

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PLANEJAMENTO HÍDRICO EM PORTUGAL: A REVISÃO DO PGRH MADEIRA 2022-2027¹

PUBLIC PARTICIPATION IN WATER PLANNING IN PORTUGAL: THE REVISION OF THE MADEIRA RBMP 2022-2027

Tatiana Vieira de Moraes²

Alexandra Aragão³

Celso Maran de Oliveira⁴

Resumo: A participação pública e o acesso à informação são princípios basilares na gestão e planejamento hídrico de Portugal. Nesse sentido, este trabalho se propõe examinar os instrumentos de planejamento hídrico participativo em Portugal e verificar se, de fato, tais princípios basilares foram observados durante o processo de revisão do Plano de Gestão de Região Hidrográfica Madeira 2022-2027. Para tanto, utilizou-se a pesquisa exploratória, baseada em abordagem qualitativa, bem como observação etnográfica da 2^a sessão pública para discussão da proposta do PGRH. Conclui-se que, embora o processo de revisão do PGRH tenha contemplado boa parte das etapas e instrumentos participativos previstos pela legislação, careceu de participação efetiva dos cidadãos.

Palavras-chave: Planejamento hídrico; Governança da água; Participação pública; Acesso à informação; Portugal.

Abstract: Public participation and access to information are basic principles in water management and planning in Portugal. With this in mind, the aim of this study is to examine the instruments of participatory water planning in Portugal and to see if, in fact, these basic

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Doutora em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos (PPGCAm/UFSCar). Mestre em Ciência Ambiental pela Universidade Federal Fluminense (PGCA/UFF). Especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialista em Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (ESAP/UERJ). Especialista em Meio Ambiente (MBE) pela COPPE/UFRJ. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora na área de Direito Ambiental, Legislação Ambiental e Ciências Ambientais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1665-6421>.

³ Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra (UC). Mestre em Integração Europeia pela Universidade de Coimbra (UC). Professora titular na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Pesquisadora do Instituto Jurídico da FDUC. Membro do Observatório Jurídico Europeu da Rede Natura 2000, do Observatório Europeu da Água, do *Advisory Board* do European Environmental Law Forum e *trustee* do grupo de especialistas de Direito Europeu do Ambiente Avosetta.org. Coordena a rede ibero-americana Just-Side sobre justiça territorial e sustentabilidade. Membro da Rede Internacional de Diplomacia de Sustentabilidade. Membro do Comitê de Conflitos de Interesse do IPBES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4084-6321>.

⁴ Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito da Integração pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Especialista em Proteção de Menores pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Professor associado do Departamento de Ciências Ambientais (DCAm) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAm) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa CEDA - Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CNPq/UFSCar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6442-3614>.

principles were observed during the process of revising the RBMP Madeira 2022-2027. To this end, exploratory research was used, based on a qualitative approach, as well as ethnographic observation of the 2nd public session to discuss the RBMP proposal. It was concluded that although the RBMP review process included most of the participatory stages and instruments provided for the legislation, it lacked effective citizen participation.

Keywords: Water planning; Water governance; Public participation; Access to information; Portugal.

Introdução

A Diretiva Quadro da Água (DQA) (Comissão Europeia, 2000) é um instrumento jurídico fundamental de enquadramento de toda a política pública de água dos Estados Membros da União Europeia (UE), aprovado pela UE no ano 2000 e cujo prazo de adequação (“transposição”) ao direito interno dos 28 estados era de 3 anos. Em Portugal, foi transposta para o ordenamento jurídico interno apenas em final de 2005, por meio da Lei nº 58, de 29/12/2005, a denominada ‘Lei da Água’ (Portugal, 2005), que elenca um quadro de princípios basilares a serem observados no planejamento e na gestão das águas em Portugal. Dentre tais princípios, a participação pública e o acesso à informação ganham destaque (Portugal, 2005, arts. 25º e 26º; Oliveira; Amarante Junior, 2006; Soares, 2015, p. 56).

Estes princípios não constituem uma novidade no ordenamento jurídico português, uma vez que a Constituição portuguesa consagra, de forma precursora, desde 1976, o dever de o Estado levar a cabo uma política ambiental ‘com o envolvimento e a participação dos cidadãos’ (Aragão, 2018, p. 39; Portugal, 1976, artigo 66, nº 2). Também na UE, o Tratado da União Europeia, desde 1992, dispõe sobre “princípios democráticos, segundo as quais ‘todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União’ e as decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível”. Em 1998, com a celebração em Aarhus da Convenção das Nações Unidas sobre direito de acesso à informação, direito de participação e direito de acesso à justiça (UNECE, 1998), a UE reafirma seu compromisso com a democracia ambiental ao assinar tal Convenção (Aragão, 2018, p. 38-39, TUE, art. 10, n. 3).

A participação pública ativa na gestão das águas em Portugal ocorre principalmente durante o processo de elaboração, revisão, alteração, execução e avaliação dos planos de

recursos hídricos, que tem o intuito de ser democrático e aberto (Coelho *et. al.*, 2022, p. 2; Bento; Brás, 2021, p. 143; Soares, 2015, p. 56-57).

Desta forma, objetiva-se neste trabalho examinar os instrumentos de planejamento hídrico participativo em Portugal, analisando um caso de estudo muito concreto: o processo de revisão do Plano de Gestão de Região Hidrográfica da Madeira em Portugal (PGRH Madeira 2022-2027). Pretende-se verificar se os princípios basilares de acesso à informação e participação popular foram observados durante o processo de revisão do PGRH Madeira 2022-2027.

A partir da experiência prática de participação na 2^a sessão pública de discussão da proposta do PGRH dessa ilha atlântica portuguesa, serão expostas algumas observações críticas sobre a correspondência ou falta de correspondência entre os modelos teóricos de participação descritos na lei e as práticas concretas de participação simbólica proporcionadas pelos órgãos públicos responsáveis pelos processos de consulta pública.

Materiais e métodos

O exame dos instrumentos de planejamento hídrico participativo em Portugal deu-se a partir de pesquisa exploratória (Sellitz, 1967), baseada em abordagem qualitativa (Creswell, 2010; Godoy, 1995a; Godoy, 1995b) e os dados levantados foram analisados pela técnica de Análise de Conteúdo (Silva; Fossá, 2015). A pesquisa da literatura foi realizada em livros e periódicos a partir de buscas em plataformas de pesquisa científica e acadêmica e a legislação foi coletada nas páginas oficiais de casas legislativas e órgãos emissores dos atos normativos.

