

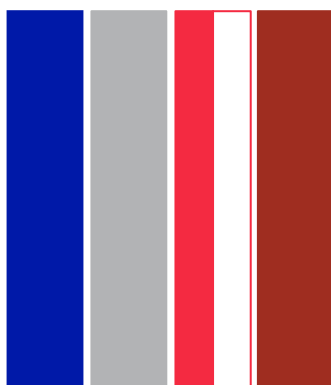
MESTRADO EM CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO  
CIÊNCIA E AMBIENTE

# **A Participação Pública: Estratégias de comunicação no processo de planeamento e gestão da água**

Dora Barros

# **M**

2023





Dora Barros

# **A Participação Pública: Estratégias de comunicação no processo de planeamento e gestão da água**

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Ciências da Comunicação, orientada pelo Professor Doutor José Manuel Azevedo.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2023

*Ao meu Pai*

# Sumário

Declaração de honra .....	7
Agradecimentos .....	8
Resumo.....	9
Abstract .....	10
Índice de Figuras .....	11
Índice de Tabelas.....	12
Lista de abreviaturas e siglas.....	13
Introdução.....	14
1.Revisão da Literatura .....	18
1.1. Governança, Participação Pública e Envolvimento de <i>Stakeholders</i> .....	21
1.1.1. Governança.....	23
1.1.2. Participação Pública.....	28
1.1.3. Envolvimento dos <i>stakeholders</i> .....	35
1.2. Comunicação.....	47
1.2.1. Comunicação Ambiental.....	49
2.Estratégias de comunicação no processo de planeamento e gestão da água: O caso dos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas do Norte de Portugal.....	52
2.1. A Agência Portuguesa do Ambiente.....	52
2.2. Os Planos de Gestão de Região Hidrográfica.....	53
3.Desenho da investigação .....	55
3.1. Recolha de dados e Questões de investigação.....	56
3.2. Análise dos resultados .....	58
3.3. Discussão de resultados.....	102
Considerações Finais .....	112
Referências Bibliográficas .....	115
Anexos.....	131
Anexo 1.....	132
Anexo 2.....	138
Anexo 3.....	143



## **Declaração de honra**

Declaro que a presente tese de mestrado é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, setembro de 2023

Dora Barros

## Agradecimentos

“Não confio em ninguém que não ri”

Maya Angelou

---

O presente trabalho nasceu porque um dia ousei sonhar. Do sonho até à sua concretização contrariedades várias surgiram no caminho, mas não me impediram de cumprir um desafio que impus a mim mesma.

Tive momentos de descrença e desânimo, mas foram, sobretudo, a família e os amigos que me deram a mão e força para continuar.

No entanto, o meu primeiro agradecimento tem de ser dirigido ao meu orientador, José Manuel Azevedo, por, em primeiro lugar, ter aceite orientar esta tese. Mas, sobretudo, pelo constante incentivo, confiança e motivação. Sem as suas sempre pertinentes e sábias sugestões provavelmente não teria sido possível chegar aqui.

À Agência Portuguesa do Ambiente, sobretudo ao departamento descentralizado Administração da Região Hidrográfica do Norte (APA/ARH do Norte), pela disponibilidade sempre demonstrada em permitir o acesso a todos os dados e informação necessários para elaboração desta tese.

Aos meus colegas de trabalho e amigos – Lara Carvalho, Susana Sá e João Mamede – pelas intermináveis horas de conversa, troca de ideias e apoio neste caminho que nem sempre foi linear, mas que teve sempre sorrisos à mistura. A paciência com que me ouviram e o ânimo que me deram foram essenciais nos momentos de maior apreensão e dúvida se seria capaz de concluir este trabalho.

E por fim, à minha pequena, mas muito importante família. Sem um núcleo familiar tão próximo e unido não teria tido a coragem de me desafiar, nem a capacidade de concretizar este sonho.

