos auscultar representantes das ONGA e de outras associações presentes) é bastante positiva, particularmente em relação à capacidade efectiva de participação demonstrada (razão pela qual as ONGA mantêm a sua participação, uma vez que na essência são contra a Obra, mas consideram que a sua presença permitirá que o Alqueva tenha menores impactes negativos em termos ambientais). Independentemente dos diversos grupos de interesse nela presentes, é privilegiada uma postura virada para a procura do consenso e debate de ideias, assente no respeito mútuo e na consideração das capacidades técnicas dos «adversários»;

“(...) posso dizer que há uma relação franca e aberta entre as pessoas, em termos de negociações... eu não me lembro... poucas vezes tem havido posições extremadas de umas partes relativamente às outras, e de não se chegar a um consenso; poucas vezes...normalmente temos conseguido chegar a um consenso. Claro que pessoas que representam sensibilidades diferentes, umas defendem umas ideias, outros defendem outras, também em função dos cargos que desempenham e dos interesses que representam. Mas eu penso que os grupos de trabalho têm funcionado bem...”; “(...) aliás para mim eles são uma ONGA [refere-se à Associação de Agricultores], muitas vezes em confronto, mas um confronto entre colegas, portanto temos um confronto técnico frontal, muitas vezes estamos de acordo e trabalhamos em conjunto.”

Em termos da assiduidade dos conselheiros esta é razoável, e apenas os representantes da Administração Local faltam com maior regularidade (estando também entre aqueles que menos participam). As ONGA de âmbito nacional eleitas para esta Comissão fazem-se representar quer pelo representante efectivo, quer através do representante suplente. As ONGA e o representante das Associações de Agricultores são os mais participativos, muito

embora os representantes do ICN, do IPPAR, do MEPAT e do IHERA mantenham uma participação relevante; *“Nós somos uma minoria, a nossa participação em termos de sugestões e de ideias é maior do que a nossa percentagem; há gente que está praticamente sempre calada. Mas toda a gente tem dado as suas ideias, mas o mais importante não é nos plenários, como sabe... é nos grupos de trabalho. Eu pertenço a um grupo de trabalho e tenho sido chamado para outros; e é aí, no trabalho informal que as ideias passam.”*

Os maiores problemas e entraves ao funcionamento da CAIA parecem decorrer de factores exteriores à mesma, nomeadamente ao nível da realização de estudos há muito prometidos mas que tardam em ser concretizados; e nas pressões políticas existentes para a concretização de determinadas infra-estruturas ou para a aplicação de decisões tomadas sem a devida fundamentação técnica; *“A CAIA funciona bem; o problema é aquilo que não depende da CAIA. O que está agora a funcionar mal decorre dos atrasos na resposta aos estudos aprovados. Porque é que se levou tanto tempo a convencer sobre a importância destes estudos? O que é que está por detrás? Porque é que a pressão na EDIA em termos políticos é tão forte que se estão a fazer estudos de impacte de obras que o estudo que foi solicitado poderá inviabilizar? Porque eles sabem de antemão que o Governo ou já decidiu ou vai decidir que isto vai ser assim. A estrutura final está decidida.”*

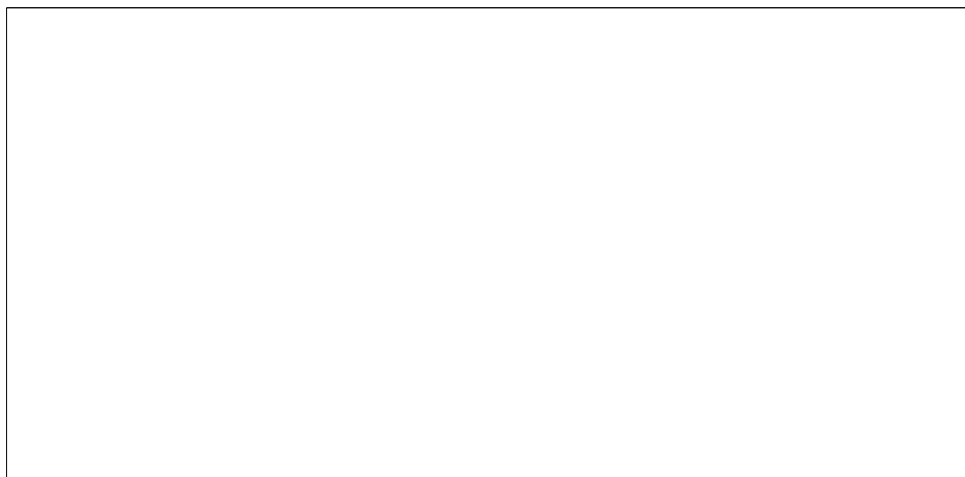
A participação das ONGA é amplamente reconhecida como uma garantia da credibilidade da Comissão, ao ponto do presidente do INAG o ter reconhecido em ofício enviado ao MEPAT, quando estas ameaçaram cancelar a sua participação na CAIA caso não fosse cumprido o acordo com elas estabelecido por esta entidade em relação à elaboração de estudos; *“(…) para além desta perspectiva, dessa visão mais distanciada, mais ambiental, menos comprometida, mais crítica, mais radical (...) há também uma demarcação sobre os problemas muito mais determinada do que os restantes representantes. Era um pouco difícil de perceber que chegasse um representante da Administração e dissesse: «Eu quero que o meu Ministro me responda até...». Por prazos, ser crítico, ameaçar abandono. Mas por exemplo relativamente a duas ou três questões que se foram arrastando na Comissão (o caso dos pagamentos dos suplementos remuneratórios, o caso da resposta a estudos que previamente tinham sido acordados, o caso das quotas, o caso da problemática dos transvases), foram questões que de uma maneira muito mais directa, muito mais radical foram colocadas pelas associações. Neste sentido, a Comissão sente que há metas e objectivos que podem mais facilmente ser alcançados dada a forma mais directa de abordagem que as ONGA's podem ter.”*; *“No geral, uma Comissão deste tipo e sobretudo para este empreendimento, não vejo que a Comissão pudesse atingir os seus objectivos se não*

tivesse a participação das ONGA's; se elas saírem tenho muitas dúvidas que a Comissão mantenha o capital de crédito que hoje tem; isto tem imensa importância.”.

6.3.5. Participação das ONGA em organismos da Administração Pública – Dados do Inquérito às ONGA

No âmbito do inquérito às ONGA - cujos principais resultados relatámos no capítulo anterior - procurámos contemplar questões relacionadas com a participação das ONGA em organismos da Administração Pública, dado que se tratava de uma oportunidade única para fazer um levantamento, tanto quanto possível, exaustivo da abrangência destes mecanismos de diálogo ao longo do país e em termos do âmbito de actuação das ONGA.

Contudo, perante o reduzido número de respostas recebidas, os resultados que agora apresentamos referem-se apenas a uma minoria das ONGA portuguesas. Ainda assim, do total de ONGA que responderam (incluindo os núcleos), cerca de 44% já apresentaram candidaturas a estes organismos. Em termos da sua assiduidade nas reuniões, 62,5% referem estar presentes em pelo menos 75% das Reuniões (sendo que 45,8% estão presentes em mais de 90% das reuniões), resultado que vem corroborar as observações e as conclusões retiradas a partir dos casos tipo analisados, onde na esmagadora maioria dos casos, os representantes das ONGA se encontram entre os conselheiros mais assíduos. De seguida apresentamos um gráfico com os resultados obtidos sobre esta questão:



Quando se registam ausências, as justificações mais correntes prendem-se com a incompatibilidade de horários (44,4%), uma vez que as reuniões se realizam em horário laboral, o que para os representantes das ONGA pode representar uma enorme condicionante, já que são praticamente os únicos membros presentes que não desempenham aquela função no âmbito da sua actividade profissional. Este factor é aliás frequentemente referido ao longo das

entrevistas como uma das maiores dificuldades sentidas pelos representantes das ONGA no desempenho das suas funções enquanto representantes do movimento associativo da área ambiental junto de organismos da Administração Pública.

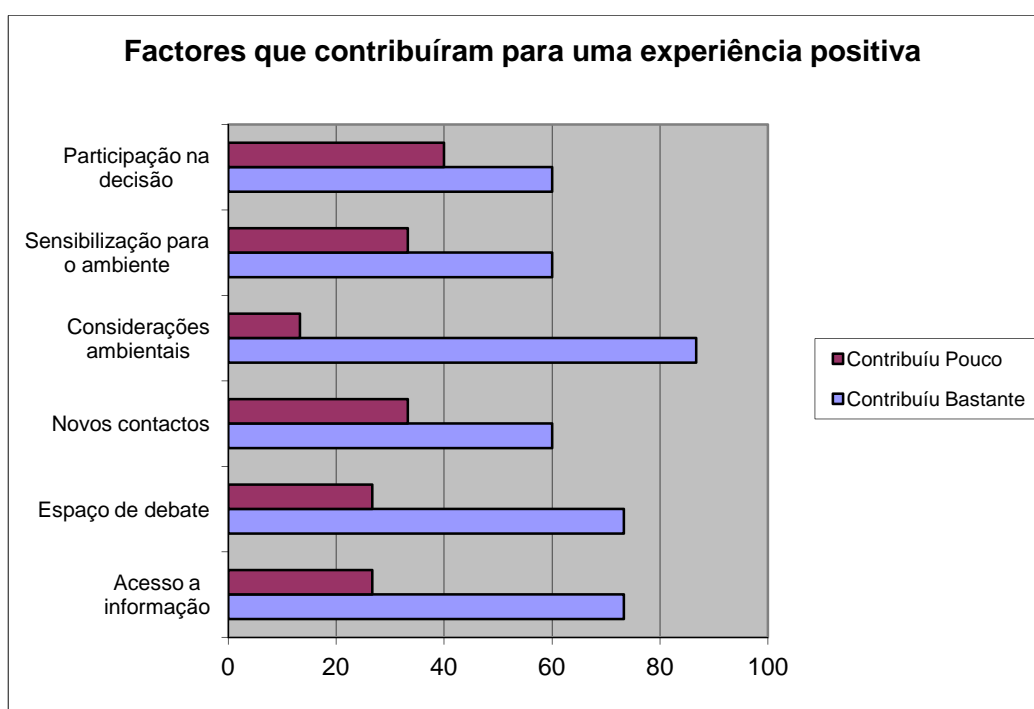
O envio das convocatórias para as reuniões pouco tempo antes da sua realização, ou mesmo a sua ausência, são outros dos factores referidos por algumas ONGA (22,2%). As questões financeiras parecem assumir relevância apenas para 11% das ONGA que responderam a esta questão.

Em termos dos mecanismos de transmissão de informações sobre as temáticas debatidas e os principais desenvolvimentos entretanto ocorridos sobre as mesmas, 36,8% das ONGA recorrem quer ao envio de relatórios regulares (que podem assumir um carácter mais ou menos formal) quer à realização de reuniões com as outras ONGA. A elaboração de relatórios regulares é o processo utilizado por 21% das ONGA e 10,5% realizam reuniões com as ONGA.

De qualquer modo, ao longo das entrevistas realizadas, foi possível observar que começam a surgir situações em que os representantes das ONGA procuram sugestões e comentários junto de membros de outras ONGA, quando estas têm ao seu serviço especialistas sobre determinadas temáticas. Entre estes, possivelmente encontraremos algumas das ONGA que neste inquérito referiram pôr em prática outros mecanismos para dar conhecimento sobre as discussões realizadas.

Era ainda solicitado às ONGA inquiridas que referissem a experiência que consideraram mais positiva e a que consideraram menos positiva ao longo da sua experiência enquanto representante das ONGA em organismos da Administração Pública. Dado que esta era uma questão delicada, é até certo ponto compreensível que o número de respostas fosse quase residual, o que veio a acontecer. Assim, particularmente em relação aos factores negativos, apenas cerca de 18% das ONGA responderam, pelo que a menção aos principais factores que conduziram a essa apreciação negativa, deverão ser entendidos de forma meramente indicativa (a análise de conteúdo às entrevistas realizadas junto de representantes das ONGA e de outros sectores, por seu turno, permitiu o recenseamento destes factores de forma mais concreta e sistemática). Entre os factores apresentados, os mais referidos como tendo contribuído muito ou bastante para essa opinião negativa foram: os longos períodos que medeiam entre as reuniões (50%), o facto das decisões tomadas frequentemente não serem aplicadas (40%), a dependência da agenda dos organismos em relação aos interesses da tutela (40%), a existência de sectores de interesse sobre-representados (50%), e a falta de recursos humanos que possam dar apoio às actividades dos conselhos ou comissões (30%).

Já no que diz respeito aos factores que contribuíram para que a experiência de representação fosse positiva, os mais referidos são: o facto de ter permitido que fossem levados em conta aspectos ambientais no âmbito das questões abordadas (86,7%); por possibilitar o acesso a informação sobre os assuntos em discussão e por representar um espaço onde é possível que determinadas questões sejam amplamente debatidas pelos diversos sectores mais directamente interessados nelas. De seguida é apresentado um gráfico que resume esta situação:



3.4. Principais conclusões – análise comparativa dos casos estudados

Em termos de conclusões, optámos por uma análise comparativa dos organismos da administração que contemplam a participação de representantes da sociedade civil, atendendo às suas características comuns em detrimento da tipologia construída para a selecção dos casos a analisar. No sentido de facilitar a análise do largo espectro de informação entretanto recolhida, foi construído um quadro comparativo dos diversos casos analisados onde constam os aspectos mais significativos em relação à forma de organização e funcionamento destes organismos (vide anexo VII).

Ao nível das suas competências verifica-se que, quer os Conselhos Nacionais ligados às grandes linhas mestras da política do ambiente, quer os que se centram sobre outras áreas temáticas mas com incidências ambientais, todos têm possibilidade de acompanhar, emitir

pareceres e propor a realização de estudos estratégicos sobre questões do seu âmbito de actuação.

Convém salientar que a possibilidade de apresentação de propostas para a realização de estudos científicos acaba por ser condicionada pelos recursos humanos e financeiros de que estes conselhos podem dispor. A título de exemplo, pode-se fazer referência ao CNADS e ao CNCCF onde a contratação de técnicos para elaboração de estudos científicos é apontada como uma das necessidades mais prementes tendo em vista a fundamentação dos pareceres emitidos pelos conselheiros. Esta situação não ocorre nos casos dos conselhos ligados à gestão de recursos hídricos (CNA, CBMinho e CBSado) uma vez que a constituição destes conselhos assenta no pressuposto da realização de estudos fundamentais à prossecução das suas actividades. Relativamente aos dois conselhos de bacia analisados, um de âmbito nacional (porque relativo a uma bacia internacional) e um de âmbito regional, observa-se que as suas actividades estão condicionadas pelo facto de terem ocorrido atrasos muito significativos na elaboração de documentos chave para o desempenho das funções estatutariamente instituídas. Daqui resulta uma certa desmotivação por parte dos conselheiros devido aos entraves colocados ao avanço normal dos trabalhos.

No que diz respeito à emissão de pareceres, como foi referido anteriormente, verifica-se que apesar de atribuída, esta competência não é muitas vezes aplicada e quando o é, nem sempre é tida em consideração pelos órgãos da tutela (a quem se dirigem os pareceres). O carácter consultivo de grande parte dos organismos analisados determina até certo ponto a sua margem de manobra, a sua utilidade e o alcance dos seus pareceres, visto que ficam bastantes limitados ao seguimento que o Governo opte por dar às propostas e sugestões por eles avançadas. Este factor é frequentemente referido por parte dos entrevistados e observam-se diferenças significativas quando se analisam os dois casos que possuem poderes de actuação mais alargados, nomeadamente o CDIpamb e a CAIA. Nestes casos, as decisões tomadas pelo plenário têm, à partida, que ser levadas em consideração.

No que respeita à regularidade das reuniões, esta é muito variável e, tendencialmente, encontra-se relacionada com o reconhecimento e a visibilidade pública e política dos organismos. Este aspecto pode ser influenciado pelo facto de existirem, ou não, grupos de trabalho constituídos e em funcionamento que tendem a incutir um maior dinamismo ao conselho (que se exprime na realização de reuniões com uma maior regularidade).

Em relação aos locais onde estas reuniões se realizam, constata-se que os conselhos nacionais tendem a apresentar um local fixo para a realização das reuniões do plenário

enquanto que os conselhos regionais tendem normalmente a reunir em locais diferentes na área geográfica da sua actuação.

Outra das dimensões tida como fundamental para este estudo procurou analisar os aspectos mais e menos positivos apontados pelas personalidades entrevistadas. O factor mais valorizado prende-se com as possibilidades que a participação nestes organismos proporciona aos seus membros em termos de debate de ideias e partilha de informação, sendo que os representantes das ONGA sublinham ainda o contexto propício à sensibilização, quer dos representantes da tutela, quer dos representantes de outros sectores presentes, para as temáticas ambientais. A questão de haver liberdade de agenda foi também referido como um aspecto positivo do funcionamento dos organismos, sendo possível na maioria dos casos a apresentação de temas não especificados na ordem de trabalhos desde que digam respeito a temáticas do seu âmbito de actuação.

No caso da CAIA é ainda sublinhada a efectiva realização de estudos fundamentais, que só foram possíveis devido ao trabalho e à pressão dos conselheiros desta comissão.

O principal factor condicionante do bom funcionamento destes organismos refere-se à postura frequentemente assumida pela tutela no que respeita à consideração demonstrada e à ausência de informação sobre a aplicação concreta dos pareceres emitidos. Em estreita ligação com este assunto, surge o facto das reuniões, particularmente ao nível dos conselhos consultivos, assumirem, com frequência, um carácter informativo. Em alguns casos, verifica-se uma quase inversão dos papéis dado que ao invés dos temas serem colocados para debate na tentativa de recolher as diversas sensibilidades presentes - permitindo assim informar a tutela sobre as diversas perspectivas dos vectores de interesse representados - acaba antes por ser a tutela a informar sobre os desenvolvimentos mais recentes de determinadas temáticas, acabando os conselheiros por verem a sua actuação restringida à mera aprovação de decisões previamente tomadas. Esta situação é particularmente marcante ao nível do CNA.

No que respeita o CNADS, o CNCCF e o CES foi ainda focado como uma das causas que condicionam o debate nas reuniões, o facto de muitos dos representantes assumirem ópticas sectoriais que dificultam o processo de diálogo e tornam mais difícil gerar consensos em plenário.

A composição dos organismos é também apontada como um elemento potencialmente negativo, não tanto por ser considerado que alguns grupos estão sobre-representados (embora em relação ao CNACF e ao CES tenha sido referido), mas, porque o número de conselheiros presentes nas reuniões plenárias dificulta o bom funcionamento dos trabalhos. Este aspecto acaba por ter repercussões ao nível da motivação e empenho demonstrados pelos

representantes. A desmotivação dos conselheiros é, aliás, apontada como uma das principais condicionantes ao andamento dos trabalhos. Na sua base estão duas ordens de razões: razões de ordem organizativa e institucional e razões de carácter pessoal. Em relação às primeiras, há a salientar o pouco dinamismo incutido pelos representantes da tutela expresso, quer ao nível da preparação e organização das reuniões, quer ao nível da informação disponibilizada para análise (grande volume de informação sem que haja uma preocupação de triagem nem a sua disponibilização atempada). Acrescente-se a ausência de uma selecção cuidada ao nível da nomeação dos representantes de determinados sectores, que provavelmente decorre do não reconhecimento de interesse e relevância a estes mecanismos de diálogo. Em relação aos factores de ordem pessoal, podemos destacar a pouca formação em termos ambientais de alguns dos representantes. Por outro lado, verifica-se também a este nível que alguns representantes optam por uma postura passiva devido às possíveis consequências que a abordagem de questões polémicas pode ter para os seus interesses (profissionais e/ou pessoais). A adopção de uma postura passiva poderá ainda ser reflexo de uma reduzida experiência de exercício do diálogo e negociação neste tipo de arenas institucionais.

Ligadas às dificuldades habitualmente referidas pelos representantes da sociedade civil, decorrentes da necessidade de conjugar as suas funções enquanto representantes de determinados interesses ou sectores com o desempenho da sua actividade profissional, surge a falta de tempo, quer para a preparação das reuniões, quer para a elaboração de propostas de temáticas a abordar, de forma a dar um contributo mais activo e concreto para os trabalhos. Esta situação verifica-se com particular acuidade junto dos representantes das ONGA, que manifestam sentir estas dificuldades aliadas ao facto das reuniões se realizarem em horário laboral e acarretarem frequentemente despesas que não são cobertas pelas senhas de presença (quando existem). Com a publicação e posterior regulamentação da nova lei das ONGA, a justificação de faltas ao trabalho poderá ficar resolvida em parte (embora não haja consenso sobre esta matéria entre as associações e os legislados).

