

Participação Pública em Políticas de Ambiente e Educação Ambiental

Teresa Rosa

teresa.rosa@esgs.pt

Equiparada a Professora Adjunta ESGS-IPS

Assessora Principal CCDR-LVT

"Mudança é um processo singular, que ocorre calmamente e quase invisivelmente, até um dia em que de repente se noticia que as coisas estão diferentes.

Nós vimos sempre o mundo com a ajuda daquilo que nós projectamos como mapas mentais, mas isto significa simplesmente que focamos num conjunto de padrões que formam e definem o mundo em que vivemos.

Este mapa mental muda em espasmos.

Temos de deitar fora os velhos mapas e criar novos que façam muito mais sentido para o mundo"¹.

Num contexto de globalização, os desafios colocados por uma sociedade diversificada, caracterizada por complexas interacções, com problemas sociais múltiplos, associados a conflitos difíceis, releva a **construção de uma política pública cada vez mais apoiada numa cidadania activa e num discurso público**, onde são as próprias comunidades a assumir o seu futuro (Vasconcelos, 2001: 778).

Uma resposta adequada à mudança implica novas formas de estar, suportadas em novas mentalidades e em **novos comportamentos**, implica uma **interactividade sustentável entre o sistema societário e o sistema biofísico**.

Esta comunicação realça a importância de instrumentos que apoiam estratégias de incentivo à consciência ambiental, realçando-se o papel das metodologias participativas como factor contributo para a eficácia do processo de informação, comunicação e consciencialização dos indivíduos, por apelo à prossecução de um desenvolvimento sustentável, através de práticas de educação e apoio à formação de uma ética ambiental.

As políticas do Ambiente e as mudanças de comportamento

Para alterar o comportamento dos agentes, as políticas ambientais podem recorrer a instrumentos de natureza obrigatória, compulsória, nem sempre eficazes e envolvendo altos custos de fiscalização, recorrer aos instrumentos de incentivo e ou apoiarem-se em instrumentos de informação voluntária, visando-se um comportamento mais adequado do ponto de vista ambiental, obtendo-se resultados mais desejáveis na óptica social.

Os **instrumentos de comando e controlo** estão direccionados para a proibição, restrição ou normalização de comportamentos que afectam o ambiente. As autoridades ambientais estabelecem as metas a alcançar, as tecnologias a utilizar e os comportamentos a adoptar pelos agentes.

Os **instrumentos económicos e fiscais** destinam-se, por um lado, a encarecer o uso de recursos ambientais, reflectindo a sua escassez, por outro, a subvencionar comportamentos benéficos ao ambiente, incentivando os agentes a incorporarem os custos ambientais nas suas decisões e a

¹ Church, Dennis, 1991 *Building Sustainable Communities: An Opportunity And A Vision For A Future That Works*
EcoIQ, Resource Renewal Institute

escolher a melhor estratégia para o efeito, não obrigatória. Corrigem-se as distorções dos mercados, criam-se mercados que internalizam as externalidades, ajudando também a uma boa definição dos direitos de propriedade.

Os **instrumentos de informação voluntária** caracterizam-se por envolver tentativas públicas ou privadas para aumentar a disponibilidade de informação junto de trabalhadores, consumidores, accionistas e público em geral, nomeadamente sobre a qualidade do ambiente e poluição gerada, e as características ambientais das actividades, produtos e ou processos (Antunes et al., 1999).

No desenvolvimento destes instrumentos de carácter voluntário, o recurso a **métodos interactivos** que promovam o encontro, a reflexão e o debate entre actores chave, torna possível o encontro de soluções colaborativas e a promoção do saber colectivo, potencializando uma mudança de comportamentos em direcção à sustentabilidade.

A comunicação ambiental

A OECD desenvolveu um conjunto de instrumentos de gestão no âmbito da Comunicação Ambiental afim de servir os Programas Ambientais e o Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente as Agendas Locais 21, uma vez que se tinha consciência de que, apesar de surgirem processos "envolvendo comunicação multifacetada, cooperação inter- institucional e construção de consensos entre os diversos actores (...) havia um sucesso limitado porque as **inovações e soluções que se ofereciam não envolviam de forma plena as pessoas** " (OECD, 1999: 6).

A aplicação deste instrumento de gestão *Comunicação Ambiental* é determinante para os governos, atendendo aos seguintes factores:

- (1) complexidade das questões ambientais;
- (2) falta de conhecimento do público em geral;
- (3) impactes pessoais envolvendo reacções não racionais, nomeadamente ao nível emocional e espiritual;
- (4) elemento de risco presente, principalmente na diferença entre as acções passivas, não controláveis, e as activas, voluntárias;
- (5) larga escala nas intervenções ambientais, requerendo uma acção coordenada e global, envolvendo, a maioria da população.

O processo difundido pela OECD utiliza a metodologia 'Step by Step' do planeamento estratégico como parte de um ciclo contínuo de projecto. "Iniciativas isoladas e *ad-hoc* que não estejam integradas dentro de uma estratégia de comunicação compreensiva, podem causar inflacionadas expectativas nos apelos racionais e na dimensão cognitiva das mensagens" (OECD, 1999: 13), causando insucesso na solução dos problemas ambientais.

As fases do modelo proposto pela OECD podem ser sumariadas através de **um modelo de mudança de comportamentos**, 6 passos que são frequentemente combinados com os 4 elementos chave do modelo do marketing social (Produto/Comportamento como serviço promovido; Distribuição/Acesso ao sistema de serviços; Preço/Custos, barreiras à mudança; Promoção/Relações públicas e comunicação), integrados na estratégia de comunicação ambiental.

Quadro 1- A B C Modelo, os seis passos do Modelo Aplicado de Mudança de Comportamentos

1- Observe o comportamento

Identifique o que o indivíduo gosta e não gosta sobre um determinado comportamento que necessita ser alterado. Não faça simplesmente perguntas. Olhe, avalie, recorde o comportamento. Consiga que um pequeno grupo faça aquilo que gostaria que a comunidade fizesse. Analise seus problemas.

2- Escute

Pergunte aos indivíduos qual é o problema, diga como o seu comportamento alvo vai afectar a sua vida diária. Averigue o que consideram no comportamento como ganho ou benefício, e o que é problema para eles.

3- Decida qual é a questão

Compare os indivíduos que evidenciam o desejado comportamento com os indivíduos que o não evidenciam. O que é que eles gostam, onde vivem, como eles actuam à volta do comportamento que se deseja. Segmente suas audiências porque cada grupo de indivíduos terá de ser comunicado de forma diferente.

4- Generalize os factos

Sumarie as práticas ambientais críticas, os factores chave que influenciam o comportamento e outros pontos nomeadamente, os benefícios com que os indivíduos se preocupam, as mensagens preferidas, opinião dos líderes sobre a confiança dos indivíduos.

Teste suas hipóteses com um inquérito representativo.

5- Comunique os benefícios

Comunique os benefícios que os indivíduos desejam, não somente informação. Ultrapasse as barreiras que as pessoas exerçam, não os informe somente. Isto significa que os *inputs* e *outputs* da comunicação devem estar sincronizados.

6- Monitorize os efeitos

Encontre e resolva enganos. Seleccione e monitorize através de um programa de indicadores simples e funcionais relativamente ao comportamento que se pretende alterar.

Fonte: OECD (1999:21)

A participação pública e o processo educativo

Como nos diz a OECD, "**Dizer** não é ouvir, ouvir não é compreender, compreender não é aceitar, e aceitar não é ainda **fazer**" (OECD, 1999: 6).

Assim é de todo relevante a construção **de canais de cooperação**, com interlocutores de ambos os lados, valorizando-se formas de expressão individual e colectiva, dando-lhes voz pública, tornando possível que um projecto institucional se torne num projecto colectivo.

Isso exige o desenvolvimento de capacidades de comunicação junto de todos os actores, exige um saber transdisciplinar, para assim se conseguir saber chegar ao cidadão comum, tornando possível a construção de uma capacidade colectiva de aprendizagem; realçando a força potencial e integrada do **processo educativo**.

Combinando as formas de abordagem comunicativas para o planeamento, recorre-se a forums, às arenas e ou aos tribunais, no exercício do processo político.

Quadro 2 - Os *forums*, as arenas e os tribunais

Forums para a criação e comunicação de significado

Numa sociedade há *forums* por todo o lado. Podem ser grupos de discussão, audiências públicas, trabalhos de grupo, conferências, jornais, televisão, rádio. Podem ser em espaço físico próprio (audiência pública) ou noutros espaços (jornais, rádio).

Nos *forums* estabelecem-se ligações entre oradores e audiências, e é criado entendimento através de discussão, debate, e deliberação.

Arenas para a tomada de decisão

As arenas podem ser maioritariamente políticas ou económicas. Ambas distribuem e redistribuem o acesso ao processo de decisão e implementação. Podem manter ou modificar as relações políticas e económicas. É o caso das comissões executivas, assembleias, mercados, senados, comissões directivas.

Envolvem a participação de actores de um determinado domínio limitado de actividade como parte do processo de tomada de decisão.

Tribunais para assegurar o cumprimento de princípios éticos, constituições e leis para resolver os conflitos residuais

Os tribunais distribuem e redistribuem a legitimidade. Incluem tribunais de opinião pública, ordens e associações profissionais, tribunais supremos, tribunais militares.

Fonte: Vasconcelos (2001 b: 3-4)

Como refere Vasconcelos, existindo escassez de recursos financeiros, técnicos e humanos, "não sendo possível colocar fiscais por todo lado, e em que frequentemente os problemas necessitam do envolvimento de mais do que uma organização para serem resolvidos, este novo formato de estruturação do processo de gestão [*forums*] oferece uma alternativa para educar, motivar e envolver entidades" (Vasconcelos, 2001b: 2).

Adoptando-se uma atitude colaborativa, utilizando-se uma metodologia adequada em busca de consensos, conduzem-se os processos de forma a evitar conflitos e muitas vezes o recurso aos tribunais. Os tribunais não são modelos satisfatórios que ofereçam resposta adequada à mobilização de actores através de debates, uma vez que são essencialmente adversariais, promovem a competição e têm o objectivo de vencer.

De acordo com Paisana (1999: 51) "estas arenas de debate público (no sentido de *fórum*), destinam-se a estimular o entendimento mútuo, a acção organizada e a construção da capacidade e da aprendizagem colectiva. A comunidade é convidada a envolver-se na formulação dos problemas e objectivos bem como na implementação de soluções. São convidados actores - chave mas o *workshop* é aberto a todos. Os técnicos tomam parte nas reuniões com os seus diagnósticos e cenários mas participam nos grupos de trabalho como membros ordinários".

Quando se reflecte sobre a forma de como o processo participativo deve ser desenvolvido colocam-se questões ao nível de:

- **como desenvolver o processo de comunicação e de expressão** junto dos vários parceiros locais, presentes no processo;
- **como fazer aprender**, como promover a consciencialização, das novas formas de intervir no seio da comunidade, uma vez que falta aos governos, frequentemente, conhecimentos sobre os processos de consciencialização e de expressão, nomeadamente ao nível dos adultos.

De acordo com Healey e Shaw (1993: 775), a procura de **soluções conjuntas**, que simbolizem a **visão de um desenvolvimento sustentável**, tem como requisito que a participação dos actores locais no processo se **inicie** o mais **a montante possível**, privilegiando-se as funções de comunicação, utilizando-se para o efeito formas apropriadas como a divulgação, o diálogo e a negociação.

Todo este processo envolve a necessidade, de acordo com Pires (1995: 20), "de mais acentuada pluridisciplinaridade e de aumento de contactos institucionais com a comunidade local, exigirá o desenvolvimento de capacidades de comunicação e empatia com grupos sócio- profissionais, bem como de áreas de saber de suporte à interdisciplinaridade, que estão normalmente ausentes das "qualificações" formais dos profissionais tradicionalmente envolvidos na actividade do planeamento" (citação de Pires referida em Paisana, 1999: 22).

O processo de comunicação deve ser entendido, de acordo com Isabel Guerra, como um "processo de construção de redes de expressão e de comunicação, de forma horizontal, baseado nos objectivos e não em hierarquias, é um meio fundamental de construção da cooperação e passa por valorizar as formas de expressão individual e colectiva dando-lhes voz pública, fomentando e apoiando as lideranças locais. Não pode haver projectos sociais sem que haja interlocutores de ambos os lados. Se forem criados, desde início, **canais de comunicação cooperantes (e não de dominação)**, um projecto institucional pode tornar-se um projecto colectivo" (Guerra, 2000: 102).

Todo este processo passa, assim, por um construir de estratégias colaborativas e interactivas, através dos quais os participantes desenvolvem entendimentos, geram conhecimento, partilham soluções, sendo essencial o saber ouvir as pessoas, mas também, sendo de todo relevante o uso de uma linguagem adequada para comunicar o desenvolvimento sustentável, linguagem em que todos se envolvam, tornando possível a construção de um processo colectivo de aprendizagem.

Um Modelo conceptual de linguagem para o desenvolvimento sustentável

A melhor forma de educar as pessoas sobre o desenvolvimento sustentável é ajudá-las a descobrir, ao longo de todo o processo, o que é que o termo envolve, o que significa, como ele deve afectar os seus modos de vida, como elas podem ser genuinamente envolvidas. Os indivíduos descobrem assim o desenvolvimento sustentável por elas próprias e começam a aplicá-lo no seu próprio mundo.

Neste sentido, é relevante desenvolver **um modelo conceptual de linguagem para o desenvolvimento sustentável**, uma vez que a linguagem pode ter um papel determinante na aprendizagem, na motivação positiva de comportamentos, estimulando mudanças culturais, fazendo parte do processo de educação para a sustentabilidade.

Na operacionalização do desenvolvimento sustentável o governo do **Reino Unido** (DETR 2000) entende que se deve promover uma **ampla definição de linguagem**, reconhecendo-se que esta não é apenas um conjunto de palavras, deve ser vista como uma **construção de significados**, isto é, envolvendo sinais, símbolos, quadros, figuras, princípios, valores, desenvolvendo-se uma

estrutura coerente de comunicação, a qual pode servir de **catalisador** para uma melhor evolução da linguagem para o desenvolvimento sustentável.

A mudança está em promover uma linguagem com *relevância personalizada* cruzando a sociedade, está em estimular uma mudança cultural de forma que os comportamentos, em defesa de um desenvolvimento sustentável, passem a ser encarados com normalidade, como uma questão comum.

É difícil mudar e a cultura não muda de um momento para o outro. A dinamização de uma linguagem própria para o desenvolvimento sustentável também não leva automaticamente à desejada nova cultura. No entanto, a aplicação dessa linguagem através de adequados instrumentos e mecanismos, e a mensagem de que está imbuída, ajudam a acelerar o processo.

Neste sentido, apresenta-se uma breve reflexão de um estudo de investigação desenvolvido pelo Reino Unido (DETR, 2000), o qual teve por objectivo encontrar uma estrutura coerente de linguagem para o desenvolvimento sustentável, tendo decorrido ao longo de diversas fases, entre finais de 1998 e 2000:

1ª fase- definição do 'problema linguagem'

Através de uma primeira abordagem de investigação e consulta, tentou-se compreender quais os requisitos para o desenvolvimento de uma linguagem comum, num contexto de educação para o desenvolvimento sustentável.

Foram realizados vários painéis de trabalho, tendo-se constatado que:

- não há uma consistência universal de comportamentos que possa ser facilmente adoptada para o desenvolvimento sustentável, com excepção de actividades como a triagem e outras;
- o conceito «verde» domina o debate corrente sobre o desenvolvimento sustentável;
- o conceito significa pouco para a maioria das pessoas, não é um termo relevante;
- o conceito difere de indivíduo para indivíduo.

O desenvolvimento sustentável não está assim ligado a uma identidade consistente, um foco consistente de actuação(DETR, 2000).

2ª fase- Criação, através da investigação, de um modelo de linguagem para o desenvolvimento sustentável de forma a poder ser assimilado por diferentes tipos de organizações e indivíduos.

Numa investigação introdutória foram formalizados inquéritos junto do público em geral; por outro lado, provocou-se um debate interactivo dentro e entre diversos grupos de discussão, tentando-se estimular a descoberta, cada um por si, do conceito de desenvolvimento sustentável e da sua ligação aos respectivos estilos de vida e modos de pensar.

Chegou-se à conclusão que os indivíduos têm tendência para focalizar dentro das suas próprias vidas, tentando encontrar as soluções de afectações económicas, sociais, ambientais «na sua própria casa», quando o que se pede em desenvolvimento sustentável é que os indivíduos focalizem à sua volta. Por outro lado, esta investigação revelou também o esforço envolvido na descoberta do conceito e a dificuldade na percepção das interacções entre as suas dimensões.

O desenvolvimento sustentável tem de ser descoberto pelos indivíduos de forma a envolvê-los e a interessá-los. Essa descoberta conduziu a resultados diferentes consoante a forma como foi apresentado o conceito, se começando pelo termo em si, desconhecido para muitos, se partindo de uma definição reveladora das suas dimensões, dos seus objectivos e dos seus *feedbacks*, opção com muito mais vantagens em termos da sua apreensão, evoluindo de um nível individual para níveis mais gerais.

Foi atribuído uma especial relevância ao papel dos **influenciadores**, grupos chave de influência, cuja actuação, de acordo com os investigadores, ajuda a que o conteúdo da linguagem em desenvolvimento sustentável comece a envolver, conseguindo-se que as pessoas descubram o conceito e o apliquem, de forma espontânea, natural, no seu próprio contexto, estabelecendo uma base na qual elas o descrevem pelas suas próprias palavras(DETR, 2000).

3ª fase: Catalisação da linguagem através de uma estrutura de comunicação tendo por base três catalisadores

- Catalisador- comunicação, orientação e estímulo

Também aqui os influenciadores desempenham um papel determinante. Sob o ponto de vista deste estudo "o início do processo de linguagem não é comunicar «como» fazer ou «ser» sustentável; **o modelo de comunicação foca «o que» significa e «porque» é relevante**. Uma diferente cultura «sustentável» pode ser empreendida por aqueles indivíduos que compreendem «porque» querem mudar seus comportamentos, em vez de se condicionarem esses comportamentos, provocando a sua alteração via regulamentação" (DETR, 2000).

- Catalisador- Ícone desenvolvimento sustentável

Neste processo entendeu-se determinante a adopção de um símbolo. Um símbolo que seja reconhecido como a marca do desenvolvimento sustentável, um instrumento de aprendizagem para encorajar os indivíduos a pensar criticamente sobre o desenvolvimento sustentável, em relação às suas vidas e ao ambiente que as rodeia, uma imagem que faça com que as pessoas olhem o desenvolvimento sustentável como uma identidade comum, dando-se a ideia que existe coerência entre os indivíduos, entre as organizações que estão trabalhando para a sustentabilidade(DETR, 2000).

- Catalisador- Instrumentos criativos de aprendizagem

Existem outras formas, mecanismos de envolver as pessoas no desenvolvimento sustentável. Este estudo desenvolveu um instrumento de aprendizagem baseado no ícone da Pirâmide Sustentável (logotipo, selo de acreditação); propuseram-se, no entanto, outros instrumentos alternativos, produtos comerciais/educacionais tridimensionais (*puzzles*, *pórticos web* e outros) que podendo ser utilizados pelas diferentes organizações em diferentes contextos, complementam-se como instrumentos criativos de aprendizagem num processo continuado de descoberta(DETR, 2000).

Conclusão

Estar sensibilizado para as questões ambientais não é suficiente.

É necessário que através de um processo educativo se consiga mobilizar, motivar e envolver para que se passe efectivamente à acção, desenvolvendo processos integrados de Diálogo, Comunicação e Divulgação para a sustentabilidade (Rosa, 2003):

- O diálogo deve ser **dirigido e orientado** de acordo com os públicos alvo.
- A comunicação assumida como **forma de aprendizagem**, o ser influenciador como forma de difundir atitudes e intervenções para o desenvolvimento sustentável, a figura do líder como alguém em quem o cidadão se reveja. Este processo deve permitir a análise de formas de educação experimental e transversal, o aprender a fazer, o profissionalismo, a adequação do processo educativo ao contexto cultural e societário, a aferição dos seus resultados.
- A divulgação como **forma de fazer aderir**. A construção de uma rede, onda de influência para a difusão do desenvolvimento sustentável, é possível mas exige um saber transdisciplinar, exige a valorização de formas de expressão individual e colectiva, tornando possível que um projecto institucional se torne num projecto colectivo.

Para que haja sucesso em todo este «empreendimento», é necessário que todos, indivíduos e organizações, se envolvem e dêem exemplo de boas práticas.

Este envolvimento, esta co-responsabilização torna-se mais simples se houver uma motivação prévia em aderir à causa do ambiente, se estivermos dispostos a aprender uns com os outros, ter vontade de intervir e querer resolver os problemas, querendo atingir os sectores, sendo influenciadores.

É preciso acreditar no equilíbrio entre o Homem e a Natureza.

Referências Bibliográficas

- Antunes, Paula; Santos, Rui Ferreira (1999) "Economia Ecológica", Revista *Cadernos de Ecologia*, Outubro de 1999
- DETR (2000) *Towards a Language of Sustainable Development* DETR Maio 2000, um estudo efectuado pela Quadrangle Consulting Lda de forma a ser integrado no painel de "Educação para o DS" do RU. <http://www.defra.gov.uk/environment/sustainable/quality99.htm>
- Guerra, Isabel Carvalho (2000) *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção- O Planeamento em Ciências Sociais*
- Healey, Patsy; Shaw, T. (1993) *Planners, Plans and Sustainable Development*, Regional Studies, Vol. 27/8: 769- 76.
- OECD, (1999) *Environmental Communication, Applying Communication Tools Towards Sustainable Development*, Working Paper of The Party on Development Cooperation and Environment, OECD Publications.
- Paisana, José Rui F. Antunes (1999) Planeamento e Envolvimento Cívico - Apresentação de um Modelo Estratégico para a Elaboração e Apreciação do Plano de Urbanização de Ourém, Tese de Mestrado em Geografia, Área de Especialização em Ordenamento do Território e Desenvolvimento, Universidade de Coimbra, Instituto de Estudos Geográficos
- Pires, Artur Rosa (1995) *Teoria e Método em Planeamento*, Licenciatura em Planeamento Regional e Urbano, Relatório elaborado nos termos da alínea a) do nº 1 do art.º 9 do decreto-lei nº 301/72, de 14 de Agosto, Universidade de Aveiro
- Rosa, Teresa (2003) *Conceptualização do Desenvolvimento Sustentável, a sua operacionalização no âmbito da governação local através dos Planos Municipais do Ambiente*, tese de mestrado Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia
- Vasconcelos, Lia T. (2001 b) "O envolvimento do cidadão na Conservação da Biodiversidade - Rumo à Democracia Deliberativa", em *2º Congresso Nacional da Conservação*, Outubro de 2001.
- Vasconcelos, Lia T. (2001) "Novas Agendas Locais- Implementando a sustentabilidade a nível municipal", *VII Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente*, 18 a 20 Abril 2001, organizada pela Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento, pp. 768 a 781