Participação na gestão da água em Portugal: reflexões sobre o espaço, o tempo e as formas de participação

Water management and participation in Portugal: reflections on space, time and forms of participation

Sofia Bento¹ e Oriana Brás²

¹ Socióloga, Professora Associada do Instituto Superior de Economia e de Gestão, Investigadora do SOCIUS-CSG (ISEG/ULisboa). Email: sofiaacelhobento@gmail.com

² Antropóloga, Investigadora do SOCIUS-CSG (ISEG/ULisboa)

RESUMO: Este artigo propõe demonstrar de que forma uma abordagem reflexiva usada pelos cientistas sociais pode enriquecer a discussão da participação na gestão dos recursos hídricos. O texto explora aspetos menos visíveis nas análises aos processos participativos tais como os seus aspetos materiais, temporais e discursivos. Com estes elementos em foco o olhar sobre a participação deixa de ser apenas dirigido para os resultados, como um procedimento tecnológico que se esgota num exercício único e num modelo predefinido. O caso abordado prende-se com a consulta pública sobre as QSigA (Questões Significativas para a Gestão da Água) para o período 2015-2021 (2º ciclo de planeamento). Nestas sessões públicas registaram-se os discursos dos vários participantes e fizeram-se observações pormenorizadas dos espaços e sua organização, assim como do uso do tempo de intervenção, da composição do público e da natureza do conhecimento em causa. Os dados permitem salientar a forma como espaço e tempos de interação podem ser usados para gerir incertezas próprias à participação. Refletir a participação implica deixar de vê-la apenas como ferramenta e analisá-la como uma experiência social cuja qualidade deve ser discutida se os seus promotores mas também os seus participantes quiserem aumentar a sua credibilidade.

ABSTRACT: This article reflects on how a reflexive approach used by social scientists can enrich the discussion of participation in the management of water resources. The text explores dimensions less visible in the analysis of participatory processes such as their material, temporal and discursive aspects. With these elements in focus, the view on participation is no longer just directed on final results, as a technological procedure concluded in a single event and following a predefined model. The case addressed is the public consultation on QSigA (Significant Issues for Water Management) for the period 2015-2021 (2nd planning cycle). In these public sessions the speeches of the various participants were recorded and detailed observations were made on the spaces and their organization as well as the use of the intervention time, the composition of the public and the nature of the knowledge in question. The data allow us to highlight how space and interaction times can be used to manage uncertainties of participation. Reflecting participation implies not only seeing it as a tool. It means analyzing it as a social experience whose quality should be discussed if its promoters but also its participants want to increase its credibility.

A entrada em vigor da Diretiva Europeia da Água em 2000¹ e sua transposição para a lei portuguesa em 2005², geraram novos desenvolvimentos na governança do setor da água, entre os quais a inclusão inequívoca da participação pública. Na sequência da Diretiva, a lei portuguesa instituiu o planeamento da gestão da água, por períodos de seis anos, organizado em diferentes fases, cada uma seguida de períodos de consulta pública. A nova legislação instituiu também os Conselhos de Região Hidrográfica (CRH) como órgãos consultivos da administração pública da água, nos quais estão representados diversos setores governamentais, organizações profissionais, utilizadores e associações ambientalistas.

Durante o primeiro ciclo de planeamento (2009-2015), além do funcionamento regular dos CRH, a administração pública da água (ARH) organizou encontros presenciais com o público que assumiram diferentes formas nas diferentes regiões hidrográficas do país: reuniões, entrevistas, jornadas, fóruns e oficinas na região Norte (ARH Norte, 2012 a,b,c); sessões de esclarecimento descentralizadas e oficinas na região Centro (ARH Centro, 2012); sessões de esclarecimento e consulta, fóruns, seminários setoriais, sessões de debate, e formação em participação pública para os técnicos da ARH e consultores do plano na região do Tejo (ARH Tejo, 2012); e sessões de esclarecimento descentralizadas na região do Algarve (ARH Algarve, 2012).

Já o segundo ciclo de planeamento decorreu num quadro administrativo diferente decorrente da recentralização da administração da água (Schmidt & Ferreira, 2014) e, ao contrário do primeiro, seguiu um processo padronizado por todas as regiões hidrográficas. Neste ciclo, a participação decorreu durante os períodos de consulta pública de cada fase e assentou sobretudo no formato de sessões públicas regionais.

Estes desenvolvimentos foram relevantes para o setor da água (Rodrigues, 2011), mas também para outros pois este tipo de procedimento consultivo e a regularidade do envolvimento do público no planeamento são escassos na vida pública em Portugal (Gonçalves e Castro, 2003; Nunes, 2007; Matos, 2012; Crisóstomo *et al.*, 2017; Vasconcelos *et al.*, 2017).

Este artigo debruça-se sobre o processo de participação decorrido no âmbito da consulta pública sobre as QSigA (Questões Significativas para a Gestão da Água) para o período 2015-

2021 e pretende mostrar como aspetos materiais, temporais e discursivos têm um papel fulcral no desenvolvimento de um evento participativo. Deste modo, as questões que colocamos têm que ver com a compreensão do processo participativo nas suas dimensões mais micro como o espaço e sua organização, o uso do tempo, e o tipo de interações ocorridas, desdobrando-se em 3 interrogações: Como olhar para as sessões públicas participativas do planeamento da gestão da água em Portugal? O que podemos aprender com a observação destas sessões? Que recomendações podem ser dadas para ações futuras?