Devido à importância que tem ao nível do funcionamento dos organismos, procurou-se apurar a assiduidade dos representantes, sendo possível avançar que esta difere de conselho para conselho e de sector para sector. Em termos gerais, os representantes da administração pública –central, regional e local- são os que com maior frequência enviam suplentes, o que acaba por ter um efeito directo sobre o desenvolvimento dos trabalhos e dinamismo dos concelhos. Os representantes da tutela estão habitualmente presentes, assim como os representantes da ONGA, que são também os que desempenham um papel mais activo e interventivo. Por seu lado, os membros cooptados, devido ao seu conhecimento técnico sobre

as matérias, acabam por ter um papel bastante relevante no conjunto das discussões realizadas e na dinâmica dos órgãos.

O relacionamento entre os conselheiros parece ser bastante cordial, não se verificando conflitos dignos de relevância (talvez com excepção para os confrontos conhecidos entre os representantes do regime livre e do regime associativo, no quadro do CNCCF).

No que diz respeito aos representantes das ONGA, em termos dos mecanismos de transmissão de informação sobre as actividades desenvolvidas e das decisões tomadas no âmbito destes organismos, observa-se já uma certa preocupação em procurar manter os seus congéneres actualizados através de relatórios e reuniões (e mesmo da Internet, no caso dos membros do CNCCF), havendo casos em que é feita uma consulta prévia a especialistas de outras ONGA quando são abordadas temáticas mais sensíveis ou centrais.

7. Notas Conclusivas

Sendo, embora, o presente Relatório essencialmente uma primeira aproximação descritiva aos resultados mais relevantes do Projecto, impõem-se-nos algumas notas de reflexão final que, mais não seja, se possam constituir como pistas analíticas a explorar em próximas análises da informação que foi possível coligir e dar por ora apenas um primeiro tratamento analítico.

Como o próprio título que demos ao Projecto e a este Relatório deixa adivinhar, o foco incidiu com especial acuidade nos contextos institucionais da acção colectiva e participação na área do ambiente, designadamente por parte das agora chamadas organizações não-governamentais do ambiente. Deixaremos para outra oportunidade um balanço teórico-analítico do trabalho de pesquisa realizado sobre os lugares da cidadania e dos actores colectivos não-estatais no processo da modernização ecológica com que a sociedade portuguesa se confronta na actualidade. Valerá a pena, ainda assim, sublinhar alguns pontos que uma leitura mais atenta dos dados coligidos permite desde logo fazer ressaltar como hipóteses analíticas a aprofundar. Remetendo para os Capítulos acima as conclusões parcelares que fomos extraindo da descrição e análise de resultados, prosseguiremos com alguma notas de âmbito mais reflexivo para que remetem essas observações.

A obtenção de elementos de caracterização da acção colectiva de defesa do ambiente em Portugal constituiu, pois, um dos objectivos centrais deste Projecto. Como se deixou evidenciado no Capítulo sobre *O Contexto Político da Acção Colectiva de Defesa do Ambiente em Portugal*, em que se procede a um balanço breve sobre a evolução do enquadramento político e institucional do movimento ambientalista no nosso país nos últimos anos, a configuração actual desse enquadramento e do próprio movimento é relativamente recente. Pese embora um passado rico e longo de pelo menos meio século da emergência de preocupações com a defesa da natureza e ambiente -- que no mínimo remete para os primeiros

alertas públicos sobre danos ambientais e sobre a necessidade de proceder a medidas específicas de protecção da natureza lançados pelos pioneiros fundadores da Liga de Protecção da Natureza em finais dos idos anos 40 -- essa configuração representa um corte com as iniciativas organizacionais e campanhas ecologistas e antinuclearistas dos primeiros anos da democracia portuguesa após 1974. De facto, numa leitura interpretativa da evolução recente do movimento associativo de defesa do ambiente em Portugal, ela aparece-nos contextualizada pelas mudanças institucionais e legislativas referentes ao quadro regulamentador da participação pública e acção colectiva da área do ambiente introduzidas em meados da década de 80, nomeadamente acompanhando a aprovação da Lei de Bases do Ambiente e da Lei das Associações de Defesa do Ambiente em 1987. Essas mudanças tiveram como pano de fundo os compromissos e o projecto de modernização da sociedade portuguesa assumidos com o processo de Adesão à Comunidade Europeia. Com estas iniciativas, os agentes políticos e estatais que prefiguraram a crescente responsabilização e necessidade de intervenção do Estado nesta área, parece terem então despertado de forma mais decidida, e decisiva, para o facto do ambiente se ter tornado numa dimensão estratégica da vida actual e futura das sociedades modernas.

A este propósito, e sem pôr em causa a sua proclamada independência política, não poderá deixar de se notar o quanto a actual configuração do movimento associativo da área do ambiente é devedora dessa intervenção decisiva do Estado, não só enquanto estrutura legítima da acção reguladora, designadamente quanto ao quadro político e institucional da participação pública das organizações não governamentais na área da defesa do ambiente, mas também enquanto estrutura de suporte e apoio concreto ao desenvolvimento de um sector específico da sociedade civil configurando as exigências da sociedade portuguesa por um ambiente protegido, como é apanágio de uma sociedade moderna ou em percurso de modernização. Que o papel do Estado se revele aqui de tal importância não será de todo estranho. Bastará olharmos para a história recente das relações entre Estado e outros sectores da sociedade ou mesmo da economia portuguesas no processo de modernização então iniciado.

De resto, o papel determinante do Estado é bem visível ao longo das diferentes direcções de pesquisa levadas a cabo pelo Projecto, seja como agente determinante na configuração e nas prioridades das agendas ambientais, seja no apoio financeiro, organizativo e outro ao desenvolvimento e até sobrevivência das organizações não governamentais desta área, seja ainda na responsabilidade da administração pelo funcionamento e dinamização da participação de entidades colectivas não estatais nos órgãos de representação em que diversos agentes – associativos ou a partir outros interesses colectivos organizados – representando a

sociedade civil são chamados a colaborar com estruturas da administração na prossecução de medidas de defesa, protecção e gestão de bens ambientais.

Sobre este último aspecto, aliás, e em jeito de balanço, os resultados do processo político de colaboração entre as estruturas associativas da área do ambiente e a administração com vista à sua participação na elaboração e concretização de medidas de política de ambiente parecem, quanto à sua efectividade, continuarem muito aquém das expectativas nele antes depositadas pelo movimento e por muitos observadores desta área. Tal deve-se, sem dúvida, ao notado défice na regulamentação prática de muitas leis ambientais ou na montagem de estruturas administrativas envolvendo órgãos de participação. É o caso, por exemplo, da criação de Parques e Reservas Naturais em que os regimes de instalação se prolongam no tempo em detrimento do funcionamento de estruturas de gestão participadas que a legislação regulamentar prevê. Para além disso, pelo menos em boa parte dos casos analisados, uma eventualmente excessiva burocratização de alguns aspectos do funcionamento desses órgãos, a sua forte dependência em relação ao dinamismo neles investido pelos responsáveis da administração que neles representam o Estado, bem como o rigor formal colocado na selecção dos interesses representados, que por vezes implica uma sobrecarga de participantes pouco propícia ao bom funcionamento e exercício efectivo da participação, dificultam uma assumpção cabal do exercício dos direitos de vigilância, controle e negociação no quadro das competências do órgão por parte quer de representantes estatais, quer civis. Igualmente, um défice de responsabilização por parte da administração quanto à criação das condições logísticas e de apoio técnico, financeiro e organizativo para o exercício dos poderes conferidos ao órgão e seus membros é reiteradamente apontado como um obstáculo à plena eficácia destes mecanismos de representação. De resto, e nomeadamente no que diz respeito à representação das associações em órgãos deste tipo, o sacrifício pessoal, a boa-vontade militante ou abnegação em favor de uma causa «nobre» continuam a ser uma regra, neste quadro directamente solicitada ou imposta pelo próprio Estado. Para além dos exemplos descritos no Capítulo respectivo, até as iniciativas legislativas de regulamentação da representação individual em nome colectivo nesta área parecem constituir um bom exemplo, como mostra o descontentamento das associações em relação ao que deste ponto de vista ficou consagrado na recém aprovada Lei das Organizações Não Governamentais do Ambiente. Não admira, pois, que mais do que a tecnicidade ou complexidade dos temas sobre que esses órgãos de consulta têm que se debruçar, seja a disponibilidade do dia a dia profissional e pessoal dos virtuais participantes a ditar a selecção individual das representações, com óbvio prejuízo do carácter da participação em si mesma. Não admira

ainda, que o nosso estudo nesta área remeta para o reconhecimento de um elevado défice de investimento, quer da parte da administração, quer das entidades civis que aí participam, no real funcionamento e fortalecimento de muitas destas arenas institucionais de diálogo e negociação ambientais. Ou será que isso representa uma descrença mútua nos poderes reais desses órgãos porque a democracia participativa que com eles se procura efectivar é meramente formal e desprovida de real conteúdo decisório?

Um outro aspecto sobre que valerá a pena uma reflexão mais cuidada, nomeadamente através do desencadeamento de outros meios e estratégias de investigação, diz respeito ao lugar da esfera político-partidária nas estruturas de formação das agendas ambientais. Com razão se dirá que esta questão não era particularmente visada por nenhuma dimensão de pesquisa do Projecto, a não ser eventualmente quando se inquiriu sobre o lugar das questões ambientais na actividade regular de debate com fins legislativos e de regulação que tem lugar nas estruturas parlamentares entre governo e partidos políticos. Acresce ainda que, com esta dimensão de observação, eram as solicitações de consulta a entidades da sociedade civil, que não a importância atribuída pelos partidos às questões de ambiente, o que estava em causa no inquérito. No entanto, não deixa de ser significativo que na pesquisa desencadeada a uma das componentes simultaneamente a mais abrangente e determinante do carácter público da agenda ambiental, como é a agenda de ambiente da imprensa diária, os partidos políticos estejam praticamente ausentes enquanto actores dos eventos narrados, deixando assim que o controle político e monitorização da acção do governo nesta área pareçam ser praticamente deixados à iniciativa das associações de defesa do ambiente e, eventualmente, do protesto mais ou menos espontâneo ou organizado das populações locais que dão expressão ao fenómeno Nimby.

Esta observação, aliás, inclui os chamados partidos «verdes» com ou sem intervenção parlamentar, assim como inclui ainda o próprio partido de governo, que assim parece delegar nos seus membros governativos a atenção e a acção política sobre as questões ambientais. Não queremos com isto afirmar que os partidos pura e simplesmente se não mostram atentos às questões essenciais ou politicamente mais «quentes» da acção governamental nesta área das políticas públicas. Acontecimentos da vida política mais recente aí estariam para o desmentir e a nossa pesquisa não foi voltada para esta questão. Constatamos apenas que, na agenda de noticiário ambiental dos *media* escritos os partidos políticos no seu todo aparecem como pouco intervenientes ou pouco atentos à área ambiental, ou pelo menos não tanto como seria de esperar dada a relevância e centralidade do seu lugar no sistema político português.

De resto, algo de similar parece acontecer com os actores da área científica, que dada a complexidade intrínseca dos problemas ambientais se esperaria estivessem com mais frequência presentes nos debates públicos suscitados pelas manifestações concretas da crise ambiental. A sua actuação parece continuar a privilegiar os tradicionais canais semi-públicos dos relatórios técnicos e científicos dirigidos ou para o meio académico ou directamente para a administração, longe do olhar e eventual contestação ou debate público. Sem desejar subscrever a crítica de Ulrich Beck (1986-92) ao papel da ciência no quadro da crise ecológica moderna, permita-se-nos recordar o papel subsidiário atribuído às organizações do movimento ambientalista por alguns autores que sublinham, através do conceito de «praxis cognitiva» (Jamison et alli 1990; e Jamison 1996), a sua função de intermediação entre o discurso científico e o discurso da acção a propósito do lugar estrategicamente relevante que elas ocupam no processo de modernização ecológica. Esta função parece em Portugal estar também a ser cumprida por muitas associações de defesa do ambiente. O relevo dado a actividades de pesquisa por muitas associações e a crescente tecnicidade das suas definições de problemas ambientais, visível nas suas intervenções públicas, parecem apontar nesta direcção.

Com o estudo e montagem de um mecanismo de acompanhamento da agenda ambiental da imprensa escrita, questão de ordem essencialmente contextual ao objecto central do Projecto, visámos ainda dois objectivos primordiais. Por um lado, poder confrontar a estrutura temática e a evolução temporal da agenda estudada com a estrutura de prioridades de outras agendas da área ambiental, nomeadamente a que de forma mais directa reflecte as prioridades da acção governativa nesta área. Por outro, sublinhar os protagonistas que ajudam, com a sua intervenção pública, a estruturar essa agenda, quer através das temáticas que insistentemente aí procuram introduzir, quer das definições dos problemas ambientais e soluções para que procuram chamar a atenção, as quais encontram um lugar privilegiado de formação e definição final no debate que tem lugar nas arenas do espaço público. Por outro lado, essa agenda dá-nos uma imagem muito fiel das preocupações ambientais que mais mobilizam os portugueses.

Dissemos já que a agenda pública relativa às questões ambientais pode entender-se como o lugar virtual em que confluem as agendas particulares de todos os actores colectivos - governamentais, políticos, económicos, associativos, científicos, etc. -- cujos interesses ou actuação específica tem relevância para a definição e prioridades das questões do ambiente. O acompanhamento dessa agenda ou agendas pode concretizar-se através desse espaço público privilegiado de comunicação e debate que é a imprensa diária, descontando a selectividade

que necessariamente aí é operada pelos critérios próprios de formação das agendas mediáticas. Da sua análise e descrição para o período temporal em que esse acompanhamento se efectuou resulta também uma imagem, que reputamos como de grau elevado de sistematicidade, sobre as grandes e menores situações de conflito, debate público e diálogo ambiental que mobilizaram os principais actores do tipo acima referenciado no período em causa. Apesar de constituir um retrato eventualmente desfocado pela intervenção das lógicas de selecção informativa dos órgãos da imprensa diária, apresenta-se ainda assim como um indicador de considerável fiabilidade e de fácil operacionalidade, se bem que fastidioso na recolha de informação, sobre a estrutura temática e organizativa da agenda pública ambiental. A breve leitura de síntese feita nas notas conclusivas ao Capítulo em que esta dimensão da pesquisa foi tratada é reveladora das principais questões ambientais que preocupam a sociedade portuguesa. Das que a preocupam e daquelas com que ela parece não se preocupar muito. Sem adiantar por ora outros comentários, não deixa de ressaltar dessa análise o pouco relevo com que aí aparecem questões menos tangíveis como as do ambiente global, ainda que se possa admitir que a gravidade dos problemas com os impactes ambientais sobre o território e o seu ordenamento (ou falta dele) e dos resíduos urbanos e industriais seja suficientemente grande para justificar a forma absorvente com que eles aparecem nas preocupações ambientais dos portugueses, particularmente das entidades sociais e políticas que publicamente intervêm nesse sentido.

Finalmente, apenas algumas palavras finais para aquele que representou um dos focos ou objectos centrais desta pesquisa, a caracterização fenomenológica e de mobilização de recursos das Organizações Não-Governamentais de Defesa do Ambiente em Portugal. O exercício de caracterização das particularidades organizativas e condições gerais para a prossecução das suas actividades tentado com base quer no tratamento analítico de dados institucionais, como os que constam do Registo Nacional das Organizações Não-Governamentais de Defesa do Ambiente a cargo do IPAMB, quer na produção de dados especificamente coligidos no âmbito do Projecto a partir da aplicação de um instrumento de inquérito próprio, deixou-nos, apesar de tudo francamente satisfeitos com os resultados alcançados. Não podemos, no entanto, deixar de lamentar a adesão inesperadamente fraca por parte das associações ao Inquérito que lançámos. Tal leva-nos, primeiro que tudo, a reflectir sobre futuras aplicações do instrumento de inquérito, que reconhecemos ser realmente pesado e exigente para quem nas associações teve que decidir entre esta e outros trabalhos virtualmente mais urgentes para a «causa» do ambiente.

No entanto, colocava-se-nos, à partida, o desafio de um generalizado desconhecimento das condições actuais de mobilização de recursos das associações, que os dados do Registo Nacional só de forma muito remota e incipiente podia colmatar. Corremos, assim, o risco de lançar um questionário bem pouco «amigo» do inquirido, dada a sua ambição de detalhe informativo. Resta-nos a satisfação de que o que se perdeu em termos de cobertura do universo de organizações não governamentais do ambiente se ganhou, eventualmente, em termos de profundidade do conhecimento alcançado relativamente a alguns dos mais prementes problemas organizativos e de mobilização de recursos do universo associativo do ambiente, permitindo ainda aceder um retrato fenomenológico relativamente fiel e único sobre as características, dificuldades, orientações e recursos das organizações não-governamentais do ambiente em Portugal.

A finalizar estas notas conclusivas, gostaríamos de sublinhar os naturais limites da pesquisa e dos dados coligidos relativamente à ambição que os objectos analíticos, os objectivos gerais, e o quadro teórico do Projecto suscitavam à partida. Desde logo, por que alguns ajustamentos de carácter técnico ou metodológico a que foi necessário proceder implicaram algumas limitações, por exemplo, nos limites temporais e documentais da pesquisa sobre a agenda ambiental ou na selectividade operada nos estudos de caso e número de entrevistas a órgãos de consulta e participação. Igualmente, alguns precalços inesperados do decorrer da pesquisa frustraram as nossas expectativa. Referimo-nos concretamente, com surpresa nossa, à baixa adesão de respostas das associações de defesa do ambiente ao Inquérito que lhes dirigimos e que gostaríamos tivesse sido bastante mais alargada. Tal não obsta a que nos possamos declarar satisfeitos com o acervo de informação empírica que foi possível coligir e ordenar.

De facto, sabedores das dificuldades e surpresas que a pesquisa empírica sempre nos reserva quando no terreno, esforçámo-nos por definir de forma o mais precisa possível os objectos e instrumentos de pesquisa, certamente em detrimento de abordar outros aspectos ou de estender a observação a outras dimensões das realidades em estudo. Ainda assim, porque partilhamos a ideia da pesquisa como um processo, mais do que conclusões definitivas, preferimos que este Relatório seja lido mais como o final uma etapa de investigação. Neste sentido, em lugar de conclusões definitivas, quisemos que o Relatório proporcionasse antes a abertura para algumas perspectivas e hipóteses de desenvolvimento futuro da pesquisa nesta área, designadamente no quadro institucional do Observa.

Acresce ainda que, dadas a características institucionais próprias e objectivos com que quisemos dotar o Observa, este projecto tinha, como outros, também o objectivo de produzir

instrumentos de pesquisa e observação empírica com carácter de continuidade, bem como bases de dados ao serviço de investigação futura. Deste ponto de vista, gostaríamos de sublinhar a importância não só do acervo documental e estatístico produzido ao longo de cerca de ano e meio de efectiva vigência do Projecto, o qual naturalmente serve de base aos diversos Capítulos deste Relatório, como ainda dos instrumentos técnico-metodológicos através dos quais esse acervo foi, no essencial, alcançado, os quais constituem mais-valias que reputamos de grande interesse para a prossecução de futuras iniciativas de investigação e acompanhamento da área política-social do ambiente a desenvolver no âmbito do Observa.

Terminamos com a expressão da nossa vontade em voltar aos dados ora divulgados e à problemática levantada pelo Projecto para uma análise mais detalhada e interpretativa em outros materiais de divulgação, certamente com outras exigências de aprofundamento teórico e analítico que a informação disponibilizada suscita e exige. Por outro lado, porque a maior parte das questões levantadas por este projecto exigem aprofundamentos empíricos que por ora só foi possível abordar de forma superficial, é nosso também nosso objectivo poder, na medida dos recursos disponíveis, dar a partir daqui continuidade à pesquisa iniciada com este Projecto.