A pesquisa empírica concentrou-se na observação etnográfica da 2^a sessão pública para discussão da proposta do PGRH 2022-2027 da Madeira, objetivando relatar o evento realizado em seu cenário original (LeCompte; Schensul; 1999). Desta forma, manteve-se uma atitude de observação não participante, realizando-se anotações e gravação de áudio, posteriormente transcrita e criticamente analisada.

Resultados e discussão

1. Instrumentos de planejamento hídrico participativo em Portugal

A ‘Lei da Água’ indica a participação como um dos princípios específicos do planejamento e busca o envolvimento social pleno com a intervenção de quaisquer particulares, utilizadores dos recursos hídricos e suas associações (Portugal, 2005, art. 25º, e; art. 26º, b; art. 84º; art. 85º).

O planejamento hídrico em Portugal se dá em nível nacional por meio do *Plano Nacional da Água* (PNA) e em nível regional pelos *Planos de Gestão de Região Hidrográfica* (PGRH), estes últimos podendo ser complementados pelos *Planos Específicos de Gestão da Água* (PEGA) (Portugal, 2005, art. 24º (2)). O primeiro PNA de Portugal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 112, de 17/04/2002, possuía natureza essencialmente estratégica e programática e estabelecia princípios e orientações à política da água e aos planos regionais, visando à gestão racional e equilibrada da água (Portugal, 2002; Costa, 2018, p. 6; Soares, 2015). Com sua defasagem e com o advento da ‘Lei da Água’, o PNA foi submetido à revisão e publicado o novo Plano por meio do Decreto-Lei nº 76, de 09/11/2016. O novo PNA orienta quanto às opções estratégicas da política hídrica nacional que deveriam ser aplicadas pelos planos regionais no período de 2016-2021, bem como destaca os panoramas da política das águas para o período de 2022-2027, correspondente ao terceiro ciclo de planejamento da DQA (Portugal, 2016; Costa, 2018, p. 8).

Em termos regionais, a unidade de gestão das águas é a região hidrográfica, tendo por base a bacia hidrográfica (Portugal, 2005, art. 3º (2)). A região hidrográfica é a “área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas contíguas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhes estão associadas” (Portugal, 2005, art. 4º, vv). O *Plano de Gestão de Região Hidrográfica* (PGRH) é o instrumento de planejamento hídrico em nível da região e devem ser elaborados numa perspectiva integrada, tendo por base a região e a bacia hidrográfica. O PGRH tem como objetivo proteger e valorizar ambiental, social e economicamente as águas no âmbito regional (Portugal, 2005, art. 29º (1); Portugal, 2009; Bento; Brás, 2021, p. 143; Costa, 2018, p. 7).

Quanto à sua organização e teor, com base na Portaria nº 1284, de 19/10/2009 (Portugal, 2009), que estabelece o conteúdo dos planos de gestão hídrica, os PGRHs devem ser compostos pela estrutura sintetizada no **quadro 1**:

Quadro 1 - Estrutura do PGRH.

Relatório	
Parte 1	Enquadramento, aspectos gerais e horizontes de planejamento
Parte 2	Caracterização e diagnóstico

Parte 3	Análise econômica das utilizações da água
Parte 4	Cenários prospectivos
Parte 5	Objetivos
Parte 6	Programa de medidas (PdM)
Parte 7	Sistema de promoção, de acompanhamento, de controle e de avaliação
Relatórios procedimentais complementares	Parte complementar A - Avaliação Ambiental Estratégica Parte complementar B - Informação e participação pública

Fonte: Autoria própria.

A elaboração e revisão dos PGRHs são organizadas em ciclos de seis anos, conforme **quadro 2**, e a complexidade do Plano implica que cada ciclo seja composto por diversas etapas (Portugal, 2005, art. 29º (3)).

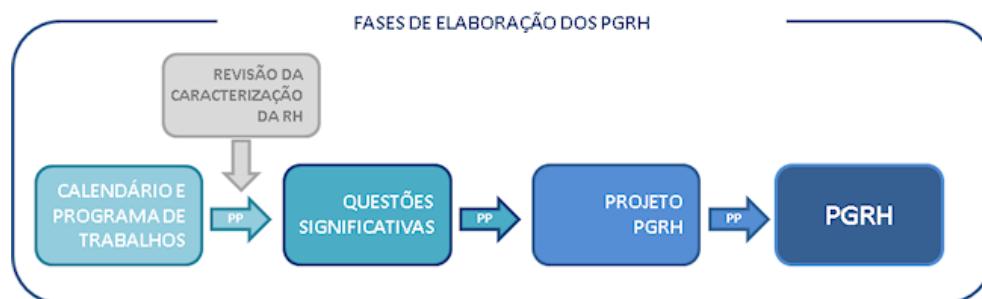
Quadro 2 - Ciclos dos PGRHs de Portugal.

Ciclo	Período	PGRH
1º Ciclo de planejamento	2010-2015	Os PGRHs estiveram vigentes até ao final 2015
2º Ciclo de planejamento	2016-2021	Os planos são revisões dos PGRHs do 1º ciclo
3º Ciclo de planejamento	2022-2027	Os planos são revisões dos PGRHs do 2º ciclo

Fonte: Autoria própria.

De acordo com a Agência Portuguesa do Ambiente, há quatro fases na elaboração e revisão do PGRH, conforme **figura 1**.

Figura 1 - Etapas de elaboração e revisão do PGRH.



Fonte: APA, 2021.