A postura metodológica que tomamos é baseada nas ciências sociais, diferindo das engenharias ou da gestão. Nesse sentido, consideramos que a observação etnográfica³ de um processo de participação permite entender a forma como níveis micro se cruzam com níveis macro da participação. Finalmente, a nossa abordagem assenta numa postura agnóstica sobre os agentes envolvidos, sejam eles o Estado, as administrações, os movimentos sociais, ou os cidadãos. Significa que não tomaremos definições *a priori* sobre a natureza destes. Significa igualmente que o nosso olhar será simétrico, considerando aspetos visíveis e invisíveis, materiais e imateriais do processo participativo. O objetivo é complementar as análises que a literatura tem feito bem como as conceções dos promotores e dos participantes sobre a participação.

O artigo divide-se em três partes. Uma primeira parte de enquadramento reflete sobre a dinâmica da participação enfatizando a materialidade e a discursividade do processo participativo. Uma segunda parte onde descrevemos a metodologia etnográfica realizada e os principais resultados. Finalmente, na terceira parte, seguem-se algumas conclusões com vista a oferecer alternativas aos modos de operacionalizar a participação.

3 - A etnografia maioritariamente usada na antropologia e sociologia refere-se a um método de pesquisa que implica absorver e aprender através da observação, de conversas, de recolha de fotografias e de outros meios a vida social e cultural de comunidades, instituições, processos e outras interações (LeCompte & Schensul, 1999). Cada vez mais, a etnografia que implica trabalho de campo intensivo ou de longa duração, num contexto determinado, é aplicada noutras disciplinas como a geografia, o marketing, a gestão, as ciências políticas, nas ciências da sustentabilidade, entre outras.

1 - Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000.

2 - Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro (Lei da Água).

PROCESSOS PARTICIPATIVOS: O QUE OLHAR?

À medida que políticas públicas, relatórios internacionais e enquadramentos legais impõem a aplicação da participação, o tema tornou-se, em muitos contextos, menos polémico ou conflituoso, tendo-se mesmo transformado num exercício governamental banal (Ehrenstein e Brice 2016), e segundo alguns autores num objeto desencantado (Berner, 2010; Zask, 2011). Por contenção de espaço, não iremos deter toda a nossa atenção na discussão filosófica da participação; iremos porém refletir sobre o significado das várias conceções de participação.

Berner (2010) refere que a participação se acoplou às abordagens atuais da gestão que apostam na descentralização, na capacitação à medida que soluções de cima para baixo (top-down) evidenciavam ser inadequadas e ineficientes. Dir-se-á que a participação se banalizou e simultaneamente nesta nova ordem (que certos autores apelidam de viragem participativa⁴ (Jasanoff, 2003), as advertências de autores como Arnstein (1969) revelam-se cada vez mais acertadas. Em 1969, Sherry Arnstein propusera uma tipologia de graus de participação clarificando diferentes níveis de envolvimento do público. A tipologia compõe-se de 8 graus que vão desde a não participação até à participação. O grau mais baixo é o da não participação, a que se segue a participação simbólica (informação, a consulta e conciliação), e, por último, a participação, que inclui processos com crescente poder dos cidadãos: a parceria, a delegação de poder, e, finalmente, o controlo dos cidadãos (Arnstein, 1969: 217). Na definição de Arnstein (1969), a informação e a consulta são os "degraus" em que os cidadãos podem ouvir os detentores de poder e serem ouvidos por eles; no entanto, os cidadãos não acompanham o resto do processo e não têm garantia de mudança do estado das coisas. Já na parceria, delegação de poder e controlo pelos cidadãos, existe de facto poder de decisão dos cidadãos (Arnstein, 1969).

Cooke e Kothari (2001) criticam a forma como a introdução da participação tem sido usada como ferramenta de gestão para despolitizar o processo participativo. Alegam que as ferramentas participativas hoje usadas consistem num meio para atingir uma determinada ordem social ou o controlo organizacional por parte de quem as promove. Esta utilização manipuladora da participação é sintetizada por Berner (2010) sob

a forma de 4 tipos de práticas: i) a participação ritualista, que ocorre quando os promotores apenas a usam como forma de ritual e de legitimação de decisões e processos de planeamento; ii) a participação extrativa, quando os promotores convidam os participantes e usam os beneficiários em termos de tempo, esforço e informações sem oferecer nenhum retorno; iii) a participação exclusiva, quando se limita a informadores chave ou representantes de comunidades que estão longe das verdadeiras necessidades; ou iv) a participação substitutiva⁵, incide sobretudo em processos participativos onde a representação da voz dos cidadãos e das comunidades é representada pelas ONGs, organizações e líderes vários que constituem interfaces junto dos decisores operando uma seleção, e por vezes uma manipulação, chegando a distorcer a palavra dos cidadãos. Estas situações caracterizam-se pelo desrespeito dos princípios da participação que passam pela necessidade de existir o "fazer parte de", o "contribuir" e o "receber", provocando ceticismo sobre o próprio processo e as suas finalidades (Zask, 2011). Assim, a governança, compreendida como conjunto de processos através dos quais a gestão de áreas como os usos de recursos naturais ou as práticas científicas devem ser organizados em constante calibração com as próprias práticas (Landeweerd, 2015) pode, voluntária ou involuntariamente, em maior ou menor grau, integrar participação com as características manipuladoras referidas por Berner (2010).