ANEXOS

ANEXO I

QUADRO COMPARATIVO DA LEI N.º 10/97, DA NOVA PROPOSTA DE LEI E DAS PROPOSTAS APRESENTADAS
PELAS ONGA (APRESENTADAS E CONSIDERADAS)

QUADRO COMPARATIVO DA LEI N.º 10/97, DA NOVA PROPOSTA DE LEI E DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELAS ONGA QUE FORAM OU NÃO CONSIDERADAS				
	LEI N.º 10 / 87	PROPOSTA DE LEI DAS ONGA	PROPOSTAS DAS ADAS QUE FORAM ACEITES	PROPOSTAS DAS ADAS QUE NÃO FORAM ACEITES
ÂMBITO DA LEI	Define os direitos de participação e de intervenção das associações de defesa do ambiente junto da administração central, regional e local, com vista à promoção do direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado	Define o estatuto das Organizações Governamentais de Ambiente (ONGA)	-----	-----
DESIGNAÇÃO	Associações de Defesa do Ambiente	Organizações Governamentais de Ambiente (designação internacional)	-----	-----

DEFINIÇÃO	<p>ADAs são as associações dotadas de personalidade jurídica constituídas nos termos da lei geral, que não tenham por fim o lucro económico dos seus associados, e que sejam constituídas exclusivamente para defesa do ambiente, do património natural e construído, conservação da natureza e promoção da qualidade de vida.</p>	<p>ONGAs são associações dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da lei geral, que não prossigam fins lucrativos, para si ou para os seus associados, e visem, exclusivamente, a defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como a conservação da natureza. Podem ser equiparadas a ONGA outras associações, nomeadamente sócio-profissionais, culturais e científicas, que não prossigam fins partidários, sindicais ou lucrativos, para si ou para os seus associados, e tenham como área de intervenção principal (“...”).</p> <p>São ainda consideradas ONGA, as associações dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da lei geral, que não tenham fins lucrativos e resultem do agrupamento de várias ONGA, ou destas com associações equiparadas.</p> <p>Cabe ao IPAMB proceder, no acto do registo, ao reconhecimento da equiparação.</p>	<p>As ONGA deveriam ser apenas «associações», ao invés da expressão «pessoas colectivas», de molde a reforçar o cunho voluntarístico, fazendo transitar para a categoria de “equiparadas”, todas as organizações que não desenvolvem as suas actividades com base no trabalho predominantemente voluntário dos seus associados e dirigentes.</p> <p>Apenas as associações que fazem da defesa do ambiente o essencial do seu trabalho devem efectivamente ser consideradas ONGA.</p>	<p>A definição de ONGA deveria ser mais ampla, no sentido de abarcar associações, que muito embora não se dediquem exclusivamente à defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como da conservação da natureza, estabelecem estatutariamente que esta é a área de intervenção principal(C).</p> <p>Devem poder ser equiparadas a ONGA as organizações educacionais e as da juventude, que tenham entre os seus objectivos estatutários a defesa do ambiente (C).</p>
-----------	--	--	--	---

UTILIDADE PÚBLICA	Não é considerada	<p>As ONGA com efectiva e relevante actividade e registo ininterrupto junto do IPAMB há pelo menos 5 anos têm direito ao reconhecimento de pessoas colectivas de utilidade pública, para todos os efeitos legais.</p> <p>A declaração de utilidade pública e as inerentes regalias cessam: com a extinção da pessoa colectiva; por decisão do Primeiro-Ministro; se tiver deixado de se verificar algum dos pressupostos da declaração; com a suspensão ou anulação do registo junto do IPAMB.</p>	<p>Exegibilidade do registo no IPAMB há pelo menos cinco anos (Q)</p> <p>A atribuição só deve ser concedida às organizações com efectiva e comprovada actividade na área da defesa do ambiente, desenvolvida há não menos de 5 anos</p>	<p>As ONGAs que muito embora mantenham uma actividade ininterrupta comprovada há pelo menos 5 anos, não tenham conseguido do IPAMB o seu registo (por insuficiência de número de sócios ou porque nunca o procuraram), devem-se poder integrar no novo esquema com todos os direitos e deveres que daí decorrem. (C)</p> <p>É necessário evitar que as ONGA que tenham adquirido o estatuto de utilidade pública, pelos mecanismos normais, antes da entrada em vigor deste diploma, e que por qualquer motivo quieram cessar o seu registo no IPAMB, não vejam esse estatuto caducar em simultâneo.</p>
-------------------	-------------------	--	---	--

ACESSO INFORMAÇÃO	A	<p>As ADAs, no âmbito da sua área de intervenção, gozam do direito de consulta e informação junto dos órgãos de consulta e administração central, regional e local, em relação a:</p> <p>a) Planos regionais de ordenamento do território, planos directores municipais, planos gerais de urbanização e demias estudos e projectos de intervenção urbanística;</p> <p>b) Planos integrados de desenvolvimento regional;</p> <p>c) Planos e projectos de ordenamento ou fomento florestal, agrícola e cinergético;</p> <p>d) EIA</p> <p>e) Criação e gestão de áreas protegidas;</p> <p>f) Estudos e projectos de recuperação paisagística de áreas degradadas, recuperação de centros históricos e reabilitação e renovação urbana</p>	<p>As ONGA gozam do direito de consulta e informação junto dos órgãos da Administração Pública sobre documentos ou decisões administrativas com incidência no ambiente, nomeadamente:</p> <p>a) Planos de política de ambiente;</p> <p>b) Planos sectoriais com repercussões no ambiente;</p> <p>c) Planos regionais, municipais e especiais de ordenamento do território e instrumentos de planeamento urbanístico;</p> <p>d) Planos e decisões abrangidos pelo disposto no artigo 4º da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto;</p> <p>e) Criação de áreas protegidas e classificação de património natural e cultural;</p> <p>f) Processos de AIA;</p> <p>g) Medidas de conservação da espécies e habitats;</p> <p>h) Atribuição de rótulo ecológico</p> <p>A consulta é gratuita, regendo-se o acesso aos documentos administrativos (reprodução e passagem de certidões) pelo disposto na lei geral.</p> <p>As ONGA têm legitimidade para pedir a intimação judicial das autoridades públicas no sentido de facultarem a consulta de documentos ou processos e de passarem as devidas certidões.</p>	<p>Substituição da expressão “com efeitos significativos no ambiente” por outra de carácter mais amplo, por ex: “Com incidências no ambiente”.</p> <p>Atribuição do rótulo ecológico.</p>	<p>Dada a tendência para o Estado desconcentrar determinadas funções, através da criação de institutos públicos, deve ser previsto o acesso à informação junto dos mesmos (C)</p> <p>O direito de consulta deve poder ser exercido logo a partir do momento em que os estudos e planos em causa se iniciam - agir por antecipação (Q, C).</p> <p>Melhor clarificação dos objectos de consulta, no sentido de atenuar as diferentes interpretações da lei, particularmente no que diz respeito às seguintes alíneas que deveriam referir:</p> <p>b) os projectos com repercussões nos recursos naturais;</p> <p>c) os planos de fomento florestal, agrícola e cinergético, recuperação e renovação urbanas;</p> <p>e) a gestão de áreas protegidas e a recuperação do património cultural ou paisagístico de áreas degradadas;</p> <p>f) os EIA;</p> <p>g) os processos de auditoria ambiental e certificação ambiental</p>
----------------------	---	--	--	---	--

DIREITO DE PARTICIPAÇÃO	As ADAs, conforme o seu âmbito, têm o direito de participar e intervir na definição da política do ambiente e nas grandes linhas de orientação legislativa.	As ONGAs têm o direito de participar na definição da política e das grandes linhas de orientação legislativa em matéria de ambiente		Deveria contemplar a participação na elaboração legislativa; A participação das ADAs deve ser alargada também à formulação dos regimes legais concretos, com incidência ambiental; Deveria consagrar o dever expresso de consulta às ADAs por parte dos órgãos com competência legislativa (AR, Governo), no que concerne à elaboração da legislação com repercussões na área do ambiente, sob pena da invalidade dos diplomas.
DIREITO DE REPRESENTAÇÃO	As ADAs com representatividade genérica gozam do estatuto de parceiro social para todos os efeitos legais, designadamente o de representação directa ou indirecta no Conselho Nacional do Plano, no Conselho Directivo do INAMB e nos órgãos consultivos da administração pública que funcionem junto de entidades com competência em matérias que digam respeito ao ambiente, conservação da natureza, património natural e construído e ordenamento do território. As ADAs de âmbito local têm direito à representação directa ou indirecta nos conselhos municipais e nos conselhos gerais das áreas protegidas existentes na área onde exercem a sua acção.	As ONGAs de âmbito nacional gozam do estatuto de parceiro social para todos os efeitos legais, designadamente o de representação no Conselho Económico e Social, no Conselho Directivo do IPAMB e nos órgãos consultivos da Administração pública, de acordo com a especificidade e a incidência territorial da sua actuação. As ONGAs de âmbito regional ou local têm o direito de representação nos órgãos consultivos da Administração Pública regional ou local, bem como nos órgãos consultivos da Administração Pública Central com competência sectorial relevante, de acordo com a especificidade e a incidência territorial da sua actuação.		

ÂMBITO ACTUAÇÃO	DE	<p>As ADAs são de âmbito nacional, regional ou local, consoante a área a que circunscrevem a sua acção e tenham, pelo menos, 4000, 1000 e 200 associados, respectivamente.</p>	<p>As ONGAs são consideradas de âmbito nacional quando desenvolvam, com carácter regular e permanente, actividades de interesse nacional ou em todo o território nacional e que tenham pelo menos 2000 associados.</p> <p>As ONGAs são consideradas de âmbito regional quando desenvolvam, (“...”), actividades de interesse ou alcance geográfico supramunicipal e que tenham pelo menos 400 associados.</p> <p>As ONGAs são consideradas de âmbito local quando desenvolvam, (“...”), actividades de interesse ou alcance geográfico municipal ou inframunicipal e que tenham pelo menos 100 associados.</p> <p>O disposto no número anterior aplica-se também às ONGAs que resultem do agrupamento de associações.</p> <p>O exercício do direito de representação pelas ONGA que resultem do agrupamento de associações exclui o exercício do mesmo direito pelas associações agrupadas.</p>	<p>São consideradas ONGA de âmbito local as que desenvolvam, com carácter regular e permanente, actividades de interesse ou âmbito geográfico municipal ou <u>infra-municipal</u></p> <p>São ainda consideradas ONGA de âmbito nacional, regional ou local, as ONGA inter-associativas.</p> <p>A definição do âmbito das ONGAs deve depender sempre da acumulação dos dois critérios</p>	<p>O número de associados considerados como limite para a classificação das ONGAs de âmbito nacional parece insuficiente, em face das responsabilidades de representação. (Q)</p> <p>Dada a rarefação populacional em algumas regiões e a reduzida capacidade de mobilização de associados cooperantes e activos ao nível local, considera-se inoportuno estabelecer um nº mínimo necessário de associados para as ONGA de âmbito local (uma ONGA com 30 ou 80 associados pode desempenhar ao nível local e regional um papel extremamente activo e meritório). (C)</p>
--------------------	----	--	---	--	---

REPRESENTATIVIDADE GENÉRICA	São ADAs com representatividade genérica: a) As de âmbito nacional b) As de âmbito regional que para tal sejam equiparadas pelo INAMB.	O conceito de associações com representatividade genérica é eliminado. A relevância desta classificação é remetida para o domínio restrito do direito de representação		
ESTATUTO DOS DIRIGENTES	Não é contemplado	<p>Os dirigentes das ONGAs que forem designados para exercer funções de representação, gozam dos seguintes direitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - quando trabalhadores pos conta de outrem têm o direito a usufruir de um horário flexível, em termos a acordar com a entidade patronal, sempre que a actividade laboral o permita; - as faltas dadas por motivo de comparência em reuniões decorrentes das situações de representação, são consideradas justificadas, até ao máximo de 10 dias de trabalho por ano. - os dirigentes das ONGA que assumam funções de representação e sejam estudantes, gozam de prerrogativas idênticas às dos dirigentes estudantes ? 	<p>O estatuto de dirigente associativo deve ser alargado também aos elementos legalmente eleitos para os órgãos directivos / executivos das associações; isto porque, nem sempre os representantes das ONGAs nos organismos públicos desempenham actividades dirigentes na respectiva associação.</p> <p>O número de faltas consideradas justificadas para aqueles que trabalham por conta de outrem deveria ser tendencialmente alargado até metade (C) ou até ao total das faltas previstas para os dirigentes sindicais (48 / ano) (Q), facto este que poderia ser função do âmbito local, regional ou nacional da ONGA, dado que as necessidades de tempo e de representatividade estão relacionadas com a dimensão da associação. (Q)</p>	

MEIOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS	E	As ADA podem promover junto das entidades competentes todos os meios administrativos de defesa do ambiente nos termos e para os efeitos do disposto na Lei de Bases do Ambiente.	As ONGA têm legitimidade para promover junto das entidades competentes os meios administrativos de defesa do ambiente, bem como para iniciar o procedimento administrativo e intervir nele, nos termos e para os efeitos do disposto (...). As ONGA podem solicitar aos laboratórios públicos competentes, por requerimento devidamente fundamentado, a realização de análises sobre a composição ou o estado de quaisquer componentes do ambiente e divulgar os correspondentes resultados, sendo estes pedidos submetidos a parecer da autoridade administrativa competente em razão da matéria e atendidos antes de quaisquer outros, salvo os urgentes ou das entidades públicas.	Gratuidade destes processos (C; Q)	
---	---	--	--	------------------------------------	--

DIREITO DE PREVENÇÃO E CONTROLE LEGITIMIDADE PROCESSUAL	As ADAs têm legitimidade para: a) Propor acções necessárias à prevenção ou cessação de actos públicos ou privadas que constituam factor de degradação do ambiente; b) Recorrer contenciosamente dos actos administrativos que violem as disposições legais que, nos termos do artigo 66º da Constituição da República, protegem o ambiente e a qualidade de vida; c) Constituir-se, de acordo com o seu âmbito, assistente nos processos crime contra o ambiente e o equilíbrio ecológico previstos na lei de Bases do Ambiente e demais legislação complementar; d) Solicitar aos laboratórios oficiais a efectivação de análises sobre a composição ou o estado de quaisquer componentes do ambiente e de tornarem públicos os correspondentes resultados. Os pedidos de efectivação das análises (...) serão obrigatoriamente precedidos de parecer favorável da autarquia local, no caso de associações de âmbito local, e do parecer favorável do INAMB, no caso de associações de âmbito regional ou nacional, sendo po aqueles atendidos antes de quaisquer outros, exceptuando os urgentes e os das entidades públicas.	As ONGA, independentemente de terem ou não interesse directo na demanda, têm legitimidade para: a) Propor as acções judiciais necessárias à prevenção, correcção, suspensão e cessação de actos ou omissões de entidades públicas ou privadas <u>que constituam ou possam constituir factor de degradação do ambiente;</u> b) Intentar, nos termos da lei, acções judiciais para efectivação da responsabilidade civil relativa aos actos e omissões referidos na alínea anterior; c) <u>Recorrer contenciosamente dos actos e regulamentos administrativos que violem as disposições legais que protegem o ambiente;</u> d) Apresentar queixa ou denúncia, <u>bem como constituir-se assistentes em processo penal por crimes contra o ambiente e acompanharem o processo de contra-ordenação,</u> quando o requeriam, apresentando memoriais, pareceres técnicos, sugestões de exames ou outras diligências de prova até que o processo esteja pronto para decisão final.	Modificar a redacção da alínea b) para “Utilizar todos os meios processuais previstos no Contencioso Administrativo e, nomeadamente, interpor recurso contencioso dos actos e regulamentos administrativos que violem as disposições legais que protegem o ambiente.”. Modificar a redacção da alínea c) para “Constituir-se como assistente nos processos crime e contraordenacionais em matéria de ambiente.”	Poder-se-ia consagrar o direito das ONGAs a apoio judiciário, na modalidade de nomeação de patrono e dispensa de pagamento dos respectivos honorários.
---	--	---	--	--

ISENÇÃO DE CUSTAS / ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS E CUSTAS	As ADAs estão isentas de preparos, custas e imposto de selo devidos pela sua intervenção nos processos referidos nos artigos 6º e 7º.	As ONGA estão isentas do pagamento dos emolumentos notariais devidos pelas respectivas escrituras de constituição ou de alteração dos estatutos. As ONGA estão isentas de preparos, custas e imposto do selo devidos pela sua intervenção nos processos referidos nos artigos 9º e 10º. A litigância de má-fé rege-se pela lei geral.	Explicitar a gratuidade das análises requeridas no âmbito do previsto na alínea d). Explicitar que as ONGA estão isentas de preparos, custas, imposto de selo e taxas devidos pela sua intervenção nos processos referidos nos artigos 9º e 10º. (C) Poder-se-ia prever a isenção de taxas, emolumentos notariais e custos de registos.	
OUTRAS ISENÇÕES / ISENÇÕES FISCAIS	As ADAs beneficiam das seguintes isenções fiscais: a) Imposto de selo; b) Impostos alfandegários para os equipamentos e materiais indispensáveis ao integral desempenho das suas funções; c) Impostos sobre equipamentos e materiais indispensáveis ao integral desempenho das suas funções; d) Demais benefícios fiscais legalmente atribuídos às pessoas colectivas de utilidade pública. As ADAs beneficiam das regalias previstas no artigo 10º do Decreto - Lei nº 460/77, de 7 de Novembro.	As ONGA têm direito às isenções fiscais atribuídas pela lei às pessoas colectivas de utilidade pública. Nas transmissões de bens e na prestação de serviços que efectuem, as ONGA beneficiam das isenções de IVA previstas para os organismos sem fins lucrativos. As ONGA beneficiam das regalias previstas no artigo 10º do Decreto-Lei nº 460/77, de 7 de Novembro.	Manter algumas regalias contempladas na lei anterior, que podem contribuir para o aumento da capacidade de intervenção das ONGA, nomeadamente, a isenção de imposto de selo e impostos alfandegários ou outros sobre equipamentos e materiais indispensáveis ao integral desempenho das suas funções.	

MECENATO AMBIENTAL	Não era considerado	<p>Aos donativos em dinheiro ou em espécie concedidos às ONGA e que se destinem a financiar projectos de interesse público previamente reconhecido pelo IPAMB, será aplicável, sem acumulação, o regime do mecenato cultural previsto nos códigos no IRS e do IRC.</p>	<p>O enquadramento das Pessoas colectivas deveria ser semelhante ao actualmente previsto em matéria de mecenato cultural.</p> <p>Os donativos das pessoas singulares deveriam ser passíveis de abatimento, como donativos de interesse público, ou seja, deveriam poder ser descontados no IRS.</p>	<p>Deverão ser previstos mecanismos para a completa transparência e conhecimento público dos apoios dados às ONGAs no âmbito do mecenato. (Q)</p> <p>O mecenato ambiental não pode ser praticado por empresas ou outras instituições que tenham pendente qualquer conflito ambiental. (C)</p> <p>NOTA: A elaboração do diploma regulamentador do Mec. Ambiental deve ser acompanhada pelas ONGAs</p>
--------------------	---------------------	--	---	--

<p>APOIOS ÀS ASSOCIAÇÕES</p>	<p>1- As ADAs têm direito ao apoio do Estado, através da administração central, regional e local, para a prossecução dos seus fins, nomeadamente no exercício da sua actividade no domínio da informação e formação dos cidadãos.</p> <p>2- O INAMB prestará, nos termos da lei de Bases do Ambiente, apoio técnico e financeiro às ADAs que o solicitarem.</p> <p>3- O apoio técnico, visará, designadamente, acções de formação e informação.</p> <p>4- As ADAs que aufram apoio financeiro obrigam-se a apresentar ao INAMB relatórios de actividades, balancetes e facturas justificativas das despesas efectuadas com os dinheiros públicos, bem como informar e facultar todos os elementos julgados necessários para o acompanhamento e controle daquelas actividades.</p> <p>5- A irregularidade na aplicação dos apoios financeiros implica a suspensão dos mesmos para além da responsabilidade civil e criminal prevista na lei.</p>	<p>1- As ONGAs têm direito ao apoio do Estado, através da administração central, regional e local, para a prossecução dos seus fins.</p> <p>2- Incumbe ao IPAMB prestar, (...) e dos regulamentos aplicáveis, apoio técnico e financeiro às ONGA e equiparadas.</p> <p>3- A irregularidade na aplicação do apoio financeiro implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suspensão do mesmo e reposição das quantias já recebidas; - Inibição de concorrer a apoio financeiro do IPAMB por um período de 3 anos; - Responsabilidade civil e criminal nos termos gerais. <p>4- O IPAMB procede, semestralmente, à publicação em DR da lista dos apoios financeiros concedidos.</p>		
------------------------------	---	---	--	--

DIREITO DE ANTENA	As ADAs, com representatividade genérica, têm direito a tempo de antena na rádio e na televisão, nos mesmos termos das associações profissionais.	1- As ONGAs, têm direito a tempo de antena na rádio e na televisão, nos mesmos termos das associações profissionais. 2- O exercício do direito de antena pelas ONGA que resultem do agrupamento da associações, (...), exclui o exercício do mesmo direito pelas associações agrupadas.		
DEVER DE COLABORAÇÃO	As autarquias locais e as ADAs da respectiva área deverão colaborar nos planos e acções que respeitem à protecção e valorização da natureza e do ambiente.	As ONGAs e os órgãos da Administração Pública competentes, devem colaborar na realização de projectos ou acções que promovam a protecção e valorização do ambiente.		
REGISTO	O INAMB organizará um registo das associações que beneficiem das regalias e direitos atribuídos pela presente lei. 2- Para os efeitos do nº anterior será remetida oficiosamente ao INAMB competente cópia dos actos de constituição e dos estatutos das ADAs.	1- O IPAMB organiza, em termos a regulamentar, o Registo Nacional das ONGAs e Equiparadas. “- Só são admitidas ao registo as associações que tenham pelo menos 100 associados. 3- As associações candidatas ao registo remetem ao IPAMB um requerimento instruído com cópia dos actos de constituição e dos respectivos estatutos. 4- O IPAMB procede anualmente à publicação em DR da lista das associações registadas.		É importante que o limite de 100 associados seja considerado em relação ao direito de representação e não ao direito de registo, no sentido de incentivar o associativismo em zonas deprimidas e em situações infra-municipais (C).

ACTUALIZAÇÃO DO REGISTO	Não foi considerado	<p>1- As associações inscritas no registo estão obrigadas a enviar anualmente ao IPAMB:</p> <p>a) Relatório de actividades e relatório de contas aprovados pelos órgãos estatutários competentes;</p> <p>b) N° de associados em 31 de Dezembro do ano respectivo.</p> <p>2- As associações inscritas no registo estão obrigadas a enviar ao IPAMB todas as alterações aos elementos fornecidos aquando da instrução do processo de inscrição, no prazo de 30 dias, a contar da data em que ocorreram tais alterações (...).</p>		
MODIFICAÇÃO DO REGISTO		<p>O IPAMB promove a modificação do registo, oficiosamente ou a requerimento da interessada, sempre que as características de uma associação registada se alterem por forma a justificar classificação ou atribuição de âmbito diferente da constante do registo.</p>		

FISCALIZAÇÃO

1- Compete ao IPAMB fiscalizar o cumprimento da presente lei, nomeadamente através de auditorias periódicas às associações inscritas no registo.
2- O IPAMB pode efectuar auditorias extraordinárias às associações inscritas no registo sempre que julgue necessário (...).
3- Das auditorias pode resultar, por decisão fundamentada do Presidente do IPAMB, a suspensão ou a anulação da inscrição das associações no registo, quando se verifique o incumprimento da lei ou o não preenchimento dos requisitos exigidos para efeitos de registo.

TRANSIÇÃO DE REGISTOS		<p>1- As Adas inscritas no anterior registo junto do IPAMB transitam oficiosamente para o novo Registo Nacional das ONGA e Equiparadas quando preenchem os requisitos previstos na presente lei.</p> <p>2- O IPAMB, no prazo de 30 dias a contar da entrada em vigor da presente lei, notifica as associações interessadas da transição referida.</p> <p>3- Se da aplicação da presente lei resultar a alteração da classificação ou do âmbito a atribuir, ou o não preenchimento dos requisitos exigidos para efeitos de registo, o IPAMB notifica desse facto as associações interessadas, concedendo-lhes um prazo de 180 dias para comunicarem as alterações efectuadas.</p> <p>4- Na falta da comunicação das alterações referidas anteriormente, considera-se, consoante os casos, automaticamente modificado o registo nos termos da notificação feita pelo IPAMB ou excluída a associação do Registo Nacional das ONGA ou Equiparadas.</p>		
-----------------------------	--	--	--	--

ACÇÕES DE SENSIBILIZAÇÃO E FORMAÇÃO DA JUVENTUDE	O ministério da Educação deve orientar os programas e os planos de estudo no sentido de sensibilizar e formar a juventude para a preservação do ambiente e do património natural e construído, recorrendo para o efeito à colaboração das ADAs.			
ACÇÕES DE DIVULGAÇÃO	As entidades da administração central, regional e local, no âmbito das suas competências, em colaboração com as ADAs, devem promover junto da toda a população, e em particular das crianças em idade pré-escolar, acções de sensibilização e de conhecimento da natureza.			

ANEXO II

2.1 – GRELHA PARA A RECOLHA INFORMATIVA DA AGENDA AMBIENTAL

2.2 – CATEGORIZAÇÃO DOS TEMAS E PROTAGONISTAS NO ÂMBITO DA RECOLHA INFORMATIVA DA AGENDA AMBIENTAL

2.3 – OUTPUTS COM AS FREQUÊNCIAS POR: LOCALIZAÇÃO, JORNAL, REFERÊNCIA, IMAGEM E ÂMBITO (NÃO DISPONÍVEL)

2.4 – QUADRO “CARACTERIZAÇÃO DOS TEMAS”

2.5 – QUADRO “CARACTERIZAÇÃO DOS PROTAGONISTAS”

2.6 – QUADRO “CRUZAMENTO ENTRE OS TEMAS E OS PROTAGONISTAS

2.7 – QUADRO “DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS POR ÂMBITO GEOGRÁFICO”

2.1. Grelha para a recolha informativa da agenda ambiental

ACOMPANHAMENTO DA AGENDA AMBIENTAL -			N.º
1) Nome do Jornal	Público	Correio da Manhã	
2) Data			
3) Localização	1ª Página		
4) N.º de pág: _____	Secção Específica:		
	- Ambiente		
	- Local		
	- Ciência		
	Secção não Específica:		
	- Política Geral		
	- Quotidiano / Sociedade		
	- Outros suplementos especializados		
	Indiferenciada		
5) Imagem	Protagonista (s)	Conteúdo	
	Outros:		
6) Âmbito do Facto	Notícia		Reportagem
	Artigo de Opinião	Autor(a):	
	Crónica	Autor(a):	
7) Assunto			
8) Resumo:			
9) Âmbito Geográfico			
10) Região / País(es)			
11) Intervenientes			
12) Motivo ou Agente que Despoletou o Artigo			

N.º da Notícia	
Nome do Jornal	Público Correio da Manhã
Data	
Referência	<ul style="list-style-type: none"> - 1ª Pág. do Jornal - 1ª Pág. do Local/Fórum Ambiente - Não referido na 1ª Pág.
Localização	<ul style="list-style-type: none"> - Secção Específica: - Ambiente / Fórum Ambiente <ul style="list-style-type: none"> - Local - Ciência - Economia - Política - Secção não específica
N.º da Página	
Imagem	<ul style="list-style-type: none"> - Protagonistas - Conteúdo - Ambos
Âmbito	<ul style="list-style-type: none"> - Notícia - Reportagem - Artigo de Opinião
Assunto	
Resumo	
Âmbito Geográfico	<ul style="list-style-type: none"> - Portugal: - Local <ul style="list-style-type: none"> - Regional - Nacional - Internacional: - Ibérico <ul style="list-style-type: none"> - Europeu - Outras Regiões do Mundo - Mundial / Global
Região / Países	<ul style="list-style-type: none"> - Regiões de Portugal - Países da Europa: - UE <ul style="list-style-type: none"> - Não pertencentes à UE - Ambos - Países de outros Continentes - Mundial
Intervenientes	

ASSUNTO	
Biodiversidade / Protecção do Património Natural	
Energia Nuclear	<ul style="list-style-type: none"> - Testes; Ensaios; Experiências - Acordos Internacionais
Resíduos Sólidos Urbanos	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha; Tratamento; Valorização; Comercialização - Embalagens; Sistema Ponto Verde
Resíduos Industriais	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha; Tratamento - Deposição não Controlada - Acordos Sectoriais
Resíduos Hospitalares	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha; Tratamento - Deposição não Controlada
Resíduos Tóxicos e/ou Radioactivos	
Água	<ul style="list-style-type: none"> - Poluição; Qualidade da Água - ETAR's; Programas de Despoluição ou Requalificação Ambiental de Rios, Albufeiras, Lagoas e Oceanos - Escassez
Ar	<ul style="list-style-type: none"> - Poluição - Poluição Sonora
Solo	<ul style="list-style-type: none"> - Poluição; Contaminação - Erosão; Desertificação
Energia	<ul style="list-style-type: none"> - Formas de Energia Tradicionais / Barragens / Centrais Termoeléctricas - Energias Alternativas: <ul style="list-style-type: none"> - Solar - Geotérmica - Eólica - Biomassa - Gás Natural
Educação, Formação e Investigação Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização; Acções de Formação; Cursos - Investigações - Turismo Ambiental
Ordenamento do Território	<ul style="list-style-type: none"> - Planos de Ordenamento – PDM, POOC, PROTALI – Controvérsias, Construções Clandestinas ou Indevidas - Transportes; Vias de Comunicação - Qualidade de Vida
Desastres Naturais	
Ambiente Global	<ul style="list-style-type: none"> - Efeito de Estufa; Mudanças Climáticas; Camada do Ozono - Erosão; Desertificação; Desflorestação
Impacte Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Constatação de Impactes Ambientais / EIA – Controvérsias - Participação Pública; Processos de Negociação Ambiental - Auditorias Ambientais; Normas Europeias
Estruturas e Organismos da área Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de áreas protegidas: parques, reservas, áreas de paisagem protegida, sítios classificados - Redes Ecológicas Nacionais e Internacionais: REN, RAN, Rede Natura 2000 - Criação ou alteração dos regulamentos dos Institutos,

	Conselhos, Comissões ou outras estruturas
Floresta	<ul style="list-style-type: none"> - Utilização, ordenamento e medidas restritivas em relação às florestas - Fogos, Pragas - Desflorestação
Caça	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas restritivas e regulamentos sobre espécies e calendários - Regimes de caça associativa e regime livre
Pesca	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas restritivas; definição de quotas de pesca; delimitação de áreas
Grandes Obras	<ul style="list-style-type: none"> - Expo 98; Foz Côa - Ponte Vasco da Gama; novo aeroporto; Alqueva; rede de distribuição de gás natural
Legislação	<ul style="list-style-type: none"> - Debates sobre legislação existente ou novas propostas – Nacional - Debates sobre legislação europeia - Dificuldades de aplicação; falta de fiscalização
Política Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Debates sobre política ambiental
Relações entre Instituições	<ul style="list-style-type: none"> - Instituições Públicas - Associações da Sociedade Civil - Cidadãos - Agentes Económicos
Relações entre Governos ou Ministérios	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Hidrológico Espanhol - Acordos entre Ministérios; assinatura de protocolos; definição de planos de acção conjunta
Agricultura	
Outras	

INTERVENIENTES	
Administração Pública Central	<ul style="list-style-type: none"> - Ministério do Ambiente - Ipamb - Instituto da Conservação da Natureza - INAG; - Instituto dos Resíduos - Instituto Regulador de Águas e Resíduos - Direcção Geral do Ambiente - Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas - Ministério do Planeamento e Administração do Território - Ministério da Economia - Outros Órgãos da Administração Central
Administração Pública Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Direcções Regionais do Ambiente: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve - Outros Órgãos da Administração Regional - Associações de Municípios
Administração Pública Local	<ul style="list-style-type: none"> - Municípios e Juntas de Freguesia
Órgãos Consultivos	
Partidos Políticos	
Governo Nacional	
Administração Pública Internacional	
Governos Internacionais	
União Europeia	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Europeu - Comissões / Direcções Gerais
Agentes ou Organizações Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Nacionais - Internacionais
Meios de Comunicação Social	
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> - Educação; Ciência; Investigação - Saúde - Cultura
ONGA's	<ul style="list-style-type: none"> - Locais - Regionais - Nacionais - Internacionais
Associações da Sociedade Civil	<ul style="list-style-type: none"> - Profissionais - Industriais, Agrícolas, Comerciais - Consumidores / Moradores - Sindicais / Patronais - Outras - Internacionais
Organizações de Âmbito Mundial	<ul style="list-style-type: none"> - ONU; OMS; OCDE; FMI; UNESCO; FÓRUM DO PACÍFICO SUL; G7
Organizações Informais	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos - Populações - Cidadãos
Especialistas / Personalidades	
Tribunais / Provedor de Justiça	
Forças de Segurança / Forças Armadas	
Personalidades Ligadas à Religião	

2.4. Quadro “Caracterização dos Temas”

TEMAS	N	% Respostas
Biodiversidade / Protecção do Património Natural	369	14,8
Relações entre Instituições		
▪ Instituições Públicas	211	8,4
▪ Associações da Sociedade Civil	34	1,4
▪ Cidadãos	14	0,6
▪ Agentes Económicos	39	1,5
Subtotal	298	11,9
Ordenamento do Território		
▪ Planos de Ordenamento - PDM, POOC, PROTALI - Controvérsias, Construções Clandestinas ou Indevidas	236	9,5
▪ Transportes; Vias de Comunicação	10	0,4
▪ Qualidade de Vida	1	0
Subtotal	247	9,9
Água		
▪ Poluição; Qualidade da Água	228	9,1
▪ ETAR's; Programas de despoluição ou Requalificação Ambiental de Rios, Albufeiras, Lagoas e Oceanos	11	0,4
▪ Escassez	2	0,1
Subtotal	241	9,6
Resíduos Sólidos Urbanos		
▪ Recolha; Tratamento; Valorização; Comercialização;	181	7,2
▪ Embalagens; Sistema Ponto Verde	2	0,1
Subtotal	183	7,3
Impacte Ambiental		
▪ Constatação de Impactes Ambientais / EIA - Controvérsias	118	4,8
▪ Participação Pública; Processos de Negociação Ambiental	3	0,1
▪ Auditorias Ambientais; Normas Europeias	11	0,4
Subtotal	132	5,3
Grandes Obras		
▪ Expo' 98; Foz-Côa	51	2,0
▪ Ponte Vasco da Gama; Novo aeroporto; Alqueva; rede de distribuição de gás natural	84	3,4
Subtotal	135	5,4
Legislação		
▪ Debates sobre legislação existente ou novas propostas - Nacional	68	2,7
▪ Debates sobre legislação europeia	19	0,8
▪ Dificuldades de aplicação; falta de fiscalização	20	0,8
Subtotal	107	4,3
Estruturas e Organismos da Área Ambiental		
▪ Criação de áreas protegidas: parques, reservas, áreas de paisagem protegida, sítios classificados	77	3,1
▪ Redes Ecológicas Nacionais e Internacionais: REN, RAN, Rede Natura 2000	9	0,4
▪ Criação ou alteração dos regulamentos dos Institutos, Conselhos, Comissões ou outras estruturas	3	0,1
Subtotal	89	3,6
Política Ambiental		
▪ Debates sobre política ambiental	79	3,2
▪ Discussão de orçamentos	1	0
Subtotal	80	3,2
Resíduos Industriais		
▪ Recolha; Tratamento	69	2,7
▪ Deposição não Controlada	6	0,3
Subtotal	75	3,0

2.4. Quadro “Caracterização dos Temas”

Educação, Formação e Investigação Ambiental		
▪ Sensibilização; Acções de Formação; Cursos	50	2,0
▪ Investigações	7	0,3
▪ Turismo Ambiental	2	0,1
Subtotal	59	2,4
Caça		
▪ Medidas restritivas e regulamentos sobre espécies e calendários	40	1,6
▪ Regimes de caça associativa e regime livre	14	0,6
Subtotal	54	2,2
Floresta		
▪ Utilização, ordenamento e medidas restrictivas em relação às florestas	49	2,0
▪ Fogos, Pragas	1	0
▪ Desflorestação	1	0
Subtotal	51	2,0
Solo		
▪ Poluição; Contaminação	39	1,5
▪ Erosão; Desertificação	8	0,3
▪ Exploração de Minérios	4	0,2
Subtotal	51	2,0
Outros	47	1,9
Energia		
▪ Formas de Energia Tradicionais: Barragens, Centrais Termoeléctricas	40	1,6
▪ Energias Alternativas	3	0,1
Subtotal	43	1,7
Relações entre Governos ou Ministérios		
▪ Plano Hidrológico Espanhol	29	1,1
▪ Acordos entre Ministérios; assinatura de protocolos; definição de planos de acção conjunta	7	0,3
▪ Conflitos	2	0,1
Subtotal	38	1,5
Resíduos Hospitalares - Recolha; Tratamento	37	1,5
Ambiente Global - Efeito de Estufa; Mudanças Climáticas; Camada do Ozono	33	1,3
Ar - Poluição	33	1,3
Energia Nuclear - Testes; Ensaio; Experiências	33	1,3
Resíduos Tóxicos e/ou Radioactivos	27	1,1
Pesca - Medidas restritivas; definição de quotas de pesca; delimitação de áreas	21	0,8
Desastres Naturais	9	0,4
Agricultura	6	0,2
Total	2498	100,0

2.5. Quadro “Caracterização dos Protagonistas”

PROTAGONISTAS	N	% Respostas
Administração Pública Central		
▪ Ministério do Ambiente	616	16,2
▪ Ipamb	7	0,2
▪ ICN	41	1,1
▪ INAG/ Instituto dos Resíduos/ Instituto Regulador de Águas e Resíduos	16	0,4
▪ Direcção Geral do Ambiente	9	0,2
▪ Ministério da Agricultura / Ministério do Planeamento	10	0,2
▪ Outros Órgãos da Administração Central	57	1,4
Subtotal	755	19,8
Administração Pública Local – Municípios e Juntas de Freguesia	686	18,0
Agentes / Organizações Económicos		
▪ Nacionais	350	9,2
▪ Internacionais	59	1,5
Subtotal	409	10,7
ONGA's		
▪ Nacionais	98	2,6
▪ Regionais	26	0,7
▪ Locais	431	11,3
▪ Internacionais	4	0,1
Subtotal	559	14,7
Administração Pública Regional		
▪ Direcções Regionais do Ambiente	124	3,7
▪ Associações de Municípios	51	1,5
▪ Outros Órgãos da Administração Regional	71	2,1
Subtotal	246	6,5
Organizações Informais		
▪ Grupos	142	4,3
▪ Populações	59	1,8
▪ Cidadãos	7	0,2
Subtotal	208	5,5
Associações da Sociedade Civil		
▪ Profissionais	137	3,7
▪ Industriais, Agrícolas, Comerciais	19	0,5
▪ Consumidores, Moradores	5	0,1
▪ Sindicais / Patronais	4	0,1
▪ Outras	11	0,2
▪ Internacionais	1	0
Subtotal	177	4,6
Governo Nacional	136	3,6
União Europeia	128	3,4
Instituições		
▪ Educação, Cultura, Ciência, Investigação	114	3,0
▪ Saúde	13	0,3
Subtotal	127	3,3
Especialistas / Personalidades	92	2,4

2.5. Quadro “Caracterização dos Protagonistas”

Órgãos Consultivos	81	2,1
Partidos Políticos	57	1,5
Governos Internacionais	52	1,4
Organizações de Âmbito Mundial – ONU, OMS, UNESCO, FMI, Fórum do Pacífico Sul, G7, OCDE	40	1,1
Tribunais / Provedor da Justiça	28	0,7
Forças de Segurança / Forças Armadas	13	0,3
Administração Pública Internacional	11	0,3
Meios de Comunicação Social	3	0,1
Total	3808	100,0

2.6. Quadro “Cruzamento entre os Temas e os Protagonistas”

Ambiental (3.2)	%	20,9	11,8	9,1	19,8	1,6	1,6	2,7	5,9	8,6	2,1	2,7	3,7	5,2	1,6	1,6	0	1,1	0,5	0	3,0
Resíduos Industriais (3.0)	n	45	43	23	20	9	17	9	2	5	2	1	2	4	0	0	2	0	0	0	184
	%	24,5	23,4	12,5	100,9	4,9	9,2	4,9	1,1	2,7	1,1	0,5	1,1	2,2	0	0	1,1	0	0	0	2,9
Educação, Formação e Investigação Ambiental (2.4)	n	18	14	14	22	7	2	7	1	3	23	10	3	0	0	2	2	1	1	0	131
	%	13,7	10,7	10,7	16,8	5,3	1,5	5,3	0,8	2,3	17,6	7,6	2,3	0	0	1,5	1,5	0,8	0,8	0	2,1
Caça (2.2)	n	23	12	8	33	2	2	29	6	1	1	1	6	0	0	0	0	2	0	0	132
	%	17,4	9,1	6,1	25,0	1,5	1,5	22,0	4,5	0,8	0,8	0,8	4,5	0	0	0	0	1,5	0	0	2,1
Floresta (2.1)	n	28	19	8	8	6	3	17	11	0	6	5	9	3	1	1	1	0	0	0	126
	%	22,2	15,1	6,3	6,3	4,8	2,4	13,5	8,7	0	4,8	4,0	7,1	2,4	0,8	0,8	0,8	0	0	0	2,0
Solo (2.1)	n	26	20	18	17	20	5	4	2	0	5	2	0	2	0	2	1	1	0	0	125
	%	20,8	16,0	14,4	13,6	16,0	4,0	3,2	1,6	0	4,0	1,6	0	1,6	0	1,6	0,8	0,8	0	0	2,0
Outros (1.9)	n	29	9	10	17	11	8	4	3	8	3	6	0	1	0	3	1	1	0	1	115
	%	25,2	7,8	8,7	14,8	9,6	7,0	3,5	2,6	7,0	2,6	5,2	0	0,9	0	2,6	0,9	0,9	0	0,9	1,8
Relações entre Governos ou Ministérios (1.5)	n	19	14	5	9	3	2	1	10	6	1	3	4	2	12	1	0	0	0	0	91
	%	20,9	15,4	5,5	9,9	3,3	2,2	1,1	11,0	6,6	1,1	3,3	4,4	2,2	13,2	1,1	0	0	0	0	1,4
Resíduos Hospitalares (1.5)	n	26	17	8	14	2	3	3	0	1	28	1	0	0	0	0	1	0	0	0	104
	%	25,0	16,3	7,7	13,5	1,9	2,9	2,9	0	1,0	26,9	1,0	0	0	0	0	1,0	0	0	0	1,7
Energia (1.4)	n	15	11	22	0	3	0	2	1	0	0	6	1	0	1	0	1	0	0	0	96
	%	15,6	11,5	22,9	0	3,1	0	2,1	1,0	0	0	6,3	1,0	0	1,0	0	1,0	0	0	0	1,5
Ambiente Global (1.3)	n	7	7	11	18	2	0	1	1	9	2	4	1	0	5	11	0	0	0	0	79
	%	8,9	8,9	13,9	22,8	2,5	0	1,3	1,3	11,4	2,5	5,1	1,3	0	6,3	13,9	0	0	0	0	1,3

2.6. Quadro “Cruzamento entre os Temas e os Protagonistas”

Ar (1,3)	n	11	9	8	7	4	15	2	0	8	7	2	1	0	2	1	0	1	0	0	78
	%	14,1	11,5	10,3	9,0	5,1	19,2	2,6	0	10,3	9,0	2,6	1,3	0	2,6	1,3	0	1,3	0	0	1,2
Energia Nuclear (1,3)	n	1	5	14	17	0	5	0	0	0	2	4	1	0	18	6	1	0	5	0	79
	%	1,3	6,3	17,7	21,5	0	6,3	0	0	0	2,5	5,1	1,3	0	22,8	7,6	1,3	0	6,3	0	1,2
Resíduos Tóxicos e/ou Radioactivos (1,1)	n	11	11	11	13	3	0	2	2	4	0	1	1	0	2	0	1	0	0	0	62
	%	17,7	17,7	17,7	21,0	4,8	0	3,2	3,2	6,5	0	1,6	1,6	0	3,2	0	1,6	0	0	0	1,0
Pesca (0,9)	n	11	7	1	2	1	4	9	3	6	0	0	4	0	2	0	0	4	0	0	54
	%	20,9	13,0	1,6	3,7	1,6	7,4	16,7	5,6	11,1	0	0	7,4	0	3,7	0	0	7,4	0	0	0,9
Desastres Naturais (0,4)	n	1	7	2	1	2	2	4	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23
	%	4,3	30,4	8,7	4,3	8,7	8,7	17,4	8,7	0	8,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,4
Agricultura (0,2)	n	3	0	1	4	0	0	6	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
	%	18,8	0	6,3	25,0	0	0	37,5	0	12,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,3
Total	n	1150	1274	721	920	377	346	289	217	218	206	127	158	84	62	55	43	24	17	5	6293
	%	18,3	20,2	11,5	14,6	6,0	5,5	4,6	3,4	3,5	3,3	2,0	2,5	1,3	1,0	0,9	0,7	0,4	0,3	0,1	100,0

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Âmbito Geográfico”

TEMAS		ÂMBITO GEOGRÁFICO						
		Local	Regional	Nacional	Ibérico	Europeu	Mundial/ Global	Outras Regiões do Mundo
		(37,3)	(25,2)	(25,6)	(2,4)	(4,8)	(3,9)	(0,8)
Biodiversidade Protecção Património Natural (15,0)	n	143	100	74	11	24	13	4
	%	38,8	27,1	20,1	3,0	6,5	3,5	1,1
Relações entre Instituições (11,7)	n	150	59	80	5	2	1	1
	%	50,3	19,8	26,8	1,7	0,7	0,3	0,3
Ordenamento do Território (10,0)	n	117	85	43	0	2	0	0
	%	47,4	34,4	17,4	0	0,8	0	0
Água (9,8)	n	130	62	29	6	8	5	1
	%	53,9	25,7	12,0	2,5	3,3	2,1	0,4
Resíduos Sólidos Urbanos (7,4)	n	91	56	33	0	2	1	0
	%	49,7	30,6	18,0	0	1,1	0,5	0
Impacte Ambiental (5,4)	n	70	39	14	1	6	1	1
	%	53,0	29,5	10,6	0,8	4,5	0,8	0,8
Grandes Obras (4,7)	n	23	80	15	5	8	3	1
	%	17,0	59,3	11,1	3,7	5,9	2,2	0,7
Legislação (4,3)	n	10	6	74	1	15	1	0
	%	9,3	5,6	69,2	0,9	14,0	0,9	0
Estruturas e Organismos da Área Ambiental (3,6)	n	14	35	34	4	1	1	0
	%	15,7	39,3	38,2	4,5	1,1	1,1	0
Política Ambiental (3,2)	n	2	6	53	1	12	6	0
	%	2,5	7,5	66,3	1,3	15,0	7,5	0
Resíduos Industriais (3,0)	n	45	10	17	0	2	1	0
	%	60,0	13,3	22,7	0	2,7	1,3	0
Educação, Formação e Investigação Ambiental (2,4)	n	10	14	26	0	2	7	0
	%	16,9	34,9	44,1	0	3,4	11,9	0
Caça (2,2)	n	6	4	42	0	2	0	0
	%	11,1	7,4	77,8	0	3,7	0	0
Floresta (2,1)	n	6	13	29	1	0	2	0
	%	11,8	25,5	56,9	2,0	0	3,9	0

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Âmbito Geográfico”

Solo (2,1)	n	28	14	7	1	0	1	0
	%	54,9	27,5	13,7	2,0	0	2,0	0
Outros (1,9)	n	7	10	16	0	7	7	0
	%	14,9	21,3	34,0	0	14,9	14,9	0
Relações entre Governos ou Ministérios (1,5)	n	0	1	8	22	4	2	1
	%	0	2,6	21,1	57,9	10,5	5,3	2,6
Resíduos Hospitalares (1,5)	n	21	6	10	0	0	0	0
	%	56,8	16,2	27,0	0	0	0	0
Energia (1,4)	n	14	15	10	1	1	2	0
	%	32,6	34,9	23,3	2,3	2,3	4,7	0
Ambiente Global (1,3)	n	0	1	1	0	8	22	1
	%	0	3,0	3,0	0	24,2	66,7	3,0
Ar (1,3)	n	21	2	5	0	3	2	0
	%	63,6	6,1	15,2	0	9,1	6,1	0
Energia Nuclear (1,3)	n	2	0	1	2	5	15	8
	%	6,1	0	3,0	6,1	15,2	45,5	24,2
Resíduos Tóxicos e/ou Radioactivos (1,1)	n	11	2	7	0	3	3	1
	%	40,7	7,4	25,9	0	11,1	11,1	3,7
Pesca (0,9)	n	7	7	2	0	4	0	1
	%	33,3	33,3	9,5	0	19,0	0	4,8
Desastres Naturais (0,4)	n	3	2	4	0	0	0	0
	%	33,3	22,2	44,4	0	0	0	0
Agricultura (0,2)	n	0	0	5	0	0	1	0
	%	0	0	83,3	0	0	16,7	0
Total	n	931	629	639	61	121	97	20
	%	37,3	25,2	25,6	2,4	4,8	3,9	0,8

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Distrito”

TEMAS		R E G I Ã O								
		CENTRO					LISBOA e V. TEJO		ALGARVE	
		(14,0 %)					(48,9 %)		(7,5)	
		Aveiro	Castelo Branco	Coimbra	Leiria	Viseu	Lisboa	Santarém	Setúbal	Faro
Relações entre Instituições	n	0	3	7	0	4	55	11	20	0
	%	0	1,7	3,9	0	11,8	30,9	6,2	11,2	0
Ordenamento do Território	n	1	2	1	14	1	54	2	30	15
	%	0,6	1,3	0,6	9,0	0,6	34,8	1,3	20,6	9,7
Água	n	5	2	4	19	3	37	16	10	11
	%	3,1	1,3	2,5	12,1	1,9	23,6	10,2	6,4	7,0
Resíduos Sólidos Urbanos	n	1	5	5	2	2	50	5	9	10
	%	0,9	4,4	4,4	1,8	1,8	43,9	4,4	7,9	8,8
Grandes Obras	n	0	0	0	0	0	26	0	7	0
	%	0	0	0	0	0	36,1	0	9,7	0
Impacte Ambiental	n	0	1	4	7	0	26	5	11	8
	%	0	1,1	4,6	8,0	0	29,9	5,7	12,6	9,2
Biodiversidade Protecção Património Natural	n	4	5	3	20	1	58	10	23	3
	%	2,0	2,5	1,5	10,1	0,5	29,3	5,1	16,8	1,5
Resíduos Industriais	n	2	1	4	4	0	17	3	18	0
	%	3,6	1,8	7,3	7,3	0	30,9	5,5	32,7	0
Estruturas e Organismos da Área Ambiental	n	0	0	0	0	0	4	0	7	0
	%	0	0	0	0	0	16,0	0	28,0	0
Solo	n	0	0	1	6	0	7	1	4	3
	%	0	0	2,9	17,6	0	20,6	2,9	11,8	8,8
Energia	n	0	0	0	2	0	3	0	1	7
	%	0	0	0	8,7	0	13,0	0	4,3	30,4
Resíduos Hospitalares	n	0	0	0	1	0	7	0	11	1
	%	0	0	0	3,8	0	26,9	0	42,3	3,8
Educação, Formação e Investigação Ambiental	n	0	0	0	0	0	4	2	3	0
	%	0	0	0	0	0	16,0	8,0	13,9	0

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Distrito”

Ar	n	0	0	0	4	0	9	1	1	1
	%	0	0	0	19,0	0	42,9	4,8	4,8	4,8
Floresta	n	0	2	0	1	0	1	1	1	0
	%	0	15,4	0	7,7	0	7,7	7,7	7,7	0
Legislação	n	0	1	0	0	0	7	0	1	0
	%	0	7,7	0	0	0	53,8	0	7,7	0
Outros	n	1	0	1	0	0	4	0	0	0
	%	10,0	0	10,0	0	0	40,0	0	0	0
Pesca	n	0	0	0	1	0	3	0	1	2
	%	0	0	0	11,1	0	33,3	0	11,1	22,2
Resíduos Tóxicos e/ou Radioactivos	n	2	2	0	0	0	3	0	2	0
	%	16,7	16,7	0	0	0	25,0	0	16,7	0
Caça	n	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	12,5	0	0	0
Política Ambiental	n	0	0	0	0	0	1	1	3	0
	%	0	0	0	0	0	14,3	14,3	42,9	0
Desastres Naturais	n	0	0	0	1	0	2	0	0	0
	%	0	0	0	33,3	0	66,7	0	0	0
Relações entre Governos ou Ministérios	n	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Energia Nuclear	n	0	1	0	0	0	1	0	0	0
	%	0	50,0	0	0	0	50,0	0	0	0
Ambiente Global	n	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	100,0	0
Agricultura	n	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	n	16	25	30	99	11	383	59	164	89
	%	1,3	2,0	2,4	8,0	0,9	30,9	4,8	13,2	7,2

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Distrito”

ASSUNTOS		R E G I Ã O - N O R T E (20,1 %)							
		Aveiro	Braga	Bragança	Guarda	Porto	Viana do Castelo	Vila Real	Viseu
Relações entre Instituições	n	5	10	0	2	12	8	0	0
	%	2,8	5,6	0	1,1	6,7	4,5	0	0
Ordenamento do Território	n	2	4	1	0	7	4	1	0
	%	1,3	2,6	0,6	0	4,5	2,6	0,6	0
Água	n	4	3	1	0	9	8	1	4
	%	2,6	1,9	0,6	0	5,7	5,1	0,6	2,6
Resíduos Sólidos Urbanos	n	2	4	0	0	11	3	1	0
	%	1,8	3,5	0	0	9,6	2,6	0,9	0
Grandes Obras	n	0	3	0	30	0	1	0	0
	%	0	4,2	0	41,7	0	1,4	0	0
Impacte Ambiental	n	4	0	0	0	7	8	0	0
	%	4,6	0	0	0	8,0	9,2	0	0
Biodiversidade Protecção Património Natural	n	3	4	2	11	8	7	1	2
	%	1,5	2,0	1,0	5,6	4,0	3,5	0,5	1,0
Resíduos Industriais	n	2	0	0	0	2	0	0	0
	%	3,6	0	0	0	3,6	0	0	0
Estruturas e Organismos da Área Ambiental	n	0	0	0	1	0	0	0	2
	%	0	0	0	4,0	0	0	0	8,0
Solo	n	2	0	0	0	2	3	0	0
	%	5,9	0	0	0	5,9	8,8	0	0
Energia	n	1	2	0	1	0	4	0	2
	%	4,3	8,7	0	4,3	0	17,4	0	8,7
Resíduos Hospitalares	n	0	0	0	0	3	1	0	1
	%	0	0	0	0	11,5	3,8	0	3,8
Educação, Formação e Investigação Ambiental	n	1	1	0	0	1	0	0	0
	%	5,9	5,9	0	0	5,9	0	0	0

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Distrito”

Ar	n	1	0	0	0	2	0	0	0
	%	4,8	0	0	0	9,5	0	0	0
Floresta	n	0	0	1	2	0	2	0	0
	%	0	0	7,7	15,4	0	15,4	0	0
Legislação	n	0	0	0	0	1	0	0	0
	%	0	0	0	0	7,7	0	0	0
Outros	n	0	1	0	0	2	0	0	0
	%	0	10,0	0	0	20,0	0	0	0
Pesca	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Resíduos Tóxicos e/ou Radioactivos	n	1	0	1	0	1	0	0	0
	%	8,3	0	8,3	0	8,3	0	0	0
Caça	n	1	0	0	0	0	0	0	0
	%	12,5	0	0	0	0	0	0	0
Política Ambiental	n	0	0	1	1	0	0	0	0
	%	0	0	14,3	14,3	0	0	0	0
Desastres Naturais	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Relações entre Governos ou Ministérios	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Energia Nuclear	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Ambiente Global	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Agricultura	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	n	29	32	7	48	68	49	4	11
	%	2,3	2,6	0,6	3,9	5,5	3,9	0,3	0,9

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Distrito”

ASSUNTOS		R E G I Ã O								
		ALENTEJO (8,4 %)				MADEIRA (0,7)		AÇORES (0,4)		Total
		Beja	Évora	Portalegre	Setúbal	Madeira	Porto Santo	Terceira	São Miguel	
Relações entre Instituições	n	1	5	3	0	3	1	0	1	211
	%	0,6	2,8	1,7	0	1,7	0,6	0	0,6	13,2
Ordenamento do Território	n	0	2	5	4	3	1	1	0	201
	%	0	1,3	3,2	2,6	1,9	0,6	0,6	0	12,6
Água	n	13	2	0	5	0	0	0	0	193
	%	8,3	1,3	0	3,2	0	0	0	0	12,1
Resíduos Sólidos Urbanos	n	2	0	0	0	0	0	0	2	146
	%	1,8	0	0	0	0	0	0	1,8	9,1
Grandes Obras	n	0	5	0	0	0	0	0	0	116
	%	0	6,9	0	0	0	0	0	0	7,3
Impacte Ambiental	n	3	1	0	1	1	0	0	0	111
	%	3,4	1,1	0	1,1	1,1	0	0	0	6,9
Biodiversidade Protecção Património Natural	n	4	8	5	5	1	0	0	0	102
	%	2,0	4,0	2,5	2,5	0,5	0	0	0	40,0
Resíduos Industriais	n	1	1	0	0	0	0	0	0	58
	%	1,8	1,8	0	0	0	0	0	0	3,6
Estruturas e Organismos da Área Ambiental	n	1	1	0	1	0	0	0	0	48
	%	4,0	4,0	0	4,0	0	0	0	0	3,0
Solo	n	3	0	1	0	1	0	0	0	42
	%	8,8	0	2,9	0	2,9	0	0	0	2,6
Energia	n	0	0	0	0	0	0	0	0	29
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	1,8
Resíduos Hospitalares	n	0	1	0	0	0	0	0	0	28
	%	0	3,8	0	0	0	0	0	0	1,8
Educação, Formação e Investigação Ambiental	n	0	0	0	1	0	0	0	0	25
	%	0	0	0	5,9	0	0	0	0	1,6

2.7. Quadro “Distribuição dos Temas por Distrito”

Ar	n	0	0	0	2	0	0	0	0	22
	%	0	0	0	9,5	0	0	0	0	1,4
Floresta	n	0	1	1	0	0	0	0	0	19
	%	0	7,7	7,7	0	0	0	0	0	1,2
Legislação	n	0	2	0	0	1	0	0	0	18
	%	0	15,4	0	0	7,7	0	0	0	1,1
Outros	n	0	1	0	0	0	0	0	0	15
	%	0	10,0	0	0	0	0	0	0	0,9
Pesca	n	0	0	0	1	1	0	0	0	14
	%	0	0	0	11,1	11,1	0	0	0	0,9
Resíduos Tóxicos e/ou Radioactivos	n	0	0	0	0	0	0	0	0	13
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0,8
Caça	n	0	6	0	0	0	0	0	0	12
	%	0	75,0	0	0	0	0	0	0	0,8
Política Ambiental	n	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0,7
Desastres Naturais	n	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0,3
Relações entre Governos ou Ministérios	n	1	0	0	0	0	0	0	0	4
	%	100,0	0	0	0	0	0	0	0	0,3
Energia Nuclear	n	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Ambiente Global	n	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Agricultura	n	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	n	29	36	15	20	11	2	1	3	750
	%	2,3	2,9	1,2	1,6	0,9	0,2	0,1	0,2	100

2.7 Quadro “Distribuição dos Protagonistas por Distrito”

PROTAGONISTAS		CENTRO (14,0 %)					LISBOA e V. TEJO (48,9 %)		ALGARVE (7,5)	
		Aveiro	Castelo Branco	Coimbra	Leiria	Viseu	Lisboa	Santarém	Setúbal	Faro
Administração Pública Local	n	8	13	15	31	3	163	25	45	35
	%	1,7	2,9	3,3	6,8	0,6	35,9	5,5	9,9	7,7
Administração Pública Central	n	4	8	8	20	3	88	18	64	27
	%	1,2	2,4	2,4	6,0	0,9	26,3	5,4	19,2	8,1
ONGA's	n	2	4	6	15	0	55	5	26	22
	%	0,9	1,8	2,7	6,7	0	24,6	2,2	11,6	9,8
Agentes e Organizações Económicas	n	7	1	2	22	1	65	11	33	12
	%	3,4	0,5	1,0	10,5	0,5	31,1	5,3	16,5	5,7
Organizações Informais	n	2	5	5	1	2	65	7	17	8
	%	1,2	3,0	3,0	4,0	1,2	39,6	4,3	10,4	4,9
Administração Pública Regional	n	0	2	2	22	2	39	5	23	12
	%	0	1,3	1,3	14,5	1,3	25,7	3,3	15,2	7,9
Associações da Sociedade Civil	n	1	2	0	7	0	20	3	12	5
	%	1,4	2,7	0	9,6	0	27,4	4,1	16,4	6,8
Governo Nacional	n	0	1	0	0	0	3	2	7	0
	%	0	3,8	0	0	0	11,5	7,7	26,9	0
União Europeia	n	0	0	0	0	0	9	0	2	0
	%	0	0	0	0	0	64,3	0	14,3	0
Instituições	n	1	3	0	4	0	18	3	13	4
	%	1,5	4,5	0	6,0	0	26,9	4,5	19,4	6,0
Especialistas / Personalidades	n	1	0	0	1	0	6	0	0	1
	%	5,0	0	0	5,0	0	30,0	0	0	5,0
Órgãos Consultivos	n	0	0	1	1	0	8	3	4	0
	%	0	0	4,0	4,0	0	32,0	12,0	16,0	0
Partidos	n	0	2	0	4	0	6	0	10	1

2.7 Quadro “Distribuição dos Protagonistas por Distrito”

Políticos	%	0	7,1	0	14,3	0	21,4	0	35,7	3,6
Governos Internacionais	n	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Organizações de Âmbito Mundial	n	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	16,7	0	0	0	0	0	0
Tribunais / Provedor da Justiça	n	0	0	1	0	1	4	0	3	0
	%	0	0	5,6	0	5,6	22,2	0	16,7	0
Forças de Segurança / F. Armadas	n	0	0	0	2	0	6	0	1	0
	%	0	0	0	20,0	0	60,0	0	10,0	0
Administração Pública Internacional	n	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	100,0	0	0	0	0	0
Meios de Comunicação Social	n	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	n	26	41	41	139	12	555	82	260	127
	%	1,4	2,2	2,2	7,6	0,6	30,4	4,5	14,2	7,0

2.7 Quadro “Distribuição dos Protagonistas por Distrito”

INTERVENIENTES		R E G I Ã O - N O R T E (20,1 %)							
		Aveiro	Braga	Bragança	Guarda	Porto	Viana do Castelo	Vila Real	Viseu
Administração Pública Local	n	11	9	1	12	26	13	1	6
	%	2,5	2,0	0,2	2,6	5,7	2,9	0,2	1,3
Administração Pública Central	n	3	10	6	5	17	8	3	2
	%	0,9	3,0	1,8	1,5	5,1	2,4	0,9	0,6
ONGA's	n	5	2	0	5	14	23	0	2
	%	2,2	0,9	0	2,2	6,3	10,3	0	0,9
Agentes e Organizações Económicas	n	5	1	2	4	11	5	0	3
	%	2,4	0,5	1,0	1,9	5,3	2,4	0	1,5
Organizações Informais	n	3	7	3	6	8	3	0	2
	%	1,8	4,3	1,8	3,7	4,9	1,8	0	1,2
Administração Pública Regional	n	4	2	5	3	12	2	2	2
	%	2,6	1,3	3,3	2,0	7,9	1,3	1,3	1,3
Associações da Sociedade Civil	n	0	6	1	9	3	0	0	0
	%	0	8,2	1,4	12,3	4,1	0	0	0
Governo Nacional	n	0	0	0	13	0	0	0	0
	%	0	0	0	50,0	0	0	0	0
União Europeia	n	0	0	0	0	1	1	0	0
	%	0	0	0	0	7,1	7,1	0	0
Instituições	n	2	0	0	3	6	2	0	4
	%	3,0	0	0	4,5	9,0	3,0	0	6,0
Especialistas / Personalidades	n	0	0	1	5	3	2	0	0
	%	0	0	5,0	25,0	15,0	10,0	0	0
Órgãos Consultivos	n	0	0	0	4	1	2	0	0
	%	0	0	0	16,0	4,0	8,0	0	0
Partidos Políticos	n	0	0	0	4	1	0	0	0
	%	0	0	0	14,3	3,6	0	0	0

2.7 Quadro “Distribuição dos Protagonistas por Distrito”

Governos Internacionais	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Organizações de Âmbito Mundial	n	0	0	0	4	0	1	0	0
	%	0	0	0	66,7	0	16,7	0	0
Tribunais / Provedor da Justiça	n	0	1	0	0	0	2	0	0
	%	0	5,6	0	0	0	11,1	0	0
Forças de Segurança / F. Armadas	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Administração Pública Internacional	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Meios de Comunicação Social	n	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	n	33	38	19	77	103	64	6	33
	%	1,8	2,1	1,0	4,2	5,6	3,5	0,3	1,8

2.7 Quadro “Distribuição dos Protagonistas por Distrito”

Políticos	%	0	0	0	0	0	0	0	0	1,5
Governos Internacionais	n	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Organizações de Âmbito Mundial	n	0	0	0	0	0	0	0	0	6
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0,3
Tribunais / Provedor da Justiça	n	1	4	0	0	0	1	0	0	18
	%	5,6	22,2	0	0	0	5,6	0	0	1,0
Forças de Segurança / F. Armadas	n	0	0	0	0	1	0	0	0	10
	%	0	0	0	0	10,0	0	0	0	0,5
Administração Pública Internacional	n	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	%	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Meios de Comunicação Social	n	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	%	100,0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Total	n	50	54	25	34	9	2	2	6	1826
	%	2,7	3,0	1,4	1,9	0,5	0,1	0,1	0,3	100,0

2.7 Quadro “Distribuição dos Protagonistas por Região”

		REGIÃO							
PROTAGONISTAS		Norte	Centro	Lisboa e Vale Tejo	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	Total
Administração Pública Local	n	97	77	256	66	47	6	3	552
	%	17,6	13,9	46,4	12,0	8,5	1,1	0,5	23,0
Administração Pública Central	n	85	52	213	52	47	2	4	455
	%	18,7	11,4	46,8	11,4	10,3	0,4	0,9	18,9
ONGA's	n	70	34	105	53	33	12	4	311
	%	22,5	10,9	33,8	17,0	10,6	3,9	1,3	12,9
Agentes e Organizações Económicas	n	37	34	135	36	15	4	0	261
	%	14,2	13,0	51,7	13,8	5,7	1,5	0	10,9
Administração Pública Regional	n	49	43	83	21	14	2	4	216
	%	22,7	19,9	38,4	9,7	6,5	0,9	1,9	9,0
Organizações Informais	n	43	26	94	14	8	3	2	190
	%	22,6	13,7	49,5	7,4	4,2	1,6	1,1	7,9
Associações da Sociedade Civil	n	21	11	39	7	12	1	0	91
	%	23,1	12,1	42,9	7,7	13,2	1,1	0	3,8
Instituições	n	17	10	40	9	5	2	0	83
	%	20,5	12,0	48,2	10,8	6,0	2,4	0	3,5
Governo Nacional	n	17	3	19	8	1	2	1	51
	%	33,3	5,9	37,3	15,7	2,0	3,9	2,0	2,1
Órgãos Consultivos	n	12	2	21	6	1	0	0	42
	%	28,6	4,8	50,0	14,3	2,4	0	0	1,7
Especialistas / Personalidades	n	14	6	10	4	3	2	0	39
	%	35,9	15,4	25,6	10,3	7,7	5,1	0	1,6
Partidos Políticos	n	8	7	17	4	0	0	1	39
	%	20,5	17,9	43,6	10,3	0	0	2,6	1,6
União Europeia	n	2	0	19	12	0	1	0	34
	%	5,9	0	55,9	35,3	0	2,9	0	1,4
Tribunais / Provedor da Justiça	n	3	2	8	5	0	0	1	19
	%	15,8	10,5	42,1	26,3	0	0	5,3	0,8

2.7 Quadro “Distribuição dos Protagonistas por Região”

Forças de Segurança / Forças Armadas	n	0	2	7	1	0	0	1	11
	%	0	18,2	63,6	9,1	0	0	9,1	0,5
Organizações de Âmbito Mundial	n	5	1	0	0	0	0	0	6
	%	83,3	16,7	0	0	0	0	0	0,2
Administração Pública Internacional	n	1	2	0	0	0	0	0	3
	%	33,3	66,7	0	0	0	0	0	0,1
Governos Internacionais	n	0	0	0	0	0	0	1	1
	%	0	0	0	0	0	0	100,0	0
Meios de Comunicação Social	n	0	0	0	1	0	0	0	1
	%	0	0	0	100,0	0	0	0	0
Total	n	481	312	1066	299	188	37	22	2405
	%	20,0	13,0	44,3	12,4	7,8	1,5	0,9	100,0

ANEXO III

QUADROS DE FREQUÊNCIAS RESULTANTES DA ANÁLISE DA BASE DE DADOS DO REGISTO NACIONAL DAS
ADA

Quadro 5.1. - Data de inscrição no registo do IPAMB

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	,5	,5	,5
1987	40	21,6	21,6	22,2
1988	22	11,9	11,9	34,1
1989	27	14,6	14,6	48,6
1990	7	3,8	3,8	52,4
1991	9	4,9	4,9	57,3
1992	8	4,3	4,3	61,6
1993	12	6,5	6,5	68,1
1994	16	8,6	8,6	76,8
1995	10	5,4	5,4	82,2
1996	11	5,9	5,9	88,1
1997	18	9,7	9,7	97,8
1998	4	2,2	2,2	100,0
Total	185	100,0	100,0	

Quadro 5.2. - Âmbito de actuação da ADA segundo a classificação do IPAMB

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Local	68	36,8	36,8	36,8
Nacional	26	14,1	14,1	50,8
Não atribuído	65	35,1	35,1	85,9
Regional	26	14,1	14,1	100,0
Total	185	100,0	100,0	

Quadro 5.3. - Número de sócios actualizado recodificado segundo a lei de 87

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid < 200	78	42,2	42,6	42,6
200-999	86	46,5	47,0	89,6
1000-3999	13	7,0	7,1	96,7
>4000	6	3,2	3,3	100,0
Total	183	98,9	100,0	
Missing System	2	1,1		
Total	185	100,0		

Quadro 5.4. - Número de sócios actualizado segundo a nova lei

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulativ e Percent
Valid	< 100	42	22,7	23,0	23,0
	100-399	92	49,7	50,3	73,2
	400-1999	40	21,6	21,9	95,1
	> 2000	9	4,9	4,9	100,0
	Total	183	98,9	100,0	
Missing	System	2	1,1		
Total		185	100,0		

Quadro 5.5.1. - Área de intervenção 1

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulativ e Percent
Valid	Exclusivamente ambientais	131	70,8	72,8	72,8
	Não exclusivamente ambientais	49	26,5	27,2	100,0
	Total	180	97,3	100,0	
Missing	System	5	2,7		
Total		185	100,0		

Quadro 5.5.2. - Área de intervenção 2

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulativ e Percent
Valid	Não exclusivamente ambientais	85	45,9	100,0	100,0
Missing	System	100	54,1		
Total		185	100,0		

Quadro 5.6. - Referência à área geográfica de intervenção

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulativ e Percent
Valid	Alargada	109	58,9	60,2	60,2
	Restrita	72	38,9	39,8	100,0
	Total	181	97,8	100,0	
Missing	System	4	2,2		
Total		185	100,0		

ANEXO IV

EXEMPLAR DO INQUÉRITO ÀS ONGA E AOS NÚCLEOS DAS ONGA NACIONAIS
(INDISPONÍVEL)

ANEXO V

LISTA DE ORGANISMOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE CONTEMPLAM A PARTICIPAÇÃO DAS ONGA

Organismos da Administração Pública que Contemplam a representação das ONGA's

COMISSÕES OU CONSELHOS ONDE AS ASSOCIAÇÕES PODEM ESTAR REPRESENTADAS
A) Representações de âmbito nacional
Comissão Nacional de Conservação da Natureza
Comissão Consultiva do Rótulo Ecológico
Comissão de Controlo e Avaliação do Projecto COMBO
Comissão ICN - ADA
Conselho Económico e Social
Conselho Consultivo da Juventude
Conselho Directivo do IPAMB
Conselho Consultivo Florestal
Conselho Nacional da Água
Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
Conselho Nacional da Caça e da Conservação da Fauna
Conselho Nacional da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Conselho Nacional da Qualidade
Conselho Nacional da Unesco
Conselho Nacional de Bacia do Douro
Conselho Nacional de Bacia do Tejo
Conselho Nacional de Bacia do Minho
Conselho Nacional de Bacia do Lima
Conselho Nacional de Bacia do Cávado
Conselho Nacional de Bacia do Ave
Conselho Nacional de Bacia do Leça
Conselho Nacional de Bacia do Vouga
Conselho Nacional de Bacia do Mondego
Conselho Nacional de Bacia do Lis
Conselho Nacional de Bacia da Ribeira do Oeste
Conselho Nacional de Bacia do Almonda
Conselho Nacional de Bacia do Alviela
Conselho Nacional de Bacia do Trancão
Conselho Nacional de Bacia do Mira
Conselho Nacional de Bacia do Guadiana
Conselho Nacional de Bacia do Algarve
Conselho Superior de Estatística
Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infra-Estruturas de Alqueva (CAIA)
Comissão Consultiva do Empreendimento do Alqueva
Comité de Acompanhamento do Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona do Alqueva (PEDIZA)
Comissão de Acompanhamento de Cidadãos da Unidade de Incineração e de Tratamento Físico-Químico de Estarreja
Comissão de Acompanhamento das Obras Necessárias à Melhoria da Acessibilidade e das Condições de Segurança na Barra do Douro
Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) da nova Travessia Rodoviária do Tejo, em Lisboa
Observatório do Ordenamento do Território das Zonas Influenciadas pela Nova Travessia do Tejo em Lisboa
Comissão de Acompanhamento do PROALENTEJO
Conselho Geral da Comissão de Gestão do ar de Barreiro / Seixal
Conselho Geral da Comissão de Gestão do ar de Estarreja

Conselho Geral da Comissão de Gestão do ar de Lisboa
Conselho Geral da Comissão de Gestão do ar do Porto
Conselho Geral da Comissão de Gestão do ar de Sines

Comissão Científica do Parque Natural da Arrábida
Comissão Científica do Parque Natural da Ria Formosa
Comissão Científica do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros
Comissão Científica do Parque Natural de São Mamede
Comissão Científica da Reserva Natural do Estuário do Sado
Comissão Científica da Reserva Natural do Estuário do Tejo
Comissão Científica da Reserva do Sapal de Castro Marim-Vila Real de Santo António
Comissão Científica do Sítio Classificado de Montes de Santa Olaia e Ferrestelo
Conselho Consultivo do Parque Natural de Montezinho
Conselho Consultivo do Parque Natural de Sintra-Cascais
Conselho Consultivo do Parque Natural da Serra da Estrela
Conselho Consultivo do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
Conselho Consultivo do Parque Natural do Vale do Guadiana
Conselho Consultivo da Reserva Natural das Dunas de São Jacinto
Conselho Consultivo da Reserva Natural Parcial do Paúl do Boquilobo
Conselho Consultivo da Reserva Natural do Paul da Arzila
Conselho Geral do Parque Natural da Arrábida
Conselho Geral do Parque Natural da Ria Formosa
Conselho Geral do Parque Natural de São Mamede
Conselho Geral da Reserva Natural da Berlenga
Conselho Geral dos Sítios Classificados de Granja dos Serrões e dos Negrais
Conselho Geral do Sítio Classificado de Monte de Santa Olaia e Ferrestelo
Conselho Geral dos Sítios Classificados da Rocha da Pena e Fonte Benémola
Comissão Instaladora da Reserva Natural da Serra da Malcata
Conselho Cinegético e da Conservação da Fauna da Região de Coimbra
Conselho Cinegético e da Conservação da Fauna da Região de Évora
Conselho Cinegético e da Conservação da Fauna da Região de Faro
Conselho Cinegético e da Conservação da Fauna da Região de Lisboa
Conselho Cinegético e da Conservação da Fauna da Região do Porto
Grupo de Trabalho para o Estudo da Classificação e Ordenamento da Lagoa de Santo André
Comissão Permanente de Acompanhamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Gaia
Plano Estratégico da Cidade de Aveiro
Conselho do Plano Estratégico de Lisboa
Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo Litoral
Conselho Cinegético Municipal de Arraiolos
Conselho Cinegético Municipal de Évora
Conselho Cinegético Municipal de Redondo
Conselho Cinegético Municipal de São Brás de Alportel
Conselho Cinegético Municipal de São João da Pesqueira
Conselho Cinegético Municipal de Ferreira do Alentejo
Outros Conselhos Cinegéticos Municipais

ANEXO VI

DESCRIÇÃO DOS ORGANISMOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ONDE AS ONGA PODEM ESTAR
REPRESENTADAS, TENDO EM ATENÇÃO A SUA CONSTITUIÇÃO E PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS
(INDISPONÍVEL)

ANEXO VII

QUADRO COMPARATIVO DOS DIVERSOS CASOS TIPO ANALISADOS

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS								
Âmbito dos Conselhos	Designação do Conselho	Competências		Regularidade das reuniões	Locais de realização das reuniões		Funcionamento	
		Acompanhamento e emissão de pareceres sobre planos e leis	Propostas de estudos científicos sobre a área de actuação do Conselho		Local fixo	Local variável	Aspectos positivos avançados pelos entrevistados	Aspectos menos positivos / a melhorar avançados pelos entrevistados
Conselhos nacionais na área do Ambiente	Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Já elaborou uma série de pareceres, apesar de só funcionar há um ano.	Sim.	De mês e meio em mês e meio.	Casa do Ambiente e do Cidadão		Conselho bastante activo e centrado nas questões do ambiente; tem independência e credibilidade para se manifestar sobre o ambiente; na elaboração dos pareceres reúne antecipadamente com entidades que detêm conhecimentos sobre as matérias; celeridade do processo de aprovação de pareceres.	O facto de ter um leque alargado de representantes torna-se mais difícil gerar consensos, devido às suas ópticas sectoriais, apesar da representação dos vários sectores torna mais fortes as decisões do Conselho; Torna-se necessário a contratação de técnico para elaboração de estudos que fundamentem os pareceres dos conselheiros; são poucos os representantes com formação na área do ambiente
	Conselho Nacional da Água	Já elaborou alguns pareceres relativos à propostas legislativas nacionais e comunitárias e sobre a Convenção Luso-Espanhola. Para tal são constituídos grupos de trabalho.	Está definida como uma das suas competências, mas tem sido pouco concretizada (aparentemente o INAG monopoliza esta questão)	O período que medeia entre duas reuniões varia entre os 4 e os 10 meses.	Ministério do Ambiente		Possibilidade de participar e de exprimir a sua opinião; Permite, de algum modo, tentar sensibilizar os governos para os aspectos ambientais das questões.	O facto das decisões do Conselho não serem tidas em consideração. A opinião do Conselho só é pedida nas fases terminais dos processos («porque tem de ser»), contrariando a definição das suas competências. Assiduidade dos conselheiros – ainda que a maioria das entidades esteja sempre presente, é frequente a vinda de substitutos que mudam de reunião para reunião, o que dificulta os trabalhos. Agenda ainda muito marcada pela Administração. Falta de formação de alguns dos conselheiros, e a pouco interesse e motivação demonstrados. Pouca importância atribuída a estes conselhos – mecanismos de participação em estado embrionário. Alguns problemas organizativos – documentos chegam em cima da hora

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS							
Âmbito dos Conselhos	Designação do Conselho	Competências		Regularidade das reuniões	Locais de realização das reuniões		Funcionamento
		Acompanhamento e emissão de pareceres sobre planos e leis	Propostas de estudos científicos sobre a área de actuação do Conselho		Local fixo	Local variável	
							Aspectos menos positivos / a melhorar avançados pelos entrevistados
Conselhos nacionais na área do Ambiente	Conselho de Bacia Minhho	Pode fazê-lo, particularmente em relação ao Plano de Bacia Hidrográfica; não o tem feito porque este ainda está em fase de elaboração. São elaborados pareceres sobre outras matérias (empreendimentos) que interferem com a Bacia.	Pode fazê-lo, mas tem sido o INAG que geralmente apresenta estes estudos. Foi sugerida a realização de um estudo conjunto com Espanha em relação à Bacia.	Reuniões realizam-se com um espaço de 3 ou 4 meses.		Realiza m-se em locais diferentes, mas dentro do âmbito da Bacia	Pode ser instrumentalizado por determinados interesses lá representados, em questões concretas; nem sempre as decisões são tecnicamente fundamentadas. Alguns conselheiros estão pouco motivados e o seu envolvimento com o Conselho acaba por ser lateral – as reuniões não são preparadas e prevalece uma postura de não comprometimento, de evitar o confronto. Os documentos são bastante complexos – não há a preocupação por parte da Administração de identificar os temas chave para discussão, nem de estimular a participação e as contribuições que os diversos representante poderiam dar (falta de profissionalismo do INAG). Alguna falta de transparência na transmissão da informação Postura pouco flexível do presidente do CB.
	Conselho Directivo do Ipamb	Já elaboraram pareceres sobre planos de Âmbito nacional. Produzem documentos com sugestões ao nível da regulamentação de leis relacionadas com a área de intervenção do IPAMB.	Definem as prioridades em termos dos programas de apoio às ONGA, logo têm um papel na definição dos estudos e projectos que virão a ser desenvolvidos.	Reuniões mensais ou de dois em dois meses.	IPAMB	Conselho com mais poder e capacidade de intervenção por ser directivo; diz respeito não apenas às associações, mas também ao nível interno do instituto. É uma representação muito activa e as ONGA são plenamente envolvidas em todo o processo.	O presidente do IPAMB acaba por ter alguma influência no grau de envolvimento e de participação do CD nas decisões; depende da sua personalidade. O desempenho do CD depende ainda do momento político e do relevo que se quer dar ao IPAMB. Alguns dos seus membros estão pouco motivados e não preparam as reuniões.

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS								
Âmbito dos Conselhos	Designação do Conselho	Competências		Regularidade das reuniões	Locais de realização das reuniões		Aspectos positivos avançados pelos entrevistados	Aspectos menos positivos / a melhorar avançados pelos entrevistados
		Acompanhamento e emissão de pareceres sobre planos e leis	Propostas de estudos científicos sobre a área de actuação do Conselho		Local fixo	Local variável		
Conselhos nacionais não exclusivamente da área do Ambiente	Conselho Nacional da Caça e da Conservação da Fauna	Pode fazê-lo mas como não existem grupos de trabalho constituídos o Conselho não elabora pareceres colectivos. A título individual os representantes podem dar opinião mediante a consulta pública de documentação; os grupos de interesse reúnem-se à parte, por vezes com o Ministro e analisam fora do Conselho os documentos de trabalho.	Pode fazê-lo	Média de 4 reuniões por ano; verifica-se que entre o final de um ano e o início de outro tem havido um intervalo de 5 meses sem reuniões.		Por vários locais do país, de Norte a Sul.	Liberdade para sugerir novos temas; reunião em vários pontos do país e com uma certa regularidade; ONGA: houve debates interessantes devido ao confronto de perspectivas diferentes; os assuntos importantes costumam passar pelo conselho;	Tem demasiados representantes e as discussões em plenário parecem ser bastante confusas não cumprido a ordem da agenda (segundo representantes da caça); a aprovação das zonas de caça deveria caber aos conselhos regionais, o conselho não deveria estar ligado a processos administrativos; ausência de realização de estudos técnicos para fundamento de questões de interesse do conselho; dificuldade em gerar consensos e a decisão política, ao procurar conjugar as opiniões divergentes, quase nunca dá a melhor resposta. ONGA: sobre-representação de representantes ligados à caça; formação de lobbies internos; o conselho deveria ter representantes de outros grupos sem ligação à caça (segurança, actividades ar livre, etc); Representantes do regime livre: peso dos interesses económicos por parte dos armeiros e produtores de caça.
	Conselho Económico e Social	Sim. Funciona com grupos de trabalho heterogéneos. Desempenha funções de consulta e concertação social.	Sim.	Média de 5 vezes por ano.	Assembleia da República -Sala do Senado		Conselho com experiência e que tem conseguido funcionar com periodicidade; paralelamente realiza colóquios e tem publicações próprias; proporciona debate ideias, troca de informação entre os conselheiros.	O trabalho desenvolvido deveria ter maior visibilidade pública; Dificuldade em gerar consensos devido a interesses sectoriais; processo de elaboração de pareceres bastante moroso e burocrático; parece ter pouco impacto junto do governo; ONGA: sobre-representação dos representantes das confederações sindicais e patronais que têm poder sobre o controlo da agenda.

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS							
Âmbito dos Conselhos	Designação do Conselho	Competências		Regularidade das reuniões	Locais de realização das reuniões		Funcionamento
		Acompanhamento e emissão de pareceres sobre planos e leis	Propostas de estudos científicos sobre a área de actuação do Conselho		Local fixo	Local variável	
Conselhos regionais da área do Ambiente	Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infraestruturas do Alqueva	Emitem pareceres com alguma frequência sobre questões ligadas com o empreendimento do Alqueva. Emitem ao pareceres e fazem o acompanhamento da sua aplicação no terreno.	Com muita frequência propõem estudos e acompanham o seu desenvolvimento.	O plenário reúne mensalmente; Os grupos de trabalho chegam a ter reuniões semanais entre cada uma das reuniões mensais		Alterna entre Lisboa – INAG e o Alentejo (instalações das diversas entidades representadas).	Aspectos positivos avançados pelos entrevistados Aspectos menos positivos / a melhorar avançados pelos entrevistados Assoc. Agricultores considera que a Comissão tem um pendor demasiado ambientalista, esquecendo por vezes as outras valências da obra. Os maiores problemas são externos, nomeadamente ao nível dos atrasos nos estudos a executar, que muitas vezes inviabilizam a tomada de decisão. Existência de pressões políticas e decisões já tomadas que não podem ser rebatidas por argumentos técnicos. Indefinição quanto ao modelo de desenvolvimento que Portugal deseja seguir.
	Conselho da Bacia do Sado	Estatutariamente essa é uma das suas funções, mas ao que parece tal ainda não aconteceu.	Podem propor, o que já aconteceu.	São muito pouco regulares; variam entre os 3 meses e um ano e meio.		Alternadamente em locais do perímetro da BH	Existência de pressões políticas e decisões já tomadas que não podem ser rebatidas por argumentos técnicos. Indefinição quanto ao modelo de desenvolvimento que Portugal deseja seguir. Tem muito pouco dinamismo; reúne só de vez em quando e é puramente consultivo. Tem pouco poder. O facto do PB ainda não estar finalizado tem esvaziado as reuniões de sentido. As pessoas estão pouco motivadas para participar. As despesas associadas às deslocações (ONGA). Administração não procura dinamizar o Conselho.

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS							
Âmbito dos Conselhos	Designação do Conselho	Competências		Regularidade das reuniões	Locais de realização das reuniões		Funcionamento
		Acompanhamento e emissão de pareceres sobre planos e leis	Propostas de estudos científicos sobre a área de actuação do Conselho		Local fixo	Local variável	
							Aspectos positivos avançados pelos entrevistados
Conselhos regionais da área do Ambiente	Conselho Geral do Parque Nacional da Arrábida	Podem fazê-lo ainda que apenas em relação a empreendimentos ou projectos na área do Parque.	Tem havido algumas sugestões mas nem sempre há a possibilidade de lhes dar seguimento.	Não temos toda a informação sobre anos anteriores a 95. Desde então, este Conselho nunca mais reuniu.	Parque Natural da Arrábida		<p>Aspectos positivos avançados pelos entrevistados</p> <p>Permite auscultar as diversas sensibilidades das entidades representadas. Existe um relacionamento informal com alguns dos técnicos, o que permite o debate personalizado de determinadas questões.</p> <p>O trabalho realizado depende muito de quem está à frente do Parque. Não se têm realizado reuniões. Quando as reuniões aconteciam, muitas vezes não havia quorum; alguma falta de motivação das pessoas. Alguns sobreposição das entidades representadas (por vezes possuem outras formas de participar nas decisões, pelo que não deveriam estar representadas também no Conselho do Parque. O facto do Director ser nomeado politicamente. O Parque deveria ter mais iniciativa e liderar determinados processos, e não ficar à espera de outras entidades.</p>
	Comissão de Gestão do Ar de Lisboa	Podem dar pareceres sobre a instalação de empreendimentos que possam ter impactes sobre a qualidade do ar, ou sobre medidas legislativas relacionadas com esta matéria.	Podem propor estudos.	A periodicidade varia entre os 3 meses e os seis meses	Lisboa		<p>Aspectos positivos avançados pelos entrevistados</p> <p>Possibilidade de transmitir a informação à população.</p> <p>Falta de interesse e motivação dos representantes. Reuniões pouco participativas – são basicamente informativas. Pouca importância que ainda é dada em Portugal às questões da qualidade do ar.</p>

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS									
Âmbito dos Conselhos	Designação do Conselho	Competências		Regularidade e das reuniões	Locais de realização das reuniões		Funcionamento		
		Acompanhamento e emissão de pareceres sobre planos e leis	Propostas de estudos científicos sobre a área de actuação do Conselho		Local fixo	Local variável	Aspectos positivos avançados pelos entrevistados	Aspectos menos positivos / a melhorar avançados pelos entrevistados	
		Conselhos regionais da área do Ambiente	Conselho Geral do Parque Nacional da Arrábida	Podem fazê-lo ainda que apenas em relação a empreendimentos ou projectos na área do Parque.	Tem havido algumas sugestões mas nem sempre há a possibilidade de lhes dar seguimento.	Não temos toda a informação sobre anos anteriores a 95. Desde então, este Conselho nunca mais reuniu.	Parque Natural da Arrábida		Permite auscultar as diversas sensibilidades das entidades representadas. Existe um relacionamento informal com alguns dos técnicos, o que permite o debate personalizado de determinadas questões.
	Comissão de Gestão do Ar de Lisboa	Podem dar pareceres sobre a instalação de empreendimentos que possam ter impactes sobre a qualidade do ar, ou sobre medidas legislativas relacionadas com esta matéria.	Podem propor estudos.	A periodicidade varia entre os 3 meses e os seis meses	Lisboa		Possibilidade de transmitir a informação à população.	Falta de interesse e motivação dos representantes. Reuniões pouco participativas – são basicamente informativas. Pouca importância que ainda é dada em Portugal as questões da qualidade do ar.	

Âmbito dos Conselhos	Designação dos Conselhos	CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS						
		Assiduidade		Participação dos conselheiros	Relacionamento entre os conselheiros	Rotatividade dos representantes	ONGA	
		Por consulta da lista de presenças	Através da opinião dos entrevistados				Actuação no Conselho	Transmissão de informação aos associados/outras ONGA
Conselhos nacionais na área do Ambiente	CNADS	AC - consoante rep: uns 90%, outros 15%; Areg 90% AI – 90%; 15% Ass Prof – 90%; 40% ONGA – 90% Cooptados – 90% Na média, em 31 rep, 20 vieram mais de 75% dos quais 13 vieram 90%.		A parte dos rep. das ONGA, dos membros cooptados e dos conselheiros que exercem a sua actividade profissional na área do ambiente, a participação é pouca.	Parece ser positiva, apesar dos rep. Sem ligação directa ao ambiente se absterem mais do debate de ideias.	Está prevista.	Desempenham um papel bastante activo e mobilizador; estão sempre rep. Presentes nos grupos de trabalho e são na maioria das vezes os coordenadores.	Penso que sim, não há dados suficientes, mas como costumam contactar outras personalidades quando dos projectos de elaboração de pareceres devem manter uma rede de comunicação alargada.
	CNA	AC – MA e INAG 100%; outras entidades 80 a 90% Areg – 80 a 90% AL – são os que faltam mais e os que com maior frequência enviam substitutos Ass Prof – quase 100% ONGA – quase 100% Cooptados – entre 80 a 90% Outros O problema não é a assiduidade das entidades, mas a mudança frequente dos representantes		Os mais participativos são as ONGA (de âmbito geral e profissional), as personalidades e o INAG. A administração Pública participa pouco.	Parece ser bom, há excepção do INAG; alguns conselheiros consideram que esta entidade assume um protagonismo que não lhe é devido.	Determinadas entidades alternam muito os seus representantes; o efectivo raramente vem e são enviados substitutos. As faltas não são comuns mas as mudanças são frequentes	São dos que participam com maior frequência e raramente faltam. ONGA não profissionais são bastante críticas e estimulam o debate (introduzem factores que as profissionais não consideram, por exemplo factores de ordem social).	É feita através de publicações das ONGA. Existe a preocupação de organizar encontros ou de solicitar contribuições a pessoas com créditos em relação a certas questões, para que façam sugestões para a discussão no Conselho.

CNCCF	AC – ICN e Ministro: presente na maior parte das vezes AL – faltam muito Ass Prof - muito presentes (do regime livre faltou sempre um dos representantes. ONGA – 90% das vezes Cooptados – faltam muito Outros	Como o conselho funciona muito à base de interesses, normalmente os conselheiros estão presentes.	Conflituoso, sobretudo entre o regime livre e associativo.	Os representantes do regime livre/associativo são os mesmos desde o início; os representantes das ONGA têm rodado.	Os membros entrevistados são mencionados como representantes interventivos (o que vai ao encontro das actas). O representante do regime geral gostava mais dos anteriores rep. das ONGA; o do regime associativo defende que os actuais asseguram uma representação mais equilibrada.	Procuravam dialogar com outras ONGA ou com associações que têm conhecimentos sobre caça através de telefone ou internet (lançavam as questões e quem queria respondia); transmitiam sempre informação, mas não chegava a todas as ONGA.
	C. Bacia Minho	AC – INAG 90% Areg – depende muito das entidades (pode variar entre os 100 e os 9%) AL – 80% Ass Prof - 80% ONGA – 90% Cooptados Outros – 45%	Assiduidade fraca por parte de alguns representantes da Administração. O problema não é tanto a assiduidade, mas a participação.	Relação por vezes conflituosa entre a ONGA regional, o INAG, a DRA e as CM. De resto parece haver um bom ambiente.	Mudança frequente dos representantes em algumas entidades.	COREMA mantém ligações com congéneres da Galiza e procurou estabelecer uma plataforma de entendimento com outras associações portuguesas (não apenas ligadas ao ambiente). APRH tem tido algumas dificuldades na divulgação da informação sobre os resultados alcançados. Relatórios e reuniões com as ONGA.
C. Directivo Ipamb	AC – IPAMB 100% AR – 80% Areg (ANMP) – 45% Ass Prof – 75% ONGA – 100% Cooptados Outros – 60%	Municípios e universidades faltam muito; as decisões são tomadas por poucas pessoas. Por vezes estão lá, mas participam pouco.	Parece haver um bom relacionamento.	A rotatividade dos representantes não é muito frequente (normalmente mudam quando o seu mandato acaba). ANMP enviam substitutos com maior frequência.	São o grande motor do debate. Têm trabalhado afinadamente e participam nos grupos de trabalho.	
		As ONGA são os representantes mais activos (colaboram directamente com algumas divisões do IAPMB). Alguns dos representantes não se interessam e dão poucos contrributos.				

Conselho nacional não exclusivamente da área do Ambiente	CES	AC – costumam estar presente; há quem considere que estão sobre representados; AL – fraca Ass Prof - média ONGA - boa Cooptados - boa	Os membros cooptados dão um contributo muito interessante dado o seu perfil técnico; as Conf sindicais e patronais são os protagonistas; as empresas interferem quando são assuntos do seu interesse.	Razoável, os grupos de trabalho parecem funcionar razoavelmente	A rotatividade corresponde a uma legislatura (tem-se cumprido).	Dado que só há um rep., a sua actuação visa essencialmente que as questões do ambiente sejam tidas em conta sempre que possível numa óptica de sensibilização dos outros conselheiros, no sentido de prevenir ou minimizar disfunções ambientais. Rep das ONGA tem uma postura interventiva, procurando conciliar pontos de vista diferentes numa óptica de desenv. Sustentável.	Como há troca de informação com o presidente da CPADA, pode presumir-se que essa informação chega a outras ONGA/associados.
Conselhos regionais na área do Ambiente	CAIA	AC AReg AL Ass Prof ONGA Cooptados Outros	Os menos assíduos são os rep. das CM. Os restantes membros estão sempre presentes excepto raras excepções; as ONGA nacionais participam com o representante efectivo e o suplente.	O relacionamento é muito bom, quer no plenário, quer nos grupos de trabalho. Reconhecimento das capacidades uns dos outros. É desenvolvido um grande esforço para que seja possível chegar a um consenso geral sobre os diversos assuntos.	Há excepção das CM e do ICN, os restantes representantes têm uma rotatividade regular.	ONGA enquanto principais impulsionadores da discussão; introduzem uma visão diferente sobre os problemas. Mantém um distanciamento da Administração que lhes permite intervir mais. Permitem que os objectivos da Comissão sejam atingidos mais rapidamente devido à sua forma mais directa de actuação.	Produção de relatórios sobre os principais desenvolvimentos conseguidos.

C. Bacia do Sado	AC AReg AL Ass Prof ONGA Cooptados Outros Os menos assíduos são a Direcção Geral de Energia, a AM do Distrito de Setúbal e a CM de Beja. Os restantes membros faltam pouco.	As ONGA são quem estimula mais o debate e faz sugestões, ainda que no geral hajam poucas contribuições.	Não há muita informação, mas à partida, há um bom ambiente de trabalho.	É regular.	As ONGA estimulam o debate e procuram fazer sugestões a apresentar ideias. Consideram que têm pouco tempo para desenvolver o trabalho que gostariam.	Não tem havido esta transmissão, apenas se realizou uma reunião no Encontro Nacional das ADA em 1998.
	C. Geral do PN Arrábida	AC – 50% Areg – entre 25 e 50% AL – entre 25 e 75% ONGA – 75% Cooptados Outros – entre 25 e 50% Já há muito tempo que não se realizam reuniões (1995), pelo que estes dados refere-se ao período anterior.	ONGA foram sempre um motor da discussão, até porque estiveram estreitamente ligadas à formação das duas áreas protegidas da zona. Muitos dos membros presentes preferem manter um bom relacionamento a colocar as questões mais prementes.	Não há informação	As ONGA estimulam o debate	Perante o novo regulamento há a disponibilidade dos representantes actuais realizarem reuniões com as outras ONGA.
Com. Gestão do Ar de Lisboa	AC AReg AL Ass Prof ONGA Cooptados Outros	Representantes de organismos da Administração pública faltam com muita frequência	Representantes manifestam pouco interesse e motivação.	Não há informação.	Os representantes mudam com alguma frequência (suplentes diferentes a cada reunião).	Não há informação.

Âmbito dos Conselhos		Designação dos Conselhos	CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS								
			Assiduidade		Participação dos conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Relacionamento entre os conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Rotatividade dos representantes	ONGA (segundo a opinião dos entrevistados)			
			Por consulta da lista de presenças	Através da opinião dos entrevistados				Transmissão de informação aos associados/outras ONGA			
Conselhos nacionais na área do Ambiente			Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável			AC - consoante rep: uns 90%, outros 15%; Areg 90% AI – 90%; 15% Ass Prof – 90%; 40% ONGA – 90% Cooptados – 90% Na média, em 31 rep, 20 vieram mais de 75% dos quais 13 vieram 90%.	À parte dos rep. das ONGA, dos membros cooptados e dos conselheiros que exercem a sua actividade profissional na área do ambiente, a participação é pouca.	Parece ser positiva, apesar dos representantes sem ligação directa ao ambiente absterem-se mais do debate de ideias.	Está prevista.	Desempenham um papel bastante activo e mobilizador; estão sempre representantes presentes nos grupos de trabalho e são na maioria das vezes os coordenadores.	É provável que sim, não há dados suficientes, mas como costumam contactar outras personalidades aquando dos projectos de elaboração de pareceres devem manter uma rede de comunicação alargada.
						Conselho Nacional da Água			AC – MA e INAG 100%; outras entidades 80 a 90% Areg – 80 a 90% AL – são os que faltam mais e os que com maior frequência enviam substitutos Ass Prof – quase 100% ONGA – quase 100% Cooptados – entre 80 a 90% Outros O problema não é a assiduidade das entidades, mas a mudança frequente dos representantes		

Âmbito dos Conselhos	Designação dos Conselhos	CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS						
		Assiduidade		Participação dos conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Relacionamento entre os conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Rotatividade dos representantes	ONGA (segundo a opinião dos entrevistados)	Transmissão de informação aos associados/ outras ONGA
		Por consulta da lista de presenças	Através da opinião dos entrevistados					
Conselhos nacionais na área do Ambiente	Conselho de Bacia Minho	AC – INAG 90% Areg – depende muito das entidades (pode variar entre os 100 e os 9%) AL – 80% Ass Prof - 80% ONGA – 90% Cooptados Outros – 45%	Assiduidade fraca por parte de alguns representantes da Administração. O problema não é tanto a assiduidade, mas a participação.	As ONGA e as CM participam com maior regularidade. A DRA – Norte também participa.	Relação por vezes conflituosa entre a ONGA regional, o INAG, a DRA e as CM. De resto parece haver um bom ambiente.	Mudança frequente dos representantes em algumas entidades.	As ONGA são um dos principais motores do debate (particularmente a regional); levanta questões, sugere temas para debate.	COREMA mantém ligações com congéneres da Galiza e procurou estabelecer uma plataforma de entendimento com outras associações portuguesas (não apenas ligadas ao ambiente). APRH tem tido algumas dificuldades na divulgação da informação sobre os resultados alcançados.
	Conselho Directivo do Ipamb	AC – IPAMB 100% AR – 80% Areg (ANMP) – 45%) Ass Prof – 75% ONGA – 100% Cooptados Outros – 60%	Municípios e universidades faltam muito; as decisões são tomadas por poucas pessoas. Por vezes estão lá, mas participam pouco.	As ONGA são os representantes mais activos (colaboram directamente com algumas divisões do IAPMB). Alguns dos representantes não se interessam e dão poucos contributos.	Parece haver um bom relacionamento.	A rotatividade dos representantes não é muito frequente (normalmente mudam quando o seu mandato acaba). ANMP enviam substitutos com maior frequência.	São o grande motor do debate. Têm trabalho afinadamente e participam nos grupos de trabalho.	Relatórios e reuniões com as ONGA.

Âmbito dos Conselhos	Designação dos Conselhos	CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS						
		Assiduidade		Participação dos conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Relacionamento entre os conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Rotatividade dos representantes	ONGA (segundo a opinião dos entrevistados)	
		Por consulta da lista de presenças	Através da opinião dos entrevistados					
Conselhos nacionais não exclusivamente da área do Ambiente	Conselho Nacional da Caza e da Conservação da Fauna	AC – ICN e Ministro: presente na maior parte das vezes AL – faltam muito Ass Prof - muito presentes (do regime livre faltou sempre um dos representantes. ONGA – 90% das vezes Cooptados – faltam muito Outros		Segundo os entrevistados, a participação dos conselheiros é razoável.	Parece ser razoável, à excepção das relações entre o regime livre e associativo.	Os representantes do regime livre/associativo são os mesmos desde o início; os representantes das ONGA têm sido eleitos de 2 em 2 anos.	Actuação no Conselho	Procuravam dialogar com outras ONGA ou com associações que têm conhecimentos sobre caça através de telefone ou internet (lançavam as questões e quem queria respondia); transmitiam sempre informação, mas não chegava a todas as ONGA.

		<p>AC – costumam estar presente; há quem considere que estão sobre representados;</p> <p>AL – fraca</p> <p>Ass Prof - média</p> <p>ONGA - boa</p> <p>Cooptados - boa</p>	<p>Representante das ONGA: tem tido um papel interventivo.</p> <p>Os membros cooptados dão um contributo muito interessante dado o seu perfil técnico.</p> <p>As confederações sindicais e patronais participam bastante dado que a maioria das matérias abordadas pelo CES lhes dizem directamente respeito.</p> <p>As empresas interferem quando são assuntos do seu interesse.</p>	<p>Parece ser bom, os grupos de trabalho parecem funcionar razoavelmente.</p>	<p>A rotatividade corresponde a uma legislatura (tem-se cumprido).</p>	<p>Dado que só há um representante, a sua actuação visa essencialmente que as questões do ambiente sejam tidas em conta sempre que possível numa óptica de sensibilização dos outros conselheiros, no sentido de prevenir ou minimizar disfunções ambientais.</p> <p>O representante das ONGA tem uma postura interventiva, procurando conciliar pontos de vista diferentes numa óptica de desenvolvimento sustentável.</p>	<p>Como há troca de informação com o presidente da CPADA, pode presumir-se que essa informação chega a outras ONGA/associados.</p>
--	--	--	---	---	--	---	--

Âmbito dos Conselhos	Designação dos Conselhos	CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS						
		Assiduidade		Participação dos conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Relacionamento entre os conselheiros (segundo a opinião dos entrevistados)	Rotatividade dos representantes	ONGA (segundo a opinião dos entrevistados)	
		Por consulta da lista de presenças	Através da opinião dos entrevistados				Transmissão de informações aos associados/ outras ONGA	
Conselhos regionais na área do Ambiente	Conselho Geral do Parque Nacional da Arrábida	AC – 50% Areg – entre 25 e 50% AL – entre 25 e 75% ONGA – 75% Cooptados Outros – entre 25 e 50% Já há muito tempo que não se realizam reuniões (1995), pelo que estes dados refere-se ao período anterior.		ONGA foram sempre um motor da discussão, até porque estiveram estreitamente ligadas à formação das duas áreas protegidas da zona. Muitos dos membros presentes preferem manter um bom relacionamento a colocar as questões mais prementes.	Não há informação	A Administração pública local é a que com maior frequência muda de representantes.	As ONGA estimulam o debate	Perante o novo regulamento há a disponibilidade dos representantes actuais realizarem reuniões com as outras ONGA.
	Comissão de Gestão do Ar de Lisboa	Representantes de organismos da Administração pública faltam com muita frequência		Representantes manifestam pouco interesse e motivação.	Não há informação.	Os representantes mudam com alguma frequência (suplentes diferentes a cada reunião).	Não há informação.	Não há informação.

ANEXO VIII

RELATÓRIO SOBRE OS DEBATES POLÍTICOS E LEGISLATIVOS EM TORNO DAS TEMÁTICAS AMBIENTAIS

OS DEBATES POLÍTICOS E LEGISLATIVOS EM TORNO DAS TEMÁTICAS AMBIENTAIS

No que diz respeito às organizações de âmbito parlamentar e partidário que se debruçam sobre as questões ambientais, foi possível averiguar que existe uma comissão especializada responsável pela análise na especialidade de qualquer questão ou proposta que surja no seio da Assembleia da República (AR) sobre esta matéria, mais concretamente a Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente (4ª Comissão).

Com o intuito de perceber melhor a forma como estas questões são tratadas pelos diversos grupos parlamentares, quem as suscita e em que circunstâncias, foi realizada a análise de algumas reuniões plenárias, sendo que para tal foi consultado o *site* da AR na Internet, onde é possível encontrar os textos integrais das sessões legislativas. Esta pesquisa abrangeu o período relativo à VII Legislatura, ou seja, desde Outubro de 1995, tendo sido efectuada a análise do último trimestre de 1995 e o primeiro trimestre de 1996.

Tendo por base esta breve análise, é possível observar que as questões ambientais são suscitadas habitualmente por um número restrito de personalidades, com particular destaque para as deputadas do Partido Ecológico os Verdes, cujas intervenções deixam entrever uma preocupação em tornar as questões ambientais transversais a todas as matérias, contextos e debates realizados no plenário. São ainda frequentes as questões suscitadas pelo grupo parlamentar do PCP, mas estas prendem-se especialmente com aspectos ligados às políticas comunitárias em relação à agricultura e à pesca, merecendo particular destaque os aspectos económicos e sociais daí decorrentes, e não tanto as questões ambientais.

Não obstante a relevância desta análise, o facto é que após esta primeira aproximação, a análise das sessões plenárias nestes moldes teve de ser interrompida, uma vez que implicava um enorme dispêndio de tempo. Em alternativa, foi solicitado à AR o envio de informação relativa às temáticas ambientais discutidas no plenário, assim como, às sessões plenárias em que estes debates ocorreram.

Este pedido foi prontamente atendido pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, tendo-nos sido enviada a informação referente ao período de Outubro de 1995 e Junho de 1997. Posteriormente foi solicitada uma actualização desta informação, tendo-nos sido fornecidos os registos correspondentes ao período que medeia entre Julho de 1997 e Março de 1999.

Dado que este levantamento não é uma das temáticas centrais para este Projecto, e perante os condicionalismos – de tempo e recursos – enfrentados, a solicitação destas informações aos serviços da AR, permitiu uma caracterização dos temas abordados, assim como, dos intervenientes na sua discussão (ainda que se tenha perdido alguma da riqueza de informação que uma análise pormenorizada das actas das sessões parlamentares poderia revelar).

Em termos do tratamento da informação recebido, foi construída uma base de dados onde constam as seguintes informações:

- Intervenientes na discussão – onde se faz uma distinção entre os membros dos partidos políticos e os membros do Governo;
- Período da Sessão onde se enquadra o debate;
- Data da intervenção;
- Tipo de intervenção - que permite diferenciar entre, por exemplo: uma sessão de perguntas ao Governo, um debate de urgência ou a apreciação de uma petição;
- Assunto tratado.

No sentido de complementar as informações acima referidas e explorar os contextos institucionais de deliberação e participação vocacionados para o debate e resolução de questões ambientais, foram estabelecidos contactos com a Assembleia da República solicitando a disponibilização de informações sobre o processo de consulta de outras entidades para emissão de pareceres relativos a determinadas questões ou projectos de lei que envolvam a problemática ambiental. Em consequência, foi-nos enviada a lista das entidades que foram ouvidas pela 4ª Comissão, donde constam:

- Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente
- GEOTA - Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente
- LPN - Liga para a Protecção da Natureza
- QUERCUS
- IPAMB - Instituto de Promoção Ambiental
- Associação dos Arquitectos Portugueses
- Associação Portuguesa de Biólogos
- Associação Portuguesa dos Engenheiros do Ambiente
- Associação Portuguesa de Recursos Hídricos
- AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas
- Associação dos Promotores Imobiliários
- ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias
- ANMP - Associação Nacional dos Municípios Portugueses

**ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AOS DEBATES NO PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
SOBRE AMBIENTE, NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE OUTUBRO DE 95 E MARÇO DE 99**

No período compreendido entre Outubro de 95 e Março de 99, ocorreram 84 sessões onde as questões ambientais fizeram parte da agenda. Estes debates enquadraram-se maioritariamente em sessões de «Perguntas ao Governo» (38%), «Debates de Urgência» (6%) e debates na «Generalidade» (9,5%).

Os anos de 1996 e 1997 surgem como aqueles em que se realizaram mais debates sobre temáticas ambientais. Os assuntos que assumiram maior relevância nestes anos em termos do debate político foram os relacionados com o «Ordenamento do Território, Urbanismo e Requalificação», com as «Grandes Infra-Estruturas» e com as questões de «Impacte Ambiental». No ano de 1999, do qual apenas possuímos informação sobre o primeiro trimestre, surgem com algum relevo as questões relacionadas com as «Áreas Protegidas e Zonas de Interesse Ambiental Relevante» (15,4%), o «Litoral» (15,4%) e os «Resíduos Industriais» (38,5%).

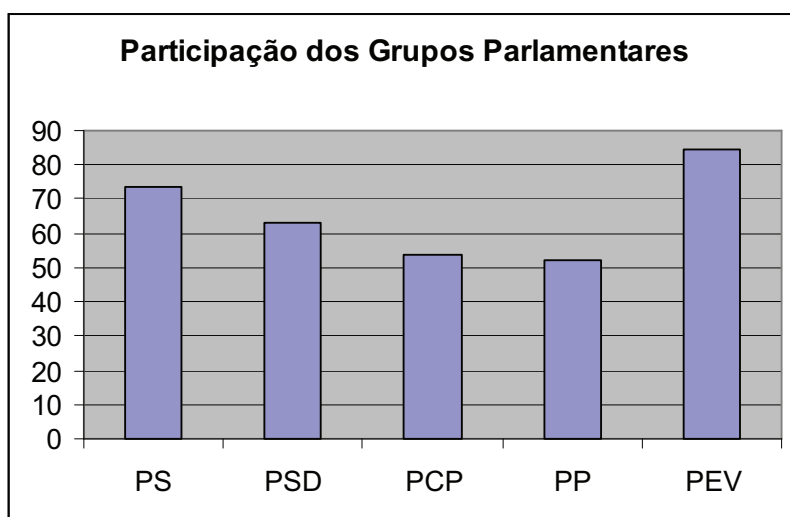
No seu conjunto, e no que diz respeito aos assuntos que com maior frequência sobem a plenário, estes centram-se nas «Grandes Infra-Estruturas» (12%), nas questões ligadas ao «Ordenamento do Território, Urbanismo e Requalificação» (10,7%), na temática das «Áreas Protegidas ou Zonas de Interesse Ambiental Relevante» (8,3%), nos «Resíduos Industriais» (8,3%) e nas questões de «Ambiente Geral» (8,3%). Estas últimas, são aliás as que com maior frequência suscitam a presença da Ministra do Ambiente, a par com as questões de «Impacte Ambiental».

Os membros do Governo estiveram presentes em 50% das sessões realizadas na Assembleia da República sobre questões ambientais. Ao nível dos representantes governamentais nas áreas afins ao ambiente, são os Secretários de Estado do Ambiente que com maior regularidade estiveram envolvidos nos debates realizados, isto é, participaram em 45% das 42 sessões em que estiveram presentes membros do Governo. Os representantes do Ministério do Planeamento também marcaram a sua presença em 12% das sessões, e centraram as suas intervenções sobre os temas que mais directamente lhes dizem respeito, como sejam as questões de ordenamento e planeamento – incluindo as grandes infra-estruturas, e as barragens. Em cerca de 21% destas sessões plenárias estiveram presentes mais do que um Ministro, ou mais do que um representante de um Ministério. As participações do Ministério da Agricultura subordinaram-se às questões da Floresta e as do Ministério da Administração Interna aos fogos (medidas de prevenção e combate).

As intervenções de representantes do Governo aconteceram com maior regularidade, como aliás seria de esperar, nas sessões parlamentares de «Perguntas ao Governo».

Quanto à intervenção dos diversos grupos parlamentares nos debates sobre questões ambientais, apenas em cerca de 29% dos casos intervieram todos os partidos. Os temas base destas sessões prenderam-se com o «Ordenamento do Território, Urbanismo e Requalificação», com os «Resíduos Industriais», com a «Gestão de Recursos Hídricos» e com questões de «Ambiente Geral».

O Partido Ecológico Os Verdes (PEV) foi aquele que participou com maior frequência (interveio em 85% dos debates sobre ambiente), e o Partido Popular encontra-se na situação oposta, isto é, interveio em apenas 52% dos debates sobre estas temáticas, sendo o partido que menos participou. De seguida, apresentamos um gráfico onde constam as participações nos debates, por parte de cada um dos grupos parlamentares com assento na Assembleia da República.



No sentido de permitir uma correcta visualização da relação entre os temas ambientais debatidos e a participação de cada um dos grupos parlamentares presentes, foi elaborado um quadro resumo, que apresentamos de seguida:

ASSUNTOS ABORDADOS	GRUPOS PARLAMENTARES				
	<i>PS</i>	<i>PSD</i>	<i>PCP</i>	<i>PP</i>	<i>PEV</i>
Ordenamento do Território, Urbanismo e Requalificação	++	++	++	+++	++++
Áreas Protegidas; Zonas de Interesse Ambiental Relevante	++	++	+++	++	++++
Resíduos Urbanos	0	++++	+	0	++++
Resíduos Industriais	++++	++++	++++	++++	++++
Floresta	++++	++	+++	+++	+++
Fogos – Medidas de Prevenção e Combate	++++	++++	++	++++	+++
Comemorações ligadas ao Ambiente; Dias Mundiais	+++	++	0	0	+++
Convenções, Campanhas e Conferências Mundiais	+++	+++	++	+	++++
Resíduos – Geral	++	++	++	++	++++
Grandes Infra-Estruturas	++++	++	+++	++	++++
Impacte Ambiental	++++	+++	++++	++	++++
Intempéries	++	++	++++	++	++++
Rios e Barragens	+++	+++	++	+++	+
Gestão de Recursos Hídricos	++++	++++	++	++++	++++
Ambiente Geral	++++	+++	++	+++	++++
Energia	++	++	0	++	++++
Litoral	++	++	0	++	++++
Outros	+++	+++	+++	+++	+++

LEGENDA

- 0 – Não esteve presente em nenhuma sessão
+ - Presente em 25% das sessões
++ - Presente entre 26% a 50% das sessões
+++ - Presente entre 51% a 75% das sessões
++++ - Presente entre 76% e 100% das sessões

As questões ligadas às «Grandes Infra-Estruturas», a problemática da «gestão dos recursos hídricos» (claramente marcada pelas negociações com Espanha da Convenção Luso Espanhola sobre a gestão sustentada das bacias hidrográficas internacionais), assim como o controverso tema dos «resíduos industriais» (primeiro com a decisão de não construir uma incineradora de raiz, e por último com a questão da Co-incineração de resíduos industriais nos fornos das empresas cimenteiras), surgem como os principais «responsáveis» por uma participação mais equilibrada dos diversos grupos parlamentares.

Quando consideramos a relação existente entre o assunto abordado e o contexto em que este surge, isto é, o tipo de intervenção que o enquadra, verificamos que as questões ligadas ao ordenamento, aos resíduos industriais e à floresta, foram aquelas que, com maior frequência, suscitaram debates de urgência. A modalidade de perguntas ao Governo, sendo a mais comum (38%), é também aquela em que se aborda um leque mais alargado de assuntos (apenas 4 assuntos não foram abordados

desta forma pelo menos uma vez). Ainda assim, alguns temas são abordados com maior frequência do que outros; a temática das áreas protegidas e sítios de interesse ambiental, as grandes infra-estruturas, os resíduos urbanos e as questões de impacto ambiental, são as mais comuns.

Em termos da apreciação de petições, estas centraram-se sobre questões de ordenamento, resíduos industriais, floresta e grandes infra-estruturas.

Muito embora as sessões de perguntas ao Governo e as subordinadas a debates de urgência, sejam aquelas onde com maior frequência se regista a participação de todos os grupos parlamentares (26% das sessões em que intervêm todos os partidos são sessões de perguntas ao Governo – situação idêntica à registada em relação aos debates de urgência), são estes últimos que registam uma maior participação, isto porque, na totalidade das sessões em que se realizaram debates de urgência sobre temáticas ambientais, registou-se a participação de todos os grupos parlamentares, o que em relação às sessões de perguntas ao Governo, apenas aconteceu em cerca de 16% dos casos. As interpelações ao Governo, são outra das situações de debate na AR que suscitam maior participação de todos os partidos (em 67% das sessões deste tipo participaram membros de todos os grupos parlamentares).

**ESTRUTURA DA BASE DE DADOS DAS INTERVENÇÕES NO PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA SOBRE TEMÁTICAS AMBIENTAIS**

INTERVENIENTES NA DISCUSSÃO		
1- TODOS OS PARTIDOS	1- Sim	2- Não
2- PARTIDO SOCIALISTA – PS	1- Sim	2- Não
3- PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA – PSD	1- Sim	2- Não
4- PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS – PCP	1- Sim	2- Não
5- PARTIDO POPULAR – PP	1- Sim	2- Não
6- PARTIDO ECOLÓGICO – OS VERDES - PEV	1- Sim	2- Não
7- INTERVENIENTES DO GOVERNO	1- Primeiro Ministro 2- Ministra do Ambiente 3- Secretários de Estado do Ambiente 4- Ministério do Planeamento 5- Ministério da Agricultura 6- Ministério da Administração Interna 7- Ministro ou Secretário dos Assuntos Parlamentares 8- Mais do que um Ministério ou mais do que um elemento de um Ministério	
8- OUTROS INTERVENIENTES	1- Presidente da Assembleia da República 2- Outros membros da Mesa da AR	
9- PERÍODO DA SESSÃO	1- Antes da Ordem do Dia 2- Ordem do Dia	
10- DATA DO DIÁRIO		
11- ANO A QUE SE REFERE	1- 1995 2- 1996 3- 1997 4- 1998 5- 1999	
12- MÊS A QUE SE REFERE	1- Janeiro 2- Fevereiro 3- Março 4- Abril 5- Maio 6- Junho	7- Julho 8- Agosto 9- Setembro 10- Outubro 11- Novembro 12- Dezembro
13- TIPO DE INTERVENÇÃO	1- Perguntas ao Governo 2- Interpelação ao Governo 3- Debate 4- Debate de Urgência 5- Declaração Política 6- Apreciação de Petição 7- Generalidade 8- Iniciativas 9- Assunto de Interesse Político Relevante 10- Votação	

14- ASSUNTO TRATADO	1- Ordenamento do Território, Urbanismo e Requalificação 2- Áreas Protegidas; Zonas de interesse ambiental relevante 3- Resíduos Urbanos 4- Resíduos Industriais 5- Floresta 6- Fogos – Medidas de prevenção e combate 7- Comemorações de efemérides ligadas ao ambiente – dias mundiais 8- Convenções, Conferências e Campanhas mundiais 9- Resíduos geral 10- Grandes Infra-estruturas ou Planos 11- Impacte Ambiental 12- Intempéries 13- Rios e Barragens 14- Gestão de Recursos Hídricos 15- Ambiente Geral 16- Energia 17- Litoral 18- Outros
----------------------------	--