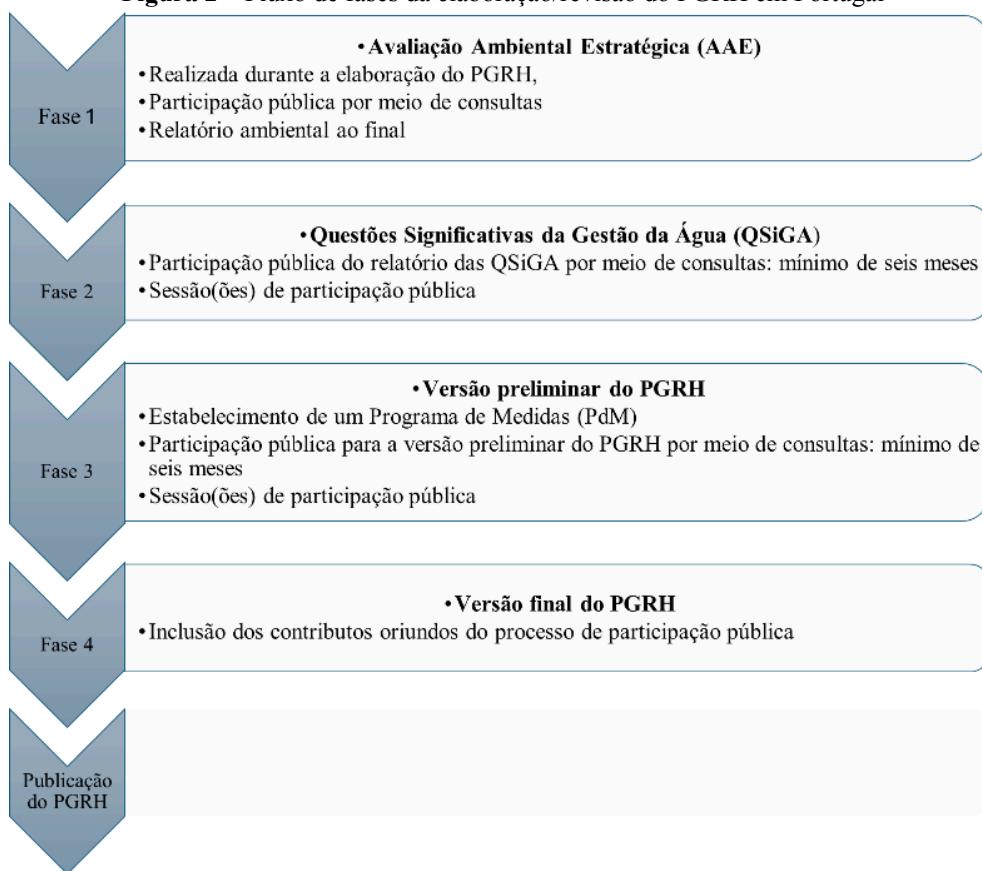
A caracterização primária das bacias hidrográficas ocorreu nos PGRHs do 1º ciclo de planejamento. Assim, a 1ª fase da elaboração dos PGRHs do 2º ciclo em diante consiste na revisão desta caracterização a partir dos resultados e experiências dos ciclos anteriores, possibilitando a redefinição dos limites de massas de água, bem como a validação ou reclassificação dos seus estados (APA, 2021). Nesta fase também é elaborada a Avaliação

Ambiental Estratégica (AAE) do PGRH, obrigatória em Portugal desde a publicação do Decreto-Lei nº 232, de 15/06/2007 (Portugal, 2007, art. 3º (1) a), que transpôs para o ordenamento jurídico interno a Directiva nº 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho (Comissão Europeia, 2001), e estabelece que determinados planos e programas estão sujeitos à AAE. A AAE deve ser realizada durante a elaboração do PGRH, havendo participação pública por meio de consultas e elaborando-se ao final um relatório ambiental. Trata-se, portanto, de um processo integrado, pois incorpora diferentes valores ambientais. Nesse sentido, a AAE leva em conta os efeitos positivos e negativos da implementação do PGRH e seus objetivos devem ser transversais aos do plano (Portugal, 2007; Coelho *et al.*, 2022, p. 2).

A 2ª fase de elaboração/revisão do PGRH compreende o levantamento e atualização dos principais problemas da região hidrográfica, que são arrolados em uma lista de questões denominadas Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA), que abrange impactos relacionados à atividade antrópica, aspectos relativos a riscos como escassez de água, erosões, pressão sobre o ambiente aquático, dentre outros, bem como desafios de ordem normativa, organizacional e econômica que possam ser empecilhos para o atingimento de objetivos da legislação e para a gestão da água. Ao final deste levantamento, é elaborado um relatório das QSiGA, o qual é submetido à consulta pública por, no mínimo, seis meses e posterior apresentação e debates em sessão(ões) de participação pública, possibilitando o envolvimento dos usuários e população (APA, 2021; Bento; Brás, 2021, p. 143, 148).

Na 3ª fase de elaboração/revisão do PGRH é elaborada a versão preliminar do plano, contemplando o conteúdo e estrutura demonstrados no **quadro 1**. Destaque-se que o art. 30º da ‘Lei das Águas’ (Portugal, 2005) determina que o PGRH estabeleça um Programa de Medidas (PdM) e é na 3ª fase de elaboração/revisão do plano que isto ocorre.

A versão preliminar do PGRH é submetida à consulta pública por período mínimo de seis meses e, posteriormente, realizada(s) sessão(ões) de participação pública de apresentação e debates. Chega-se, então, à 4ª fase de elaboração/revisão do plano com a elaboração da versão final dos PGRH após consideração e inclusão dos contributos oriundos do processo de participação pública (APA, 2021).

Figura 2 – Fluxo de fases da elaboração/revisão do PGRH em Portugal

Fonte: Autoria própria.

Além da atribuição de instrumento de planejamento, o PGRH é o mecanismo para comunicar à Comissão Europeia como o país desenvolve a aplicação da DQA internamente. Assim, todos os PGRHs são reportados à Comissão Europeia por meio da plataforma WISE (*Water Information System for Europe*) e ficam disponíveis ao público.

2. A participação pública no planejamento hídrico português

O acesso à informação deve ser garantido nos processos de elaboração, revisão e avaliação dos planos das águas, cabendo à instituição competente pelo plano publicar na página da internet todas as informações relevantes ao público (Portugal, 2005, art. 26º, c). No que se refere à relevância das informações a serem publicadas, o art. 85º da ‘Lei das Águas’ (Portugal, 2005) indica o parâmetro quanto ao conteúdo significativo dos dados publicizados. Especificamente quanto à elaboração, revisão e atualização dos PGRHs, são substancialmente relevantes as seguintes informações (Portugal, 2005, art. 26º, c; art. 85º(2)): Calendário e programa de trabalhos; Avaliação Ambiental Estratégica (AAE); Síntese das questões

significativas; Projeto do plano; Todas as propostas e pareceres recebidos ao longo do processo de discussão; Elementos considerados relevantes para a discussão e participação do público, incluindo os critérios de avaliação.

A ‘Lei das Águas’ também institui o Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), gerido pela autoridade nacional da água (Agência Portuguesa do Ambiente) visando à gestão integrada das informações sobre as águas, incluindo a sua recolha, organização, tratamento, arquivamento e divulgação (Portugal, 2005, art. 87º).

Quanto à participação pública, é garantida a possibilidade de quaisquer particulares, utilizadores dos recursos hídricos e suas associações intervirem e participarem durante o processo de elaboração, execução e alteração dos planos hídricos (Portugal, 2005, art. 25º, e; art. 26º, b). É, portanto, competência do Estado promover a participação pública ativa no processo de planejamento das águas. No caso do PGRH, é garantido o período mínimo de seis meses para o envio de comentários e pareceres de quaisquer pessoas sobre o calendário e programa de trabalhos; sobre o projeto do plano; quanto às questões significativas; e sobre os demais elementos considerados relevantes para a discussão e participação do público, incluindo os critérios de avaliação do plano. Além disso, os PGRHs devem conter mecanismos que garantam o acompanhamento público da sua aplicação (Portugal, 2005, arts. 84º e 85º).

Para promoção e disponibilização de processos de consulta e participação pública, em especial na área do ambiente e ação climática, foi criado, em 2015, o portal eletrônico ‘Participa’. O portal objetiva facilitar o acesso dos cidadãos e interessados nos processos de consulta; incentivar a participação informada; e melhorar a eficiência na gestão dos processos (Participa, 2023). Através do portal único *Participa* os cidadãos podem ter acesso aos documentos que informam procedimentos de avaliação de impacto ambiental de projetos, de avaliação estratégica de planos e programas, de concessão de licenças ambientais ou de elaboração de planos de múltiplas áreas ambientais (água, ar, resíduos, clima, biodiversidade). O portal ‘Participa’ agrega consultas que decorrem tanto ao nível nacional, lideradas pela APA, como regional, da responsabilidade das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, ou autárquico, da responsabilidade dos municípios.

3. O processo de revisão do PGRH Madeira 2022-2027

A elaboração da 3^a Geração do Plano de Gestão de Região Hidrográfica da Madeira (PGRH-Madeira), a vigorar no ciclo 2022-2027, constitui uma revisão e atualização do PGRH-Madeira 2016-2021. A competência para a elaboração e revisão dos PGRH na Região Autônoma da Madeira (RH10) é da Autoridade Regional da Água, na figura da Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas (DRAAC). O processo de revisão do PGRH para o 3º ciclo de planejamento (2022-2027) teve início em 2020, momento em que a DRAAC identificou as Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA) na RH10. Foram apontadas como QSiGA as pressões decorrentes de ações antropogênicas sobre as massas de água, os impactos resultantes dessas ações e os aspectos de ordem normativa, organizacional, econômica, ou outros, que dificultem ou coloquem em causa o cumprimento dos objetivos da DQA e da ‘Lei das Águas’ (DRAAC, 2022).

O Relatório das QSiGA foi disponibilizado para Consulta Pública por escrito pelo período de seis meses (entre 24 de fevereiro e 24 de agosto de 2021). Os interessados poderiam manifestar-se enviando sugestões e comentários para o correio eletrônico da DRAAC; para o endereço da DRAAC; ou pelo portal ‘Participa’. Não foi localizado na página da DRAAC o resultado da Consulta Pública por envio de manifestações pelo correio eletrônico ou para o endereço da DRAAC. No portal ‘Participa’, a Consulta gerou três manifestações, conforme relatório de encerramento da consulta⁵. Verificou-se que não foram realizadas sessões de participação pública para discussão das QSiGA.

Posteriormente, entre 03 de maio e 31 de outubro de 2023 (seis meses), a DRAAC⁶ disponibilizou a proposta do PGRH e do respectivo Relatório Ambiental (computando-se um total de 1.043 páginas) para Consulta Pública por escrito e as manifestações, sugestões e comentários poderiam ser encaminhados para a DRAAC; ou pelo portal ‘Participa’.

Além da Consulta, foram agendadas duas sessões públicas para discussão da proposta do PGRH 2022-2027. A 1^a sessão pública em 15/06/2023 (quinta-feira) e a 2^a sessão pública em 19/10/2023 (quinta-feira), ambas às 14h30, no auditório do edifício das instalações da DRAAC.

As datas das sessões públicas para discussão da proposta do PGRH não foram divulgadas no portal ‘Participa’ (**Figura 3**), apenas na página da DRAAC (**Figuras 4 e 5**) e por meio de folheto eletrônico com informações sobre participação pública (**Figura 6**).

⁵ Disponível em: [https://participa.pt/contents/finalreport/Relatorio_interno%20\(33\).pdf](https://participa.pt/contents/finalreport/Relatorio_interno%20(33).pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

⁶ Foi publicado o Aviso de abertura nº 214/2023, no 3º Suplemento, do JORAM, II Série, nº 77, de 21 de abril de 2023.

Figura 3 – Ausência definição de datas no portal ‘Participa’ para as sessões públicas de discussão da proposta de PGRH.

A Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, através da Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas, promove durante um período de 6 meses, entre 03 de maio e 31 de outubro de 2023, a discussão pública da Proposta de Plano de Gestão de Região Hidrográfica do Arquipélago da Madeira (PGRH-Madeira): 2022-2027 e do respetivo Relatório Ambiental, estando previstas duas sessões públicas de esclarecimento e debate.

Os documentos também podem ser consultados em: <https://www.madeira.gov.pt/sraac> ou <https://www.madeira.gov.pt/draac> ou nas instalações da DRAAC.

Após consultar a informação disponível, os interessados poderão emitir as suas observações e sugestões, por escrito e dirigidas à DRAAC através de correio ou para o endereço eletrónico draac@madeira.gov.pt, ou através do Portal Participa, até à data de termo da discussão pública.

Sessões Públicas (datas a definir)

As sessões públicas são destinadas a todos os interessados, público e privados a participarem no processo de planeamento e de discussão das medidas a implementar na Região Hidrográfica da Madeira (RH10), para a eficaz gestão dos recursos hidricos.