## Resumo

A água é um bem essencial à vida e um recurso cada vez mais escasso. O desenvolvimento humano e a prosperidade de uma região ou país está indissociavelmente ligado à existência de recursos hídricos, sendo estes, muitas vezes, motivo de conflitos entre interesses coletivos e individuais, bem como entre perspetivas científicas, políticas, económicas e até sociais.

Hoje, mais do que nunca, o funcionamento da Democracia e da ciência depende da participação consciente e informada dos cidadãos. E é através de processos de participação pública que se consegue envolver os diferentes stakeholders no sentido de dar robustez democrática à tomada de decisão.

O presente estudo teve como objetivo compreender de que forma é que as estratégias de comunicação podem ser decisivas ou não no sucesso da participação pública dos processos de planeamento da gestão da água no Norte de Portugal.

Para isso, analisamos, à luz da teoria de cinco passos de Talley et al., os nove relatórios de participação pública dos três ciclos de planeamento de recursos hídricos dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça e do Douro. Os nossos resultados sugerem que os princípios mais básicos de envolvimento de stakeholders estão presentes nos processos de participação pública.

No entanto, regra geral, os passos mais desafiadores – representação sistemática dos stakeholders, copropriedade e até mesmo reflexão – estão muitas vezes ausentes, o que fragiliza o processo e a Democracia portuguesa.

Como resultado deste estudo, apresentamos como proposta um Modelo de Envolvimento de *Stakeholders* que inclui, pela primeira vez, a dimensão das estratégias de comunicação.

Pensamos que este contributo pode ajudar na sistematização, análise e implementação de bem sucedidos processos de participação pública e consequente envolvimento dos *stakeholders*.

**Palavras-chave:** Participação pública; Envolvimento de *stakeholders*; Comunicação; Gestão da água;

## **Abstract**

Water is an essential good for life and an increasingly scarce resource. Human development and the prosperity of a region or country are inseparably linked to the existence of water resources, which are often the reason for conflicts between collective and individual interests, as well as between scientific, political, economic and even social perspectives.

Today, more than ever, Democracy and science depends on the conscious and informed participation of citizens. And it is through public participation processes that it is possible to involve the different stakeholders in order to give democratic robustness to decision-making.

This study aimed to understand how communication strategies can be decisive or not in the success of public participation in water management planning processes in Northern Portugal.

So, we analyzed, in the light of the five-step theory of Talley et al., the nine public participation reports of the three cycles of water resources planning of the Hydrographic Region Management Plans of Minho and Lima, Cávado, Ave and Leça and the Douro.

Our results suggest that the most basic principles of stakeholder engagement are present in public participation processes.

However, as a general rule, the most challenging steps – systematic stakeholder representation, co-ownership and even reflection – are often absent, which weakens the process and Portuguese Democracy.

As a result of this study, we present a proposal for Stakeholder Involvement Model that includes, for the first time, the communication strategies dimension.

We believe that this contribution can help in the systematization, analysis and implementation of successful public participation processes and consequent stakeholder involvement.