Outros autores (Voulvoulis, Arpon, Giakoumis, 2017) mostraram a inoperância dos processos em termos de mudança no planeamento de recursos ambientais.

Podemos recorrer também a estudos sociológicos recentes (Chilvers e Kearnes, 2016) que mostram que a participação não se restringe a um resultado de uma política específica, mas deve ser olhada como um processo dinâmico de construção de agentes, envolvendo questões técnicas e não técnicas e novas ordens sociais. Parece-nos também relevante ter em conta os pressupostos que, segundo Chilvers e Kearnes (2016), subjazem à maioria dos processos participativos bem como à maioria dos estudos sobre os mesmos. Estes pressupõem uma ideia de público como entidade externa consistindo numa agregação de indivíduos autónomos. Encaram a participação como um procedimento tecnológico pré-definido, pronto a usar, dando origem a eventos discretos no tempo. Também nesta noção da participação, a inclusão e a representatividade

4 - "Participative turn" no original.

5 - "Substitute participation" no original.

Tabela 1. Elaborada com base em Chilvers e Kearnes (2016)

Os públicos como entidades externas	Noção de um público como uma entidade externa e anterior ao processo participativo. Normalmente também este público é encarado de forma homogénea.
Os públicos como agregação de indivíduos autónomos	Correspondência de um público com a soma das preferências individuais.
A participação como predefinida e pronta a usar	Participação como modelo predefinido (seja deliberativo, democrático, pluralista, agnóstico...)
A participação como um procedimento tecnológico	Visão normalizada e estandardizada da participação e dos seus instrumentos.
A participação como eventos efémeros e discretos	Visão da participação que se esgota num exercício específico.
A inclusão como chave do sucesso da participação	Ideia de que os processos participativos devem ser totalmente inclusivos
Modelo linear da participação	A maior parte da avaliação da participação assenta num modelo linear de causa-efeito, como se o envolvimento do público pudesse (ou tivesse) diretamente que precipitar ações e resultados.
A participação como entidade separada da ciência e da democracia	Participação vista como sendo externa à técnica e à política. Na realidade, a participação é muitas vezes concebida para inserir uma solução técnica nas preferências dos cidadãos.

surgem como principais critérios de avaliação. Além disso, seguem um modelo linear de causa-efeito entre participação e ações/resultados. Por último, caracterizam-se por separar a participação da técnica e da política (tabela 1).

Pensamos que será importante interrogarmos sobre os limites da participação usando um foco de análise mais interconectado e integrado, isto é, olhando, por exemplo, a participação e as circunstâncias em que ocorre (a montante ou a jusante de um processo de planeamento, tendo em conta toda a componente de desempenho da participação e que tem a ver com espaços, materiais usados, e dinâmicas de pessoas nas sessões) e os resultados destes processos (Chilvers e Kearnes, 2016). Estas dimensões merecem ser observadas porque conferem um carácter singular à participação, mais complexo e possivelmente mais realista que a visão estática da participação.

METODOLOGIA

O processo participativo que observamos neste artigo ocorreu dentro do enquadramento legal e organizacional estatal. Neste sentido, podemos considerá-lo uma “experiência estatal”⁶ (Ehrenstein & Brice, 2016: 125), definida como “uma situação empírica na qual as instituições governamentais conduzem experiências com participação pública”. Experiências estatais de participação pública são uma parte importante da intervenção estatal

e um *locus* de problematização do poder do Estado. O conceito é adequado ao presente caso no qual o papel do Estado é fundamental e não pode ser subestimado. Além disso, através da ideia de experiência expressamos a incerteza/indeterminação que caracteriza os processos participativos, e o seu carácter co-construído (por exemplo no que toca aos conhecimentos e/ou às identidades sociais), mesmo quando estamos perante formatos muito institucionalizados, como é frequentemente o caso dos processos que o Estado promove.

Deste modo, julgamos ser frutífero descrever e analisar o processo participativo em ação, isto é, a acontecer, tendo em conta os seus aspetos dinâmicos. Isto implica olhar para os espaços usados, para o tempo e a sua organização, para quem esteve presente, e para o que é dito e como. Estes são indicadores que nos permitirão perceber como o público é envolvido e atua e que modelos de participação e de governança subjazem a estas sessões. A análise poderá também complementar o conhecimento sobre consulta e participação no setor hídrico, uma vez que até agora o acesso aos processos tem sido sobretudo realizado através de formas escritas, nomeadamente os relatórios dos processos, deixando pouco espaço a uma interação entre partes (Carvalho *et al.* 2016).

Neste artigo fazemos um estudo de caso (Flybjerg, 2001) da consulta pública sobre as QSigA para o período de planeamento de 2015-2021. Neste, conduzimos um trabalho etnográfico nas sessões públicas que a APA realizou nas várias regiões

6 - “State experiment” no original.

hidrográficas de Portugal continental entre 12 de Fevereiro e 2 Junho de 2015. Este método, de tradição antropológica, passa por estar de corpo inteiro no contexto a estudar, permitindo uma observação-participante, sensorial e pormenorizada do que ocorre em determinado contexto.

Duas destas sessões foram de âmbito nacional e as restantes de âmbito regional. Na maioria das regiões hidrográficas houve apenas uma sessão de participação sobre as QsigA. Nas regiões hidrográficas 4 e 8 houve duas sessões. A observação foi acompanhada de notas escritas e na maioria dos casos de gravação áudio transcrita posteriormente. Por motivos técnicos, a gravação áudio das sessões das RH1, RH6 e 7, e da segunda sessão nacional não teve qualidade suficiente para a transcrição. Para essas sessões baseamo-nos nas notas escritas tomadas no momento. As investigadoras não puderam estar presentes na sessão da RH2 nem na segunda sessão da RH4. Desta forma, na análise de dados de observação – tais como a análise do espaço, do tempo e das interações – concentramo-nos apenas na primeira sessão de cada um das regiões hidrográficas 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 8. Para além da etnografia realizada, analisámos os documentos produzidos pela APA sobre o processo.

ESPAÇO: DO TERRITÓRIO À SALA

O espaço da participação nunca é neutro e procuraremos aqui mostrar como ele faz parte integrante das relações entre os intervenientes definindo a forma como decorrem os processos. No caso das QsigA, todas as sessões ocorreram na principal cidade da região hidrográfica a que diziam respeito, com exceção da sessão da região hidrográfica do Tejo e Ribeiros do Oeste cuja sessão decorreu em Alcanena, e da segunda sessão da região das ribeiras do Algarve que decorreu em Tavira⁷. A escolha das cidades principais deve-se provavelmente à maior facilidade de acesso às pessoas de uma região. No entanto, este pressuposto esquece outras dinâmicas e outras lógicas sociais confundindo aliás a questão da comunidade com o local dos eventos. Ora, a localização de uma sessão pública na principal cidade da região pode, ao invés, reforçar as dinâmicas centralizadoras existentes na maioria dos setores, deixando de fora os participantes das povoações mais distantes e/ou com piores acessos e com menos hábito de se deslocar aos centros urbanos.

7 - Por razões de comparabilidade, neste artigo apenas nos detemos sobre a primeira sessão de cada região hidrográfica observada, estando a referida sessão fora desse âmbito.

Em relação aos locais das sessões, duas das sessões realizaram-se nas próprias instalações dos departamentos regionais da APA e as restantes realizaram-se em instalações de carácter público e independentes dos departamentos da APA, como espaços municipais e outros. A segunda sessão da RH8 realizou-se nas instalações da Associação dos Beneficiários do Plano de Rega do Sotavento Algarvio, invertendo, no que toca ao espaço, os papéis de anfitrião da APA e de convidado dos participantes presentes em todas as outras.

A deslocação de responsáveis técnicos e políticos, de representantes de organizações e de cidadãos para espaços que são de todos e não relacionados diretamente com uma das “partes” é uma forma material e simbólica de reconhecer diferenças de papéis e desfazer algumas das distâncias de poder que existem entre uns e outros. Em contraste, a realização de uma sessão pública nas próprias instalações estatais com responsabilidade no setor, como é o caso dos departamentos da APA e da sala do Ministério, reafirma as relações de poder existentes. Dessa forma, o espaço dificulta a intervenção dos participantes com menor experiência e contacto com aqueles espaços e respetivos organismos; tem o potencial de reforçar a maior participação dos participantes que estejam mais confortáveis com aquele espaço e organismo.

O espaço é também a sala e a disposição dos materiais que possibilitam ou limitam a interação. Olhar para os espaços escolhidos pelas Administrações Hidrográficas e para a disposição das pessoas na sala permite antecipar o estilo de interação que decorre nelas. Todas as sessões se realizaram em salas com disposição de uma mesa frente a filas de participantes. Em vários casos, a mesa encontrou-se separada das filas de participantes por vários metros. Observámos, portanto, uma mesa em lugar de destaque, na qual se sentaram o diretor da respetiva ARH/APA que presidiu à sessão e moderou o debate, e ainda o chefe da divisão de planeamento da região, bem como, em alguns casos, o presidente ou vice-presidente da APA. Esta foi a composição da mesa que predominou em todas as sessões durante a maior parte do tempo. No entanto, durante a apresentação das QsigA houve sessões nas quais a mesa se compôs de técnicos da respetiva ARH/APA. Na abertura da sessão algumas das sessões tiveram na mesa, além do diretor regional da ARH/APA e do chefe de divisão de planeamento, o presidente ou vice-presidente da APA; uma sessão contou com o representante da autarquia anfitriã e uma sessão contou com o secretário de Estado do Ambiente e com o representante da empresa pública das águas da cidade.

Esta disposição, uma mesa de frente para os participantes dispostos em fila, remete para o formato de uma sala de aula convencional, no qual quem está na mesa fala e quem está nas filas ouve; no qual quem está na mesa detém conhecimento válido, e por isso fala, e quem está nas filas não tem conhecimento e por isso ouve. No caso de uma mesa em nível mais elevado do que as filas estamos perante mais um elemento espacial de reforço da hierarquia e de assimetrias de conhecimento e poder (Defrance, 1988). A configuração do espaço das sessões traduz de forma muito direta a imagem de um público pronto a ouvir e ciente das fronteiras e de uma administração detentora de conhecimento a passar ao público.

Todavia, no decorrer das sessões ocorreram também processos que “transgrediram” esta configuração, materializados em tensões espaciais e corporais. Observámo-los, por exemplo, em sessões nas quais os responsáveis técnicos da administração regional se sentaram na audiência e responderam a questões do público sempre que a sua perícia em determinada questão foi necessária. Observámo-los também numa sessão na qual intervenientes na audiência entraram em diálogo entre si.

Estas transgressões e tensões expressam modos de comunicação mais dialógicos potencialmente emergentes, mais interativos e mais imprevisíveis, que tiveram lugar numa configuração espacial que lhes era, à partida, desfavorável. Poder-se-á por conseguinte pensar em como potenciar estes processos de maior diálogo nos processos de participação. Para passar do território a um diálogo numa sala consideramos que se devem fazer escolhas mais inovadoras no que toca às condições materiais e processuais da participação. As conferências de consenso, ou os fóruns, os focus groups ou os cenários, são usados para outros tópicos mas também na discussão da água noutros países e poderão no futuro próximo também ser aplicados no setor da água em Portugal (Fung, 2006; Shipley, e Utz, 2012).

TEMPO E PODER NA PARTICIPAÇÃO

O tempo é igualmente uma dimensão inerente ao desenho de um evento participativo que se associa ao poder pois pode reforçar ou diminuir distâncias entre agentes. Em geral, existiu uma orquestração comum no ritmo das sessões. Proporcionalmente, a abertura foi, na maioria das sessões, a fase mais curta. Seguiu-se então a apresentação das QSigA da respetiva região, ocupando entre 22% a 39% do tempo total. As apresentações sistematizaram em fichas os aspetos caracterizadores de cada QSigA,

resumindo relatórios longos e técnicos numa apresentação oral apoiada por dispositivos visuais. A este momento seguiu-se o debate, que ocupou entre 48% e 64% do tempo total e apenas numa das sessões ocupou um pouco menos de metade do tempo total. Os participantes na sessão dirigiram-se à mesa e após cada ronda de três ou quatro questões, os elementos do departamento regional da APA na mesa responderam. O encerramento foi curto em todas as sessões.

A relevância desta descrição prende-se com a tomada da palavra em cada uma das fases das sessões. Verificamos que a APA teve a palavra a maior parte do tempo uma vez que lhe coube a abertura, a apresentação das QSigA e pelo menos metade do tempo de debate (assumindo que respondeu a todas as intervenções terá ocupado aproximadamente metade do tempo).

Não só é relevante atentar na estrutura do tempo interno da sessão, mas é também relevante atentar na sessão na linha do tempo. Defrance (1988) apontou que o tempo adequado a uma sessão depende dos seus objetivos e da forma como os seus proponentes e/ou participantes a definem. Se a definem como sessão de informação do público, o tempo adequado é aquele que permite a transmissão da informação. Este tipo de sessão tende a ser única e pontual (Defrance, 1988). No entanto, se a definição da sessão for a de uma negociação num campo de forças, o tempo adequado torna-se aquele que os proponentes e/ou participantes consideram necessário para convencer os outros das suas posições e argumentos, procurando que o momento de decisão seja aquele em que estão numa posição de força (Defrance, 1988). Neste caso a sessão está situada num tempo longo caracterizado pelos vai-e-vens das relações de força (idem). Ora, as sessões que observámos foram, na sua maioria, sessões únicas, encerrando-se em si mesmas. A estas apenas se seguiu uma sessão nacional onde as ARH apresentaram os seus relatórios preliminares. Estes relatórios não reabriram o processo das sessões, encerraram-no. Desta forma, estas sessões aproximaram-se mais da definição de espaços puramente informativos tal como proposto por Defrance (1988). Nestes, a APA informou o público e o público informou a APA, embora com distribuição de tempo desigual entre si.

Um outro aspeto da localização das sessões no tempo mereceu a nossa atenção. Em várias das sessões regionais a APA referiu que haveria reuniões bilaterais com os principais utilizadores e setores. Estas reuniões decorreriam à porta fechada e destinavam-se já a informar a elaboração

do programa de medidas do plano de região hidrográfica. A previsão de realização destas reuniões e a sua referência explícita durante as sessões públicas esbateu a relevância das sessões regionais sobre as QsigA, no próprio momento da sua realização.

Por último, e não menos importante, situemos as sessões públicas sobre as QsigA no tempo da política da água. Com o regresso à centralização na administração da água em 2012, o governo português dotou a Agência Portuguesa do Ambiente dos poderes de execução das políticas da água, tornando-a a autoridade nacional da água. Logo, o envolvimento do público nas sessões públicas regionais de discussão das QsigA ocorreu posteriormente às decisões estratégicas, às formulações de política pública pelo governo. Esta situação na linha temporal do processo político é elucidativa do poder muito limitado de influenciar a definição da política que o Estado conferiu ao público. Sabemos que a política não segue processos lineares nem o papel do público é simplesmente aquele que as entidades oficiais lhe conferem. No entanto, esta situação tem um peso real nos processos, como veremos adiante.

QUEM ENTRA NA PARTICIPAÇÃO?

Com base nos dados oficiais disponíveis, observámos que no total das sessões regionais 64% dos participantes pertenciam à administração pública. Seguiram-se 10% dos participantes que pertenciam a empresas públicas e 9% pertencendo a empresas privadas. Não muito longe, 7% dos participantes de todas as sessões pertenciam a universidades ou centros de investigação. Se olharmos para cada uma das sessões públicas regionais encontramos também uma maior proporção de participantes pertencendo à administração pública.

Concluimos assim que, tanto em termos gerais quanto em cada sessão regional, os participantes da administração pública estiveram representados numa proporção consideravelmente maior dos que os outros participantes. A definição de público patente nestas sessões não estabeleceu uma distinção entre Estado e público na medida em que organismos estatais do setor da água e de outros setores participam nas sessões enquanto público. Como referimos anteriormente, as experiências estatais de participação permitem-nos problematizar a questão do poder no Estado. Neste caso, a composição da audiência revela que as sessões constituíram, em grande medida (porém não exclusivamente), um processo de participação interno ao Estado, procurando a ligação entre

setores e organismos estatais interessados/afetados pela gestão da água, o que corresponde a uma intenção expressa na própria legislação da água. É possível que esta característica se relacione com o tom geral das sessões, que focaremos de seguida.

FORMA DO DEBATE: PRESTAR INFORMAÇÕES, CRITICAR, PERGUNTAR E RESPONDER

A linguagem e conteúdo dos relatórios QsigA são bastante técnicos e específicos. Estes relatórios foram o ponto de partida e a referência principal de todo o debate, definindo a linguagem e o tom das intervenções, assim como os termos e as fronteiras do debate. Isso não impediu os participantes de intervirem do seu próprio modo e de levantarem questões ausentes do relatório. Estas diferenças contrastaram conhecimento leigo e conhecimento perito mas também diferentes conhecimentos peritos, o que seria expectável tendo em conta que uma proporção considerável dos participantes era representante de outros setores com a sua própria perícia e linguagem técnica.

No global, o público fez 52% do total de intervenções nos debates nas sessões regionais, enquanto a APA fez 49%. De entre as intervenções do público, 60% foram críticas aos conteúdos que a APA apresentou. As perguntas foram o seguinte tipo de intervenção com maior expressão por parte do público, 12%. Em terceiro lugar, numa percentagem pequena, 9%, encontramos avaliações positivas dos conteúdos que a APA apresentou.

De entre as intervenções da APA, 70% foram esclarecimentos. As mudanças de posição representam o segundo tipo de intervenção mais comum por parte da APA, com 6%. Seguem-se, ambas com a percentagem de 5%, as intervenções que remetem para outra instância e as respostas. Entretanto, é relevante destacar que 20% das intervenções do público ficaram sem resposta por parte da APA. Se atentarmos ao facto de que 5% das intervenções da APA remeteram as questões do público para outra instância, verificamos que umas proporções consideráveis (aproximadamente 25%) dos temas trazidos à discussão pelo público não encontraram diálogo com a APA.

As proporções dos tipos de intervenção no total das intervenções dão-nos um retrato do tom geral do debate. As maiores proporções representam, por ordem decrescente, os esclarecimentos, as críticas, as perguntas e as respostas. Concluimos, portanto, que estamos perante sessões nas quais as ações principais foram prestar informações, criticar, perguntar e responder.

Houve também momentos de diálogo, embora não em todas as sessões, que figuraram numa pequena proporção em relação ao todo do debate.

CONCLUSÕES

Mais do que indicar recomendações normativas para processos participativos na gestão da água, deveríamos, na senda de Chilvers e Kearnes (2016), expandir primeiro a definição de participação. Expandir significa considerar que existe experiência no processo participativo; a participação é mais do que um instrumento, é uma experiência social complexa onde se observa a constituição de identidade de agentes e a construção de questões/problemas. A participação é um processo social cuja natureza é imprevisível e cujos enquadramentos espaciais, temporais e de comunicação permitem limitar a incerteza inerente à experiência.

Inaugurar uma visão mais reflexiva da participação significa também abertura a diversas formas de envolvimento, de conexão e de experiência. Como registámos, a presença mais significativa nestas sessões é de instituições do Estado o que confirma a limitação do acesso de outros públicos a estas sessões. Um processo mais reflexivo passa por convidar outros “olhares” a questionar o sentido dos processos participativos. Estes devem apostar não somente numa vertente crítica mas sobretudo num posicionamento colaborativo. Alguns exercícios paralelos a estas experiências estatais foram lançados na academia. Em 2014, um conjunto de académicos e gestores no setor da água envolveram-se em sessões participativas para discutir e explorar as relações entre a academia e outros agentes no setor da água (Varanda *et al*, 2014). Grupos de trabalho, metodologias interativas, e sessões plenárias finais permitiram iniciar um diálogo entre áreas pouco conectadas. Equipas de trabalho multidisciplinares (envolvendo profissionais de áreas técnicas e sociais) desenharam as sessões e debateram intensamente o conteúdo das mesmas. Todavia, estas experiências ainda não colheram frutos nas políticas participativas da gestão da água (Varanda *et al*, 2017).

Finalmente, significa tornar visíveis aspetos ligados ao processo de participação - como a limitação do exercício, a existência de uma agenda e os agentes implicados no seu desenho ou os constrangimentos de tempo - permitindo abordar abertamente as incertezas subjacentes.

A este respeito, no início de várias sessões regionais, os representantes da APA referiram as mudanças relacionadas com a re-centralização do setor por decisão governamental e o contexto de austeridade

que implicou, entre outras coisas, a realização dos relatórios pelas respetivas administrações (ao contrário do ciclo anterior em que as ARH contrataram empresas para elaborar os planos de gestão), bem como dificuldades de ordem técnica por falta de pessoal.

No entanto, a APA não sublinhou o carácter não deliberativo das sessões regionais, que está, de facto, implícito na definição do que é uma consulta pública, isto é, cujos resultados se destinam a informar a política pública mas não são vinculativos. Os Presidentes das ARHs, uns mais entusiasmados outros mais céticos relativamente aos contributos do processo participativo, apresentaram as sessões convidando as intervenções do público no sentido de melhorar a comunicação entre os intervenientes e melhorar a gestão da água. No entanto, não abordaram a contradição entre estas afirmações e o carácter consultivo das sessões. Este parece ser um equívoco importante que pode tornar esta iniciativa pouco satisfatória para os participantes. Não obstante, a consulta pública é o formato principal através do qual a administração promove o envolvimento do público na gestão da água e é neste formato que a maioria dos públicos tem escolhido pronunciar-se, com exceções como as iniciativas de proteção de rios ou os protestos contra o plano nacional de barragens de 2007. Ora, como se pode melhorar a gestão da água se a discussão não se abrir também ao próprio processo participativo e às suas implicações sobre a identidade e o funcionamento das organizações estatais e não estatais envolvidas? No relatório final da consulta pública sobre as QSigA, a APA apresentou a sua reflexão interna sobre o processo através de uma análise das suas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças e referiu que carece de meios humanos com formação adequada e tempo, assim como de meios financeiros e de divulgação que possam sustentar um processo de participação mais alargado. No entanto, não ficaram claras as implicações desta reflexão no futuro, designadamente, nos princípios, formatos e dinâmicas internas dos eventos de participação e nas formas como se relacionam com os processos de decisão política.

A inscrição da participação pública nos ciclos de planeamento confere-lhe uma regularidade que potencia a aprendizagem coletiva, sendo uma oportunidade muito importante para este e outros setores. A participação constitui uma ferramenta e uma experiência social cuja qualidade deve ser discutida se os seus promotores mas também os seus participantes quiserem aumentar a sua credibilidade. As ciências sociais podem e devem

contribuir para esta discussão e é com esse intuito que fazemos a presente reflexão.

REFERÊNCIAS

- ARH Alentejo (2012a). Avaliação Ambiental Estratégica do Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas integradas na Região Hidrográfica do Guadiana RH7 - Relatório Ambiental. Administração da Região Hidrográfica do Alentejo.
- ARH Alentejo (2012b). Avaliação Ambiental Estratégica do Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas integrado na Região Hidrográfica do Sado e Mira RH6 - Relatório Ambiental. Administração da Região Hidrográfica do Alentejo.
- ARH Algarve (2012). Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve - Rh8. Consulta Pública: Ponderação dos resultados. Administração de Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve, Agência Portuguesa do Ambiente.
- ARH Centro (2012). Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas dos rios Vouga, Mondego e Lis Integradas na Região Hidrográfica 4. Parte Complementar B - Participação pública. Administração da Região Hidrográfica Centro, Agência Portuguesa do Ambiente.
- ARH Norte (2012a). Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Cávado, Ave e Leça RH2. Parte B - Participação Pública. Administração da Região Hidrográfica Norte, Agência Portuguesa do Ambiente.
- ARH Norte (2012b). Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Minho e Lima RH1. Parte B - Participação Pública. Administração da Região Hidrográfica Norte, Agência Portuguesa do Ambiente.
- ARH Norte (2012c). Plano de Gestão da Região Hidrográfica do rio Douro RH3. Parte B - Participação Pública. Administração da Região Hidrográfica Norte, Agência Portuguesa do Ambiente.
- ARH Tejo (2012). Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Tejo. Parte complementar B - Participação Pública. Administração da Região Hidrográfica do Tejo, Agência Portuguesa do Ambiente.
- APA Agência Portuguesa do Ambiente (2015a). Participação pública das questões significativas da gestão da água. Relatório de Avaliação. <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=848>.
- APA Agência Portuguesa do Ambiente (2015b). Planos de gestão de região hidrográfica-2º ciclo. <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=848>.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35 (4) 216 - 224.
- Austin, J.L. (1962). *How to do things with words*. Oxford: University Press.
- Berner, G.E. (2010). Participation between tyranny and emancipation. In G.M. Gomez, A.A. Corradi, P. Goulart & R. Namara (Eds.), *Participation for what: social change or social control?* (pp. 1-7) The Hague: ISS/Erasmus University Rotterdam.
- Bilhim, J. (2015). Portugal: Contributos para uma definição de um novo modelo de gestão da água. In AAVV, *Gestión de Recursos Hídricos en España e Iberoamérica*, pp. 373-372. Arandzi: Thomson Reuters.
- Carreira, V., Machado, J.R., Vasconcelos, L. (2017). Citizen involvement in the decision-making processes of environmental and spatial planning, and its influence on public participation: a case study of Lisbon. *International Journal of Political Science (IJPS)* 3 (1): 23-29.
- Chilvers, J. & Kearnes, M. (2016). *Remaking participation. Science, environment and emergent publics*. London and New York: Routledge.
- Cooke, B., & Kothari, U. (2001). The case for participation as tyranny: Participation: the New Tyranny? In *Participation: the New Tyranny?* pp. 1-15. London: Zed Books.
- Crisóstomo, S., Matos, A. R., Borges, M. e Santos, M. (2017). Mais participação, melhor saúde: um caso de ativismo virtual na saúde, *Forum Sociológico*, 30. Online : <http://journals.openedition.org/sociologico/1729>.
- Defrance, J. (1988). "Donner" la parole: la construction d'une relation d'échange. *Actes de la recherche en sciences sociales. Penser la politique*, 73(2): 52-66.
- Ehrenstein, V. & Brice, L. (2016). State experiments with public participation: French nanotechnology, Congolese deforestation and the search for national

- publics. In J. Chilvers & M. Kearnes (eds), (2016) *Remaking participation. Science, environment and emergent publics*. (pp. 123-161). London and New York: Routledge.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, December 2006, Special Issue: 66-74.
- Gonçalves, M.E. & Castro, P. (2003). Public consultation and foresight exercises in Portugal in U. Felt (ed.), *Optimizing Public Understanding of Science and Technology (O.P.U.S): Project Report*. (pp.383-386). Vienna: Vienna Interdisciplinary Research Unit for the Study of (Techno)science and Society (VIRUSSS), University of Vienna.
- Jasanoff, S. (2003). Technologies of humility: citizen participation in governing science. *Minerva* 41: 223-244.
- Landeweerd, L., Townend, D., Mesman, J., Hoyweghen, I.V. (2015). Reflections on different governance styles in regulating science: a contribution to Responsible research innovation? *Life Sciences, Society and Policy*, 11:8. Doi: 10.1186/s40504-015-0026-y.
- LeCompte, M.D. & Schensul, J.J. (1999). *Designing and conducting ethnographic research: An introduction*. AltaMira Press: Lanhan & Plymouth.
- Mostert, E. (2003). The challenge of public participation, *Water Policy*, 5 (2), 179-197.
- Matos, A. R. (2012). *"Birthing democracy" Between birth policies in Portugal and mothering new forms of democracy in Brazil*. Tese de Doutoramento. Universidade de Coimbra.
- Matias, M. (2004). Don't treat us like dirt: the fight against the co-incineration of dangerous industrial waste in the outskirts of Coimbra, *South European Society and Politics*, 9 (2), 132-158.
- Mendes, J. M. & Seixas, A. M. (2005). "Ação coletiva e protesto em Portugal: os movimentos sociais ao espelho dos media (1992-2002)", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 99-127.
- Nunes, J. A. (2007). *Governança, Conhecimentos e Participação Pública*. Agregação em Sociologia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Pato, J. H. (2007). *O Valor da Água Como Bem Público*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Rodrigues, M. (2011). Novas formas de governança na política nacional da água. In *Atas do 8º Congresso Nacional de Administração Pública, 21 e 22 Novembro 2011*, Lisboa: INA.
- Shiple, R. & Utz, S. (2012). Making it Count: A Review of the Value and Techniques for Public Consultation. *Journal of Planning Literature*, 27, 22-42.
- Schmidt, L. & Gomes Ferreira, J. (2014). Avanços e desafios da governança da água na Europa no contexto da Diretiva Quadro da Água. In *Atas do 12º Congresso da Água/16º ENASB/XVI SILUSBA*, pp.1-15. Lisboa: APRH/APESB/ABES.
- Varanda, M., Teixeira, E., Cupeto, C., Pio, S., Bento, S., Neto, S., Stigter, T. (2014). *Governança da água: uma parceria Estado-Sociedade*. ParticipationWaterNet Report, <http://www.participationwater.net>.
- Varanda, M., Duarte, J., Bina, O., Stigter, T. (2017). Que interdisciplinaridade? "Procuram-se" as ciências sociais e humanidades nos estudos da água: O caso de Portugal. *Conference Paper at 5ª Reunión Latinoamericana de Analisis de Redes Sociales*, Florianópolis, 12-15 December.
- Voulvoulis, N., Arpon, K. D., Giakoumis, T. (2017). The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575, 358-366.
- Zask, J. (2011). *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation*. Paris: Editions Le Bord de L'eau.