

AUTORES

Pierre André com a colaboração de Bert Enserink, Desmond Connor e Peter Croal

Incluindo as observações do Comité de Publicações da IAIA

COMO CITAR ESTA PUBLICAÇÃO

André, P., B. Enserink, D. Connor and P. Croal 2006 *Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication Series No. 4*. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.

TRADUÇÃO EM LÍNGUA PORTUGUESA

A presente tradução em língua portuguesa foi efetuada no âmbito da Rede de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos (www.redeimpactos.org), um projeto da APAI – Associação Portuguesa de Avaliação de Impactos (www.apai.org.pt).

A responsabilidade da tradução é de Inês Sousa, com revisão de Júlio de Jesus e Maria do Rosário Partidário.

A versão oficial é a publicada em língua inglesa no site da IAIA.

Quaisquer comentários sobre esta tradução podem ser enviados, a qualquer momento, para: rede@redeimpactos.org.

INTERNATIONAL ASSOCIATION for IMPACT ASSESSMENT

- Headquarters
1330 23rd Street South, Suite C
Fargo, ND 58103-3705 USA
Phone +1.701.297.7908
Fax +1.701.297.7917
info@iaia.org
www.iaia.org

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Princípios Internacionais da Melhor Prática

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA PODE SER DEFINIDA COMO O ENVOLVIMENTO DE INDIVÍDUOS E GRUPOS QUE SÃO POSITIVA OU NEGATIVAMENTE AFETADOS OU QUE ESTÃO INTERESSADOS NUMA PROPOSTA DE PROJETO, PROGRAMA, PLANO OU POLÍTICA, SUJEITA A UM PROCESSO DE DECISÃO.

Introdução

Este documento da IAIA, Princípios de Melhores Práticas de Participação Pública, visa promover uma prática séria de participação pública (PP) entre os profissionais de avaliação de impactos (AI).¹

O documento:

- Define os pré-requisitos para um envolvimento efetivo e adequado do público em AI.
- Identifica as condições necessárias para tornar o processo de participação credível e para maximizar o interesse e empenho das partes interessadas.

Este documento reúne os princípios para o estado da arte da prática de participação pública. Está concebido, em primeiro lugar, para referência e utilização pelos envolvidos na participação pública em AI. Foi construído com base na experiência em PP de muitos membros da IAIA e foi escrito para membros da IAIA com diferentes experiências e de diferentes domínios de AI, com o fim de melhorar a ética e a qualidade da sua prática. Assim sendo, os princípios aqui apresentados são abrangentes, genéricos e não prescritivos. Eles realçam a PP como um pilar da AI e pretendem ser aplicáveis a todos os níveis e tipos de intervenções planeadas (incluindo ao nível estratégico) e de acordo com os constrangimentos de tempo, informação e recursos.

A utilização da participação pública, assim como da AI em geral, está a expandir-se em todo o mundo. Este contexto em evolução permite que, cada vez mais, os profissionais de AI das humanidades, medicina e ciências sociais e das ciências naturais e aplicadas se encontrem envolvidos, ou mesmo coordenem, a participação pública. A IAIA espera que estes princípios venham a ser usados para melhorar a prática de PP na AI, bem como estimulem o debate entre as partes interessadas, que resultem em melhores projetos, melhor desenvolvimento, governança participativa e, em última instância, um mundo mais sustentável.

Este documento compreende três secções principais, as quais:

- Definem o conceito de participação pública.
- Realçam os objetivos da PP em AI.
- Fornecem princípios de melhor prática de PP.

O que é a Participação Pública?

A participação pública pode ser definida como o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva ou negativamente afetados por uma intervenção proposta (por exemplo, um projeto, um programa, um plano, uma política) sujeita a um processo de decisão ou que estão interessados na mesma. Os níveis de participação em AI variam, desde a participação passiva ou receção de informação (uma forma de participação unidirecional), à participação através de consultas (tais como audiências públicas e reuniões abertas), à participação interativa (tais como workshops, negociação, mediação e, mesmo, cogestão)². Os diferentes níveis de PP podem ser relevantes para diferentes fases de um processo de AI, desde a comunicação da proposta de intervenção e análise inicial da comunidade, até à decisão de aprovação, e posterior monitorização e seguimento.³

Objetivos da Participação Pública

A participação pública é essencial para a boa governança e pode fortalecer as comunidades locais. É *multi-objetivo*, visando especificamente:

- Convidar o público afetado e interessado para o processo de decisão para promover a justiça, a equidade e a colaboração.
- Informar e educar as partes interessadas (incluindo o proponente, o público, o(s) decisor(es) e o regulador) acerca da intervenção planejada e das suas consequências.
- Reunir informação junto do público sobre o seu ambiente humano (incluindo as dimensões cultural, social, económica e política) e o seu ambiente biofísico, bem como sobre as relações que têm com o seu ambiente (incluindo as relacionadas com os conhecimentos tradicionais e locais).
- Obter reações do público sobre a intervenção planejada, incluindo a sua escala, calendarização e formas de reduzir os seus impactos negativos ou aumentar os seus resultados positivos ou compensar impactos que não possam ser mitigados.
- Contribuir para melhorar a análise de propostas, levando a um desenvolvimento mais criativo, intervenções mais sustentáveis e, conseqüentemente, maior aceitação e apoio do público, comparativamente ao que sucederia noutras circunstâncias.
- Contribuir para a aprendizagem mútua entre as partes interessadas e para a melhoria da prática de PP e da AI de uma proposta.

Princípios da Melhor Prática

Encontram-se incluídos neste documento três níveis de Princípios de PP: *Princípios Básicos*, *Princípios Operacionais* e *Orientações de Desenvolvimento*.

Os *Princípios Básicos* aplicam-se a todas as fases da PP em processos de AI, desde o nível estratégico ao nível operacional. É importante reconhecer que estes níveis são interdependentes e, em alguns casos, podem estar em conflito. Uma abordagem equilibrada é essencial quando se aplicam os Princípios de PP para assegurar que a AI cumpre o seu objetivo e que é realizada de acordo com as melhores práticas.

Os *Princípios Operacionais* descrevem como devem ser aplicados os Princípios Básicos às principais fases e atividades dos processos de AI.

As *Orientações de Desenvolvimento* identificam direções chave para a melhoria da participação pública em AI. Prevê-se que níveis subsequentes de Princípios possam evoluir, por exemplo princípios “específicos da atividade”, “estado da arte” ou princípios de PP de “próxima geração”. No entanto, o seu desenvolvimento constituirá um esforço separado, construído sobre os Princípios Básicos e Operacionais aqui apresentados e alargando-os.

Princípios Básicos

A prática contemporânea da participação pública em AI deve ser:

- **Adaptada ao contexto** – Compreendendo e estimando as instituições sociais, os valores e a cultura das comunidades na área do projeto; e respeitando os antecedentes históricos, culturais, ambientais, políticos e sociais das comunidades afetadas por uma proposta.
- **Informativa e pró-ativa** - Reconhecendo que o público tem o

direito a ser informado o mais cedo possível e de forma séria sobre propostas que possam afetar as suas vidas ou meios de subsistência. A difusão de informação simples e compreensível ao público afetado e interessado aumenta o interesse e a motivação para participar.

- **Adaptável e comunicativa** – Reconhecendo que o público é heterogêneo, de acordo com a sua demografia, conhecimento, poder, valores e interesses. Devem ser seguidas as normas da comunicação eficaz⁴ entre pessoas, com respeito por todos os indivíduos e partes.
- **Inclusiva e equitativa** – Garantindo que todos os interesses, incluindo os não representados ou subrepresentados, são respeitados em relação à distribuição dos impactos, compensação e benefícios. A participação ou defesa dos interesses dos grupos menos representados, incluindo os povos indígenas, mulheres, crianças, idosos e pobres deve ser encorajada. A equidade entre as gerações presente e futura deve ser promovida, numa perspectiva de sustentabilidade.
- **Educativa** – Contribuindo para o respeito e a compreensão mútuos de todas as partes interessadas na AI, em relação aos seus valores, interesses, direitos e deveres.
- **Cooperativa** – Promovendo a cooperação, a convergência e a criação de consenso, em vez da confrontação. Deve procurar-se um compromisso entre perspectivas e valores opostos, assim como tentar chegar a um consenso geral sobre a aceitação da proposta, no sentido de uma decisão que promova e apoie o desenvolvimento sustentável.
- **Imputável** – Melhorando a proposta em estudo, tendo em conta os resultados do processo de PP; incluindo a informação e resposta às partes interessadas sobre os resultados do processo de PP, especialmente sobre o modo como os seus comentários contribuíram para a tomada de decisão.

Princípios Operacionais

No que diz respeito aos Princípios Básicos previamente identificados, a participação pública deve ser:

- **Iniciada cedo e sustentada** – O público deve ser envolvido cedo (antes de serem tomadas decisões importantes) e regularmente no processo de AI. Isto gera confiança entre os participantes, confere mais tempo à PP, melhora a análise da comunidade, melhora a seleção de ações e a definição do âmbito da AI, aumenta as oportunidades de modificar a proposta tendo em atenção os comentários e opiniões reunidos durante o processo de PP, reduz o risco de rumores e melhora a imagem pública do proponente. Pode também dar maior confiança ao regulador na decisão de aprovação que tem de tomar.
- **Bem planeada e focalizada em questões negociáveis** – Todas as partes interessadas na AI devem conhecer os objetivos, regras, organização, procedimento e resultados esperados do processo de PP empreendido. Isto melhorará a credibilidade do processo para todos os envolvidos. Uma vez que o consenso nem sempre é viável, a PP deve enfatizar a compreensão e o respeito pelos valores e interesses dos participantes e concentrar-se em questões negociáveis relevantes para a tomada de decisão.

- **Apoiante dos participantes** – O público deve ser apoiado na sua vontade de participar, através de uma difusão adequada da informação sobre a proposta e sobre o processo de PP e de um acesso justo e equitativo a fundos ou apoio financeiro. Deve ser também providenciada a capacitação, facilitação e assistência, particularmente a grupos que não têm a capacidade para participar e em regiões onde não existe uma cultura de PP ou onde a cultura local possa inibir a PP.
- **Diferenciada e otimizada** – Um programa de PP deve ocorrer no nível mais adequado de decisão para uma proposta (por exemplo, ao nível da política, plano, programa ou projeto). O público deve ser convidado a participar regularmente, com ênfase no tempo apropriado para o envolvimento. Uma vez que a PP consome recursos (humanos, financeiros, de tempo) para todos as partes interessadas, a otimização em tempo e espaço assegurará uma maior disposição para a participação.
- **Aberta e transparente** – As pessoas afetadas por uma proposta e que estão interessadas em participar, qualquer que seja a sua origem étnica, género e rendimentos, devem ter acesso a toda a informação relevante. Esta informação deve ser acessível para todos os leigos chamados a avaliar uma proposta (por exemplo, os termos de referência, relatório e resumo). Os leigos deverão ser capazes de participar em workshops, reuniões e audiências relevantes relacionadas com o processo de AI. Deve ser fornecida informação e facilitação para essa participação.
- **Orientada para o contexto** – Uma vez que muitas comunidades têm as suas próprias regras formais e informais para o acesso público aos recursos, a resolução de conflitos e a governança, a PP deve adaptar-se à organização social das comunidades sujeitas aos impactos, incluindo as dimensões cultural, social, económica e política. Isto demonstra respeito pela comunidade afetada e pode melhorar a confiança pública no processo e nos seus resultados.
- **Credível e rigorosa** – A PP deve aderir à ética, ao comportamento profissional e às obrigações morais estabelecidos. A mediação da PP por um facilitador neutral, no seu sentido formal ou tradicional, melhora a imparcialidade do processo, bem como a justiça e a equidade no direito à informação. Também aumenta a confiança do público para expressar as suas opiniões e reduz as tensões, o risco de conflitos entre os participantes e as possibilidades de corrupção. Num contexto formal, encoraja-se a adoção de um código de ética.

Orientações de Desenvolvimento

Para melhorar os resultados da participação pública, todos os atores devem promover ativamente:

- O acesso a informação útil e relevante por parte do público. Mesmo se se encontrar, na realidade, geralmente disponível, a informação pode necessitar de alguma melhoria para que seja útil aos leigos, ou de ser mais focalizada e relevante para o processo de decisão.
- Envolvimento e participação de alto nível na decisão.
- Formas criativas de envolver as pessoas.
- Acesso à justiça e equidade.

Notas

¹ Desde 1999 que a IAIA, como primeira organização na área da avaliação de impacto, tem preparado um conjunto de documentos de melhores práticas em diferentes domínios da AI (por exemplo, Avaliação de Impacto Ambiental, Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impacto Social). Estes documentos destinam-se a fornecer orientações amplamente consensuais aos membros da IAIA e a outros envolvidos na prática de AI.

² “Arnstein (1969, *Journal of the American Planning Association*, 35: 216-224) foi o primeiro a identificar a “escada da participação dos cidadãos”, que variou desde a persuasão, num extremo da escada, até à autodeterminação, no outro extremo. Esta última é a forma mais forte de participação pública, na qual o processo é realizado diretamente pelo público, com a aceitação dos resultados por parte do proponente.” (Roberts, 2003, *Involving the Public*, in H. Becker and F. Vanclay (eds.) *International Handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar: pp. 259-260).

³ A PP não inclui a manipulação da opinião pública por técnicas de relações públicas ou pela limitação da liberdade de participar.

⁴ Para ser eficaz, a comunicação entre os atores da AI (por exemplo, o público, o proponente, o decisor, o regulador) deve dar atenção à escuta ativa e ao quadro de referência dos diferentes atores e à conotação dos termos, às suas atitudes em relação a outros, aos seus papéis e relações entre papéis, à situação geral na qual tem lugar a comunicação e ao seu objetivo, bem como ao seu nível de preparação. A comunicação eficaz nos dois sentidos requer o respeito pelos outros, pela sua cultura, tradição e personalidades.

Agradecimentos

O projeto da IAIA *Princípios da Melhor Prática em PP* teve início na Conferência Anual IAIA'03 em Marrakech (Marrocos) durante a reunião da Secção de Participação Pública. Nesta ocasião os participantes recomendaram aos co-coordenadores da reunião (P. André e B. Enserink) e à IAIA o desenvolvimento de princípios para a melhor prática de PP, em colaboração com os membros da IAIA interessados. Pierre André (Universidade de Montréal, Canadá), Bert Enserink (TuDelft, Países Baixos), Des Connor (anterior Coordenador da Secção de PP, Connor Development Services, Canadá) e Peter Croal (Canadian International Development Agency, Canadá e previamente Southern African Institute for Environmental Assessment, Namíbia) aceitaram coordenar conjuntamente este exercício. Muitos outros membros estiveram envolvidos no processo, reagindo a sucessivas versões preliminares. A segunda versão preliminar foi discutida durante os workshops sobre PP e nas reuniões da Secção de PP na Conferência Anual IAIA'04 realizada em Vancouver (Canadá) e na Conferência Anual IAIA'05 realizada em Boston (EUA). Muitos comentários e sugestões foram propostos durante estas discussões e foram integrados nesta versão.

Os coordenadores gostariam de agradecer aos seguintes membros da IAIA o seu contributo neste processo de consulta: Janet Amos, Ilse Aucamp, Diane Austin, Danny Bayha, Judy Bennett, Alan Bond, Dianne Buchan, Alan Calder, Linda Carton, Réal Courcelles, Gilles Côté, Mariëlle de Sain, Saida L. Engström, Richard Fristik, Martin Haefele, Margriet Hartman, Michelle Hendriks, Pekka Hokkanen, Barbasa Illsley, Karin Isaksson, Gladys Joudrey, Hironori Kamemoto, Nicole Kovalev, Midafumi Kurasaka, Adjei-Fosu Kwailu, Pascale Méra, Angus Morrison-Saunders, Shigeo Nishikizawa, Chris O'Neil, Luc Ouimet, Melanie Poerschmann, Cynthia Pratt, Kerry Shannon, Takashi Shimizutani, John Sinclair, Philip Tagoe, Frank Vanclay, Irene Van Kamp, Wolfgang Wende e Loes Witteveen. A sua participação contribuiu significativamente para o desenvolvimento destes princípios.