**Keywords:** Public participation; Stakeholders engagement; Communication; Water management

## Índice de Figuras

FIGURA 1 - PILARES DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA EFETIVA DA IAP2 .....	30
FIGURA 2 - ESPECTRO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DA IAP2 .....	31
FIGURA 3 - VALORES ESSENCIAIS PARA A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA .....	32
FIGURA 4 - FASES DA ELABORAÇÃO DOS PGRH.....	53
FIGURA 5 - FASES DA INVESTIGAÇÃO .....	56
FIGURA 6 - SITE DA APA.....	57
FIGURA 7 - PORTAL PARTICIPA.....	57
FIGURA 8 - CARTAZ DA APRESENTAÇÃO PÚBLICA DOS PLANOS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS INTERNACIONAIS ..	78
FIGURA 9 - GUIA METODOLÓGICO .....	82
FIGURA 10 - FOLHETOS DE DIVULGAÇÃO.....	83
FIGURA 11 - GRUPO DE TRABALHO DA AGRICULTURA COM RESPETIVOS FACILITADORES/MODERADORES.....	85
FIGURA 12 - ENVIO DE PARECERES ATRAVÉS DO GEOPORTAL.....	87
FIGURA 13 - NOTA DE IMPRENSA DA SESSÃO PÚBLICA DO PGRH DOURO, EM MOGADOURO .....	88
FIGURA 14 - PÁGINA DE PUBLICIDADE (EXEMPLO) .....	88
FIGURA 15 – PROGRAMA DA RÁDIO BRIGANTIA .....	89
FIGURA 16 - FOLHETO .....	90
FIGURA 17 – FILMES DAS REGIÕES HIDROGRÁFICAS .....	91
FIGURA 18 – BOLETIM INFORMATIVO .....	91
FIGURA 19 – FOLHETOS DE DIVULGAÇÃO.....	92
FIGURA 20 – FOLHETOS DE DIVULGAÇÃO .....	93
FIGURA 21 – TABELA DE ANÁLISE DE PARECERES/CONTRIBUTOS RECEBIDOS DO PGRH DOURO .....	96
FIGURA 22 – ANÁLISE SWOT DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA DO PGRH DOURO .....	101
FIGURA 23 – MODELO DE ENVOLVIMENTO DE <i>STAKEHOLDERS</i> .....	109

## Índice de Tabelas

TABELA 1 – SÍNTESE DA GRELHA DE ANÁLISE.....	59
TABELA 2 – JORNADAS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.....	68
TABELA 3 – CALENDÁRIO DOS FÓRUNS REGIONAIS DA ÁGUA .....	69
TABELA 4 – CICLO DE ENCONTRO «AS NATUREZAS DA ÁGUA» .....	71
TABELA 5 – REUNIÕES DO CONSELHO DE REGIÃO HIDROGRÁFICA DA APA/ARH DO NORTE .....	72
TABELA 6 – JORNADAS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.....	76
TABELA 7 – SESSÕES SETORIAIS .....	76

## Lista de abreviaturas e siglas

APA .....	AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE
APA/ARH DO NORTE .....	AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE/ADMINISTRAÇÃO DA REGIÃO HIDROGRÁFICA DO NORTE
CRH .....	CONSELHO DE REGIÃO HIDROGRÁFICA
IAP2 .....	ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL PARA A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA
IECA .....	ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE COMUNICAÇÃO AMBIENTAL
PGRH .....	PLANO DE GESTÃO DA REGIÃO HIDROGRÁFICA

## Introdução

A água é um bem essencial à vida e um recurso cada vez mais escasso. O desenvolvimento humano e a prosperidade de uma região ou país está indissociavelmente ligado à existência de recursos hídricos, sendo estes, muitas vezes, motivo de conflitos entre interesses coletivos e individuais, bem como entre perspectivas científicas, políticas, económicas e até sociais.

Hoje, mais do que nunca, o funcionamento da Democracia e da ciência depende da participação consciente e informada dos cidadãos. Diversos autores (Caride & Meira, 2004; O'Neill & Nicholson-Cole, 2009; Lakoff, 2010; Phillips et al., 2012) referem a urgente necessidade de um maior envolvimento público nos debates e nos processos de tomada de decisão nas questões relacionadas com o ambiente.

Por um lado, os decisores políticos têm desvalorizado o envolvimento dos parceiros sociais e do público (Carvalho et al., 2014), proporcionando poucas oportunidades para o público se envolver na questão, construindo-a de forma predominantemente tecno-gestionária, com ênfase principal em medidas regulatórias (Carvalho, 2011). Por outro lado, os portugueses também persistem em não valorizar e exercer seu direito como cidadãos.

Por isso, a participação pública e envolvimento das partes interessadas no processo de tomada de decisão em matéria ambiental são cada vez mais essenciais no exercício de uma cidadania participativa mais efetiva e também no reforço da transparência e confiança entre políticos e cidadãos, levando a que as políticas ambientais vão ao encontro das preocupações sentidas pela população.