Participe no processo de planeamento dos recursos hidricos da RH10!

Fonte: Portal ‘Participa’⁷

Figuras 4 e 5 – Convites publicados na página da DRAAC para a 1^a e 2^a sessões públicas de discussão da proposta de PGRH.

1.ª Sessão de Participação Pública do Plano de Gestão de Região Hidrográfica do Arquipélago da Madeira (PGRH-Madeira): 2022-2027

12 de junho de 2023, pelas 14:30 horas, no Auditório do Edifício do Campo da Barca

09-06-2023 Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas



A Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, através da Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas, irá realizar a 1.ª Sessão de Participação Pública da Proposta de Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Arquipélago da Madeira (PGRH-Madeira): 2022-2027, no dia 12 de junho de 2023, pelas 14:30 horas, no Auditório do Edifício do Campo da Barca, na Rua Dr. Teotónio Júnior n.º 6, Funchal.

A sessão tem por objetivo apresentar e debater a proposta de PGRH-Madeira: 2022-2027, que é um instrumento de planeamento que define medidas para a eficaz gestão dos recursos hídricos da Região Hidrográfica da Madeira.

A participação no evento é gratuita, mas solicitamos a confirmação através de inscrição no seguinte link: <https://forms.gle/Cf6nPrM9KAETrDooN>

2.ª Sessão de Participação Pública do Plano de Gestão de Região Hidrográfica do Arquipélago da Madeira (PGRH-Madeira): 2022-2027

PGRH-Madeira 2022-2027

12-10-2023 Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas



A Secretaria Regional de Ambiente, Recursos Naturais e Alterações Climáticas, através da Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas, irá realizar a 2.ª Sessão de Participação Pública da Proposta de Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Arquipélago da Madeira (PGRH-Madeira): 2022-2027, no dia 12 de outubro de 2023, pelas 14:30 horas, no Auditório do Edifício do Campo da Barca, na Rua Dr. Teotónio Júnior n.º 6, Funchal.

A sessão tem por objetivo apresentar e debater a proposta de PGRH-Madeira: 2022-2027, um instrumento de planeamento que define medidas para a eficaz gestão dos recursos hídricos da Região Hidrográfica da Madeira.

A participação no evento é gratuita, mas solicitamos a confirmação através de inscrição no seguinte link: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSDrd04-ckjYEH1nvIECOt7xvBemH7CEBQD9EExJXN/viewform?usp=pp_url

Fonte: Página da DRAAC na internet⁸.

⁷ Disponível em: <https://participa.pt/pt/consulta/?loadP=6691>. Acesso em: 15 set. 2023.

⁸ Disponível em:

<https://www.madeira.gov.pt/draac/pesquisar/ctl/ReadInformacao/mid/1920/InformacaoId/175486/UnidadeOrganicaId/14/LiveSearch/PGRH>. Acesso em: 15 set. 2023.

Figura 6 – Folheto com informações sobre participação pública sessões públicas de discussão da proposta de PGRH.



Fonte: DRAAC.

Nos convites de ambas as sessões é informado que a participação seria gratuita, mas solicitou-se a confirmação de presença por meio de inscrição em formulário eletrônico⁹.

⁹ Formulário da 1^a sessão disponível em: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfo7YezTAKeYsdORC7lPAM5GMVYCSDppDs5s7sAdawq_mNzRw/closedform e Formulário da 2^a sessão disponível em: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfo7YezTAKeYsdORC7lPAM5GMVYCSDppDs5s7sAdawq_mNzRw/closedform

Para esta pesquisa, foi possível acompanhar presencialmente apenas a 2^a sessão pública, realizada em 19 de outubro de 2023. As informações disponibilizadas pela DRAAC em sua página da internet, tanto sobre a 1^a sessão¹⁰, quanto à 2^a sessão¹¹, limitam-se a expor a data de realização das sessões, que o objetivo foi apresentar e debater a proposta do PGRH-Madeira 2022-2027 e que contaram com a presença da população e de representantes de entidades públicas e privadas.

O local definido para a 2^a sessão pública foi o auditório do edifício das instalações da administração pública (DRAAC). Na mesa receptora da entrada, havia uma folha para registro de presença (contendo os campos ‘nome’, ‘entidade’ e ‘e-mail’) e a equipe de apoio¹² indagava se havia sido realizada inscrição para a sessão por formulário eletrônico. Após o registro, os participantes receberam fichas de avaliação da sessão e para questões e sugestões, que seriam recolhidas ao final da sessão.

Por ser o local um auditório, a sessão acompanhou este mesmo formato, com uma mesa à frente e as cadeiras em filas voltadas para a frente (**Figura 7**).

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfDdRO4-ckujYEr41nuHfECGF7vkw5zmH7CEiBQDBrZEesJ3A/closedform>. Acesso em: 18 jan. 2024.

¹⁰ Notícia sobre a realização da 1^a sessão de participação pública. Disponível em: <https://www.madeira.gov.pt/draac/Estrutura/DRAM/Areas/Recursos-H%C3%ADdricos/ctl/Read/mid/12967/InfoRmacaoId/175687/UnidadeOrganicaId/14/CatalogoId/0>. Acesso em: 14 jan. 2024.

¹¹ Notícia sobre a realização da 2^a sessão de participação pública: Disponível em: <https://www.madeira.gov.pt/draac/Estrutura/DRAM/Areas/Recursos-H%C3%ADdricos/ctl/Read/mid/12967/InfoRmacaoId/197541/UnidadeOrganicaId/14/CatalogoId/0>. Acesso em: 14 jan. 2024.

¹² A equipe de apoio era composta por uma mulher e um homem, os quais faziam o registro de presença, conduziam o microfone para as manifestações, realizavam registro fotográfico e recolhiam as fichas de sugestões/manifestações ao final da sessão.

Figura 7 – Sessão em formato auditório.

Fonte: Moraes, 2023.

Este formato se baseia na configuração de escola tradicional ou de tribunal, em que a posição do juiz ou professor é bem delineada como autoridade (Defrance, 1988, p. 59). Além disso, a interação e o diálogo entre os participantes tornam-se reduzidos, uma vez que o formato de fila é rígido e limitador.

A sessão agendada para às 14h30 teve início por volta das 14h50. A representante da DRAAC ocupou um assento e convidou o Diretor da DRAAC a compor a mesa. Após abertura pela representante da DRAAC, foi dada palavra ao Diretor da DRAAC para as boas-vindas e explanações iniciais. Expôs que os instrumentos de planejamento e de manifestação da sociedade podem trazer resultados concretos. Ressaltou que as manifestações trazem novas ideias e compromissos das várias entidades - e também da sociedade- quanto à resposta aos problemas identificados. Sua fala teve duração de aproximadamente 11 minutos.

É importante destacar que a realização da sessão em um dia de semana (quinta-feira) e em horário comercial (14h30) pode ser considerado como grande limitador à participação mais ampla, uma vez que grande parte da comunidade está envolvida em atividades profissionais ou acadêmicas.

Na sequência, a representante da DRAAC realizou apontamentos iniciais e enquadramento dos trabalhos. Esclareceu que as sessões públicas têm por objetivo apresentar

os objetivos do PGRH e promover o debate entre as diversas entidades públicas e privadas e a população em geral. Informou, ainda, que a previsão de publicação do PGRH seria em dezembro de 2023. Destacou que a DRAAC solicitou pareceres sobre o Plano a 32 entidades relacionadas com recursos hídricos em geral e somente dez apresentaram manifestação. Assim, aguardavam ansiosamente os pareceres das demais entidades. Sua intervenção teve duração de aproximadamente sete minutos.

Foram, então, convidados à mesa dois representantes da empresa responsável pela elaboração da AAE e do PGRH para apresentação de síntese do Plano, o que durou cerca de 34 minutos. A linguagem da exposição da síntese do plano foi altamente técnica, dificultando a compreensão de determinados termos, o que se caracteriza como um limitador no processo de participação do público sem expertises técnicas (Jasanoff, 2003).

Em seguida, a representante da DRAAC realizou alguns comentários (cerca de dois minutos), abrindo, então, para esclarecimentos aos presentes. A inscrição para fala foi livre, bastando levantar a mão e uma pessoa da equipe de apoio levava o microfone até o assento. Não houve apresentação pessoal, não sendo possível descrever se se tratava de público em geral, pessoas interessadas (*stakeholders*) ou representante de instituição pública.

O tempo total das manifestações foi de aproximadamente 37 minutos, conforme sintetiza o **quadro 3**.

Quadro 3 – Síntese das manifestações na 2ª Sessão Pública de discussão do PGRH - Madeira 2022-2027.

Manifestação	Tema	Resposta / Retorno	Tempo de debate
Comentário	Estado ecológico e químico das águas previsto no Plano	Sim	1min
Comentário	Seção de gestão de riscos no PGRH	Não	1min
Pergunta	Falta de água até 2031	Sim	1min e 20s
Comentário	Alterações climáticas	Não	3min e 30s
Pergunta	Massa d'água específica localizada no Funchal	Sim	1min e 30s
Comentário	Furos para irrigação e águas residuais	Sim	6min
Pergunta	Águas residuais	Sim	1min e 34s
Comentário	Adaptação e sobrevivência humana à falta d'água	Sim	3min
Comentário e perguntas	Investimentos para solucionar perdas; dificuldades de obtenção de dados; riscos de cheias; e águas residuais	Sim	15min
Pergunta	Forma de cálculo das perdas	Sim	4min

Fonte: Autoria própria.

Durante o momento das manifestações dos participantes, houve duas intervenções da mesa. O Diretor da DRAAC fez uso da palavra por aproximadamente 4m 35s e a representante da DRAAC explanou por aproximadamente um minuto.

Após as manifestações dos presentes e da mesa, houve os agradecimentos e cumprimentos finais, com encerramento às 16h30, computando-se 100 minutos de sessão.

Considerando o tempo das falas iniciais, apresentação do PGRH e as intervenções durante o momento das manifestações, a mesa usou aproximadamente 59m 35s. O **gráfico 1** ilustra o uso do tempo durante a sessão.

Gráfico 1 – Uso do tempo dos componentes da mesa e dos participantes durante a sessão pública.

Fonte: Autoria própria.

Como se vê, a mesa (administração pública e técnicos) ocupou a maior parte do tempo da sessão e a interação com o público baseou-se no modelo de ‘perguntas’ e ‘respostas’, o que não incentiva o debate crítico (Bento; Brás, 2021, p. 149).

Após a sessão, a Consulta Pública por escrito permaneceu disponível até 31 de outubro de 2023. No portal ‘Participa’, a Consulta gerou sete manifestações, conforme relatório de encerramento da consulta¹³.

O **quadro 4** sintetiza o período e o tipo de participação realizada durante a revisão do PGRH Madeira 2022-2027.

Quadro 4 – Síntese da participação nas atividades de revisão do PGRH Madeira 2022-2027

Atividade	Datas	Tipo de participação
Calendário e programa de trabalhos	Não divulgado	Não houve
Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)	Não divulgado	Não houve
Questões significativas	24/02/2021 a 24/08/2021	Consulta Pública
Plano de medidas	Não divulgado	Não houve
Proposta do plano	03/05/2023 a 31/10/2023	Consulta Pública e Participação Ativa

Fonte: Autoria própria. Adaptado de Soares, 2015, p. 58.

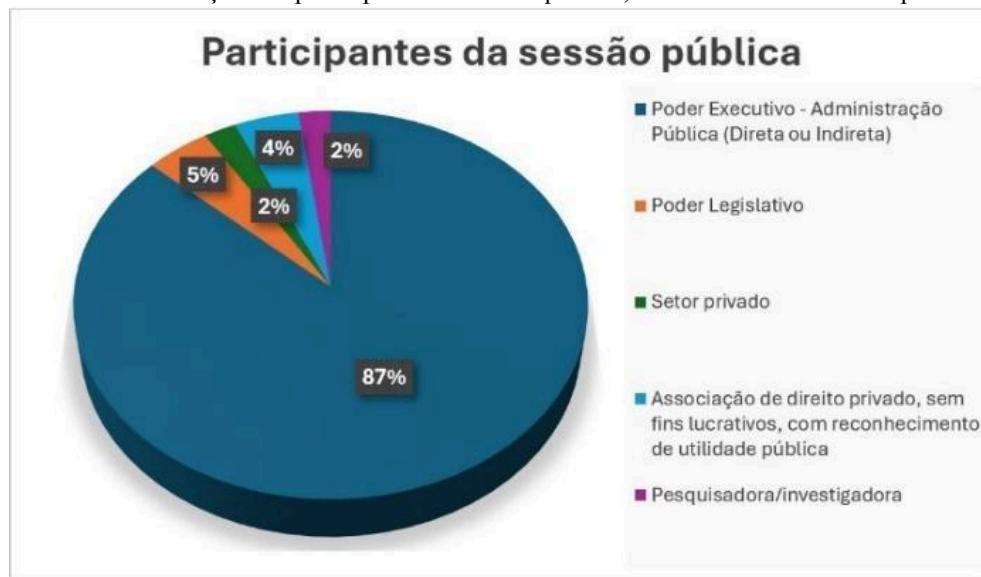
A fase final da revisão foi a publicação do PGRH-Madeira 2022-2027, por meio da Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 84/2024 (Madeira, 2024). A versão final do

¹³ Disponível em: https://participa.pt/contents/finalreport/Relatorio_interno%20Portal%20Participa%20-%20PGRH%202022%202027.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PGRH-Madeira 2022-2027, o Relatório da Participação Pública, o Relatório Ambiental e respetivo Resumo Não Técnico e a Declaração Ambiental foram disponibilizados na página da DRAAC.

Quanto ao público participante, o Anexo VI do Relatório de Participação Pública apresenta a lista de presença das sessões públicas, apontando o total de 45 participantes (excluídos o Diretor e a representante da DRAAC, que compuseram a mesa). Analisando o campo ‘entidade’ da lista de presença, foi possível observar 39 participantes vinculados a instituições do Poder Executivo, seja da Administração Pública Direta ou Indireta; dois participantes vinculados ao Poder Legislativo; um participante de uma empresa privada; duas participantes de associações de direito privado, sem fins lucrativos, com reconhecimento de utilidade pública; e a pesquisadora/investigadora deste trabalho.

Gráfico 2 - Classificação dos participantes da sessão pública, considerando a entidade pertencente.



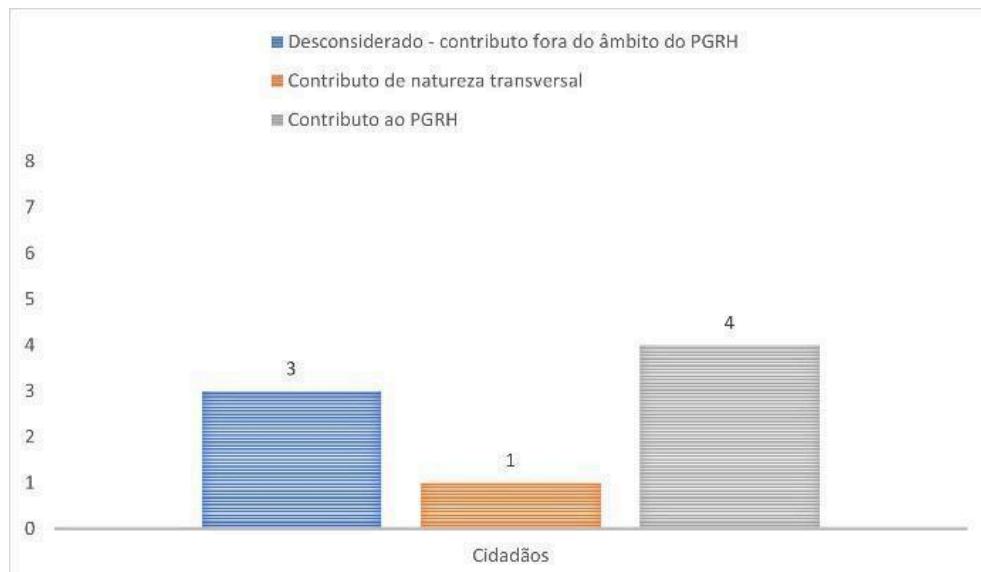
Fonte: Autoria própria.

O **gráfico 2** apresenta em percentuais a quantidade de cada setor participante da plateia da sessão pública, demonstrando que 87% da plateia foi composta pelo próprio Poder Público, des caracterizando a participação ativa e ampla da comunidade, interessados e cidadãos em geral.

No que se refere às manifestações e contribuições por escrito, o item ‘3.2.1 Resultados do Processo de Consulta Pública’ do Relatório de Participação Pública apresenta um quadro-síntese dos contributos recebidos na fase de Consulta Pública e informa que os contributos “foram devidamente ponderados e incluídos na versão final do PGRH10”

(GeoAtributo, 2024, p. 40). O ‘Quadro 3.1: Contributos recebidos durante o período de consulta pública do PGRH10 2022-2027 (03-05-2023 a 31-10-2023)’ aponta o recebimento do total de 22 entidades regionais que contribuíram e oito contributos de cidadãos, classificados conforme o **gráfico 3**. De toda sorte, não é possível identificar o texto da manifestação, nem o teor do que foi considerado na versão final do PGRH.

Gráfico 3 - Classificação das participações da Consulta Pública por escrito.



Fonte: Autoria própria.

Nota-se, a partir do **gráfico 3**, que as contribuições por escrito foram, em sua maioria, do próprio Poder Público.

Considerações finais

Embora o processo de revisão do PGRH tenha contemplado boa parte das etapas e instrumentos participativos previstos pela legislação, careceu de participação efetiva dos cidadãos, uma vez que as manifestações (escritas ou verbais) foram predominantemente do Poder Público (Administração Direta/Indireta e Entidades Regionais). Trata-se, portanto, de uma participação simbólica e não efetiva, que contribui, menos do que seria possível e desejável, para realizar as funções dos procedimentos participativos. Dar a palavra à sociedade civil, permitindo aos cidadãos que, em tempo útil, tragam para o planejamento interesses sociais, mas também econômicos e ambientais importantes para garantir um planejamento informado, que contribua de forma efetiva para o desenvolvimento sustentável da região, é fundamental.

A razões pelas quais consideramos que a discussão pública não cumpriu as funções desejáveis de um procedimento participativo carecem de confirmação através de uma pesquisa mais aprofundada, porém a análise perfunctória do processo de revisão do PGRH da Madeira mostra que há um desencontro entre a teoria e a prática e que o realinhamento pode passar por alterações tão simples, como: realização de mais sessões de participação pública para discussão das QSiGA; estímulo à consulta frequente do portal ‘Participa’, com publicação das datas e local das sessões; deixar de exigir inscrição em formulário próprio para participação em sessões públicas; definir os dias e horários e locais das sessões adequados e acessíveis ao público; propiciar espaço de fala nas sessões para a comunidade e não excessivamente ao poder público; e divulgar ativamente os resultados das consultas públicas através de meios de comunicação e redes sociais para acesso a toda população.

Referências

APA (Agência Portuguesa do Ambiente). *Planos de Gestão de Região Hidrográfica*. 2021. Disponível em: <https://apambiente.pt/agua/planos-de-gestao-de-regiao-hidrografica>. Acesso em: 04 dez. 2023.

ARAGÃO, A. Ciência, tecnologia e participação do público: um novo paradigma decisório no direito ambiental. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nacional Timor Lorosa'e*, Ano I, n.1, pp. 35-51, 2018. Disponível em: https://ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1346_24-revista-da-faculdade-de-direito.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

BENTO, S., BRÁS, O.R. Technologies of Participation in Water Plans in Portugal: What Kind of Science–Society Relationship Are We Talking About?. In: DELICADO, A., CRETTEAZ VON ROTEN, F., PRPIĆ, K. (eds.). *Communicating Science and Technology in Society*. Springer Cham, p. 137-159, 2021. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-52885-0_8. Acesso em: 21 ago. 2023.

COELHO, R. S.; LOPES, R.; PEDRO S. COELHO, P. S.; RAMOS, T. B.; ANTUNES, P. Participatory selection of indicators for water resources planning and strategic environmental assessment in Portugal. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 92, 11pp, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925521001517?via%3Dihub>. Acesso em: 07 set. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. Directiva nº 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 22 dez. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0060&qid=1702318726214>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. Directiva nº 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 21 jul. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0042>. Acesso em: 11 dez. 2023.

COSTA, F. S. Water policy(ies) in Portugal: Inertia and challenges within the European framework. *Méditerranée*, n. 130, 13pp, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/mediterranee/10078>. Acesso: 05 set. 2023.

DEFRANCE, J. Donner la parole: la construction d'une relation d'échange. Actes de la recherche en sciences sociales. *Penser la politique*, v. 73, n. 2, p. 52-66, 1988. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1988_num_73_1_2420. Acesso em: 02 ago. 2024.

DRAAC (Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas). *Questões Significativas da Gestão da Água: 2022-2027*. DRAAC, 2022. Disponível em: <https://www.madeira.gov.pt/draac/Estrutura/DRAAC/Areas/Recursos-H%c3%addricos/ctl/Read/mid/12967/InformacaoId/151731/UnidadeOrganicaId/14/CatalogoId/0>. Acesso em: 15 jan. 2024.

GEOATRIBUTO. *Relatório de Participação Pública*. Disponível em: <https://tinyurl.com/23fz2yew>. Acesso em: 02 ago. 2024.

JASANOFF, S. Technologies of humility: Citizen participation in governing science. *Minerva*, v. 41, 223-244, 2003. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1025557512320>. Acesso em: 02 ago. 2024.

LECOMPTE, M. D., SCHENSUL, J. J. *Designing and conducting ethnographic research: An introduction*. Lanhan & Plymouth: AltaMira Press, 1999.

MADEIRA. Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 84/2024, de 7 de março de 2024. Aprova o Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Arquipélago da Madeira 2022-2027, que integra a Região Hidrográfica 10 (RH10) e reveste a forma de programa setorial, designado por PGRH-Madeira: 2022-2027. *Jornal Oficial da Madeira*, 13 de mar. de 2024.

OLIVEIRA, C. M.; AMARANTE JUNIOR, O. P. Direito comunitário no domínio das águas. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, v. 1, n. 2, p. 1-30, jul/dez. 2006.

PARTICIPA. *Sobre o Participa*. Participa, 2023. Disponível em: <https://participa.pt/pt/sobre-o-participa>. Acesso em: 13 dez. 2023.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*, 10 abr. 1976.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 76, de 9 de novembro de 2016. Aprova o Plano Nacional da Água, nos termos do n.º 4 do artigo 28.º da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2008, de 31 de maio, e cria a Comissão Interministerial de Coordenação da Água. *Diário da República*, 09 nov. 2016.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 112, de 17 de abril de 2002. Aprova o Plano Nacional da Água. *Diário da República*, 17 abr. 2002.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 232, de 15 de junho de 2007. Estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas nºs 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio. *Diário da República*, 15 jun. 2007.

PORTUGAL. Lei nº 58, de 29 de dezembro de 2005. Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. *Diário da República*, 29 dez. 2005.

PORTUGAL. Portaria nº 1284, de 19 de outubro de 2009. Estabelece o conteúdo dos planos de gestão de bacia hidrográfica. *Diário da República*, 19 out. 2009.

SOARES, E. Z. *Os Planos de Gestão de Região Hidrográfica em Portugal Continental: contributo para o desenvolvimento de um instrumento para a avaliação de planos de recursos hídricos*. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Gualtar, 2015.

TUE. Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht). *Jornal Oficial da União Europeia*, 29 jul. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>. Acesso em: 26 ago. 2024.

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* (Aarhus Convention). 1998. Disponível em:

<https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>. Acesso em: 26 ago. 2024.

Como citar este artigo:

MORAES, Tatiana Vieira; ARAGÃO, Alexandra; OLIVEIRA, Celso Maran de. Participação pública no planejamento hídrico em Portugal: a revisão do PGRH Madeira 2022-2027. *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 12, n. 31, jan./abr., 2025. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/index/>

MORAES, Tatiana Vieira; ARAGÃO, Alexandra; OLIVEIRA, Celso Maran de. Participação pública no planejamento hídrico em Portugal: a revisão do PGRH Madeira 2022-2027. *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 12, n. 31, jan./apr., 2025. Available for access: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/index/>

MORAES, Tatiana Vieira; ARAGÃO, Alexandra; OLIVEIRA, Celso Maran de. Participação pública no planejamento hídrico em Portugal: a revisão do PGRH Madeira 2022-2027. *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 12, n. 31, ene./abr., 2025. Disponible en: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/index/>