Em Portugal, os estudos sobre participação pública têm incidido, sobretudo, sobre políticas ambientais e a sua perceção na sociedade, alterações climáticas, educação ambiental e envolvimento das ONG nos processos negociais, onde autores de elevado prestígio como Luísa Schmidt, Ana Delicado e Filipe Duarte Santos, investigadores da Universidade de Lisboa, têm notável trabalho publicado.

Contudo, optamos por abordar a participação pública no processo de planeamento e gestão dos recursos hídricos no Norte de Portugal, por entendermos que se trata de um caminho sobre o qual ainda existe pouco conhecimento produzido.

Nesse sentido, esta dissertação pretende conhecer os caminhos que a participação pública tem percorrido em matéria de planeamento de recursos hídricos no Norte de Portugal. Pretende compreender de que forma é que a comunicação e as suas estratégias e ferramentas podem desempenhar um papel decisivo no processo participativo. Ora, isso inclui não só a disponibilização de informação clara e acessível, mas também a escuta ativa e a resposta às preocupações e sugestões das partes interessadas. Ao envolver as partes interessadas nas fases iniciais do processo de planeamento e ao solicitar o seu *feedback*, os responsáveis pela gestão das bacias hidrográficas podem reforçar a confiança e aumentar o apoio às suas decisões.

A diversidade das partes interessadas envolvidas no planeamento dos recursos hídricos é um fator crucial. Vários grupos, incluindo agricultores, empresas, residentes urbanos e organizações ambientais, são afetados pelas políticas da água e cada grupo tem os seus próprios interesses e prioridades. A participação pública efetiva deve incluir e resolver as preocupações de todos os intervenientes relevantes e não apenas de alguns. Nesse contexto, esta dissertação procura de igual forma explicar que a eficácia da participação pública na gestão da água depende de um contexto social, económico e político mais amplo. Entre estes estão as dinâmicas do poder, as estruturas institucionais e as normas culturais. Ao conceber os processos de participação pública, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) deve considerar estes fatores para garantir que são inclusivos, equitativos e culturalmente sensíveis.

A integração das partes interessadas no planeamento dos recursos hídricos é essencial para melhorar a tomada de decisões e garantir uma gestão sustentável da água. No entanto, a participação pública efetiva requer uma consideração cuidadosa da forma e estrutura do envolvimento, comunicação clara, sensibilidade às preocupações das partes interessadas e inclusão. Para além de estarem conscientes do contexto social, económico e político mais vasto, as entidades com competências na gestão da água

devem trabalhar para resolver a dinâmica do poder e garantir a tomada de decisões equitativas.

Para desenvolver a participação pública efetiva é importante começar por definir os objetivos e o âmbito do processo de envolvimento. Isso pode incluir a identificação das partes interessadas relevantes, a definição de questões e preocupações importantes, a seleção de métodos de envolvimento/engajamento apropriados e a criação de um plano de comunicação clara e eficaz.

Além disso, é fundamental garantir que o processo de envolvimento seja inclusivo e acessível a todas as partes interessadas, independentemente de sua origem, *status* ou capacidade. Isso pode envolver a utilização de métodos de participação flexíveis e adaptáveis, como reuniões presenciais, consulta *online*, pesquisa, questionários e grupos focais, a fim de alcançar um amplo espectro de opiniões e perspectivas.

Ao implementar o processo de participação, é importante manter a transparência e a comunicação clara em todas as etapas do processo. Isso pode incluir a divulgação de informações relevantes e a prestação de *feedback* regular às partes interessadas sobre como as suas contribuições foram consideradas e incorporadas ao processo de decisão. Em resumo, para desenvolver uma participação pública efetiva é preciso adotar uma abordagem estruturada e cuidadosa, incluindo a identificação de partes interessadas, a definição de objetivos claros, a escolha de métodos de envolvimento apropriados e a garantia de inclusão e comunicação clara ao longo de todo o processo.

Nesse quadro, e tendo em conta que em Portugal compete à APA, enquanto Autoridade Nacional da Água, a definição e execução da política nacional de recursos hídricos, o planeamento e ordenamento destes recursos e do território associado, nomeadamente através da elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) – instrumentos de planeamento que visam a gestão, a proteção e a valorização ambiental, social e económica das águas – o caso em estudo pretende fazer uma análise do processo de participação pública dos três ciclos de planeamento dos PGRH (2010/2015; 2016/2021 e 2022/2027) sob jurisdição do departamento descentralizado Administração da Região Hidrográfica do Norte, ou seja, PGRH do Minho e Lima (RH1), PGRH do Cávado, Ave e Leça (RH2) e PGRH do Douro (RH3).

Pretende-se perceber o que a APA tem feito em termos de práticas participativas, bem como compreender de que forma é que as estratégias de comunicação têm impacto e podem influenciar a mobilização da população para os processos participativos e tomada de decisão conjunta, constituindo, assim, uma oportunidade para refletir sobre os sucessos alcançados, os objetivos que não foram cumpridos e, sobretudo, os desafios que todos os dias se colocam numa sociedade que se afirma mais inclusiva, participativa. Assim, o trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro – Revisão da Literatura – é efetuada uma pesquisa bibliográfica com o objetivo de identificar estudos e investigações já existentes, de modo a documentar de forma mais robusta o conhecimento já produzido sobre o tema. É neste capítulo que são igualmente apresentados e debatidos os conceitos base que estão na raiz deste estudo como Governança, Participação Pública e Envolvimento de *Stakeholders*, bem como são abordadas várias conceções da dimensão comunicacional, nomeadamente a comunicação ambiental e as diversas estratégias de comunicação. No segundo capítulo, que, aliás, dá o nome a esta dissertação – Estratégias de comunicação no processo de planeamento e gestão da água: O caso dos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas do Norte de Portugal – é feita uma apresentação da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), da sua missão e das suas competências enquanto Autoridade Nacional da Água, nomeadamente o dever de elaborar, de seis em seis anos, os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas. No terceiro capítulo – Desenho da investigação – é explicitado o modelo seguido para levar a cabo este estudo, a metodologia implementada, que neste caso será qualitativa através da técnica de análise de conteúdo, bem como os resultados obtidos. Por fim, nas Considerações Finais são referidos os principais *outputs* da investigação, que estão em linha com a literatura revisitada e é proposto um Modelo de Envolvimento de *Stakeholders* que, pela primeira vez contempla uma dimensão comunicacional, que pretende ajudar na sistematização e avaliação dos processos de participação pública futuros e seu conseqüente envolvimento.

## 1. Revisão da Literatura

Nunca como hoje as questões ambientais estiveram no topo das prioridades dos cidadãos bem como ocuparam tanto espaço mediático na sociedade portuguesa. O ambiente é, cada vez mais, uma área de estudo e de conhecimento que interessa aos cidadãos. Conceitos como alterações climáticas, fenómenos extremos e escassez de recursos têm mobilizado milhares de pessoas que, fazendo uso dos seus direitos enquanto cidadãos de plenos direitos, manifestam a sua vontade de serem ouvidos e envolvidos nos processos de tomada de decisão.

O exercício da cidadania pode ser entendido como um direito fundamental. A cidadania é, como considera Taveira (2009), um ónus que cada cidadão traz consigo e que lhe confere o direito e o encargo de participar ativamente da vida política do Estado, seja através do voto ou referendo, seja através da iniciativa popular ou por meio de um controle sobre os atos dos dirigentes governamentais, verificando e fiscalizando, nomeadamente, o respeito pelos princípios da moralidade, da integridade, e da legalidade, e o respeito pelo património histórico-cultural e ambiental nacional.

Trata-se, por isso, como refere o autor, de uma condição *sine qua non* à Democracia, que se filia numa posição jurídico-política que consiste no “direito a ter direitos” e se encontra ligada a sentimentos de pertença a uma determinada comunidade. Implica consciência cívica quer dos direitos inerentes a essa comunidade, quer dos deveres respetivos, e aprendizagem para o seu exercício responsável. Pressupõe realizar a participação e envolvimento dos membros da comunidade na formação e tomada de decisões, identificando problemas e definindo soluções, que contribuam para o aperfeiçoamento das instituições da comunidade em que se inserem e para o desenvolvimento das políticas públicas (Taveira, 2009).

Etimologicamente, a palavra cidadania deriva do latim *civitas* que significa "cidade". O conceito surgiu na Grécia antiga, entre os séculos VIII e VII a.C., reportado à participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas da Polis (Cordeiro, 2012). De acordo com o dicionário da língua portuguesa ela significa a qualidade de cidadão, ou seja, a de indivíduo no exercício dos direitos civis e políticos de um Estado livre (Priberam, 2013).

Durante muitos séculos não foi característico de todos, expandindo-se de forma significativa a partir da Revolução Francesa com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que assumindo o povo como epicentro do poder executivo, legislativo e judicial, veio considerar a existência de direitos naturais e inalienáveis do Homem.

Como refere Santana (2009), o conceito de cidadania, que se confunde em grande parte com a história das lutas pelos direitos humanos, esteve e está em permanente construção e constante conquista. Não existe uma definição simples e definitiva de cidadania, dada a sua natureza em mudança, tratando-se, além disso, de um conceito suscetível de diversas dimensões. De um ponto de vista filosófico-político, remete-nos para a própria ideia de política e para as suas dimensões normativas, respeitando “o tipo de sociedade e comunidade política que queremos” (Mouffe, 1993).

Para Arendt (1989), a cidadania é o direito a ter direitos. Para Barbalet (1989) e Soares (2001) a mesma alicerça-se na participação dos cidadãos no exercício do poder político através do processo eleitoral. Kymlicka (1998) entende-a como um conjunto de direitos e deveres decorrentes de um estatuto (o estatuto de cidadania), e simultaneamente como uma identidade partilhada, ou seja, como a pertença a uma comunidade, comum a diversos grupos. Dallari (1998) define-a como um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente na vida e no governo do povo, e a possibilidade de aceder a todos os bens que a sociedade pode oferecer-lhe, devendo assumir uma função integradora, de não exclusão. Para Janoski (2002), a cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos num Estado-nação com certos direitos e obrigações universais num nível específico de igualdade (Ferreira, 2005). Herkenhoff (2001) associa-a à dignidade da pessoa humana e à aquisição de direitos, através da luta individual e da luta coletiva, esclarecendo que a cidadania – condição essencial para que alguém possa ser pessoa – não constitui uma soma de direitos, nomeadamente de participação social, implicando, também, deveres.

Para Marshall (2002), trata-se de um *status* concedido aos que são membros integrais de uma comunidade, os quais quando o possuem são iguais nos direitos e obrigações que daquele decorrem. Pinsky (2003) refere-a como um conceito histórico, que varia no espaço e no tempo, e deve comportar os direitos civis, políticos e sociais, necessitando

da participação e fiscalização dos cidadãos para sua efetiva aplicabilidade (Pereira & Silva, 2012).

D'Urso (2005) define-a como uma posição jurídico-política através da qual o cidadão adquire um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais), de deveres e a possibilidade de participar na vida coletiva do Estado. Já Carvalho (2008) interpreta-a como o exercício dos direitos políticos, civis e sociais, que se realiza através da participação dos cidadãos na tomada de decisões do Estado, afirmando que uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível, dada a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade. Monteiro e Castro (2008) referem-na como um conjunto de direitos e deveres da pessoa na sociedade de que faz parte, destacando que a mesma se concretiza através de um processo de aprendizagem de maior participação que envolve a construção de pertença e identidade coletivas. Para Baranoski et al. (2009) a cidadania vai além do direito a ter direitos, implicando além de deveres, o acesso aos direitos inscritos e a garantia do seu exercício em condições de igualdade de participação no meio social. Ribeiro (2010) relaciona-a com o sentimento de pertença a uma comunidade e com a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Silva (2011), considera-a como um direito fundamental, inerente ao ser humano, que dá a possibilidade de exercer, por meio da participação, da luta, e do cumprimento de deveres, outros direitos conquistados. Cordeiro (2012) associa-a a uma condição de igualdade civil e política, entendendo-a como um processo social pelo qual os indivíduos e grupos sociais se ocupam reivindicando, expandindo ou perdendo direitos. Melo (2013) descreve-a não só como o direito destinado ao indivíduo de participar ativa e passivamente do processo político, mas também como o dever do Estado oferecer o mínimo existencial para garantir dignidade ao cidadão.

## **1.1. Governança, Participação Pública e Envolvimento de Stakeholders**

À primeira vista, governança, participação pública e envolvimento de *stakeholders* podem levar a pensar que se trata de termos cujo significado é semelhante, uma vez que parecem complementares.

No entanto, quando falamos de processos participativos, estas três dimensões representam modelos muito distintos. Governança assenta num conjunto de princípios e privilegia a transparência das decisões políticas, maior divulgação de informação junto dos interessados e de forma mais acessível e compreensível e maior legitimação política e aceitação da governação.

Participação Pública estabelece valores essenciais nos quais os profissionais de processos participativos devem basear as suas expectativas e aspirações.

Por seu lado, o envolvimento de *stakeholders* baseia-se num modelo que dá ênfase à participação em vez de apenas garantir a paz social ou reduzir conflitos.

Arnstein (1969) distingue vários níveis de participação, em que os patamares mais baixos são os que correspondem a um nível inferior de envolvimento dos cidadãos (ou mesmo de não participação), enquanto os patamares mais elevados correspondem aos níveis mais altos de atribuição de poder à população (Arnstein, 1969; Partidário & Jesus, 2003; Pinto, 2011; Ferreira et al., 2013).

Por outro lado, Browill et al. (1998) e Alves (2001) apresentaram uma versão da “Escada” de Arnstein (2002) sobre os níveis de poder do cidadão mais consentânea com a atualidade. Ora, isto significa que existe uma importante distinção entre informar a população, consultá-la ou envolvê-la no processo de tomada de decisão. Também segundo Alves (2001), tem vindo a desenvolver-se a ideia de que o cidadão é um consumidor que pode escolher entre várias alternativas e que pode passar a responsabilizar-se pelas suas próprias escolhas através de um processo ativo de tomada de decisão.

A participação dos cidadãos nas políticas públicas além de desejável é essencial, entendendo-se que questões não discutidas com a comunidade podem redundar em conflitos (futuros) de difícil solução. Contudo, o envolvimento dos cidadãos na resolução de problemas não pode ser feito *ad-hoc*, ele deve ser conduzido de forma cuidada (Santos, 2001). Como deve ser conduzida a participação? Por quem? Em que moldes? E onde deve ocorrer? São questões para as quais não existem respostas unânimes. O substrato da participação, ou seja, o repositório de saberes e valores em que se alinham as opiniões, é capturado através de diferentes métodos de participação, também chamados de processos, mecanismos ou técnicas de participação pública (Buchy & Hoverman, 2000; Rowe & Frewer, 2000; Hilliker & Kluz, 2001; Abelson et al., 2003a, 2003b; Smith, 2003; Rowe & Frewer, 2005).

Rowe & Frewer (2000) enunciaram nove tipos de modelos/mecanismos de participação, nomeadamente:

- 1) Referendos;
- 2) Audiências públicas;
- 3) Inquéritos;
- 4) Sondagens ou pesquisas de opinião pública;
- 5) Conferências para consensos;
- 6) Painéis ou júris de cidadãos;
- 7) Grupos de discussão ou focais;
- 8) Consultas públicas;
- 9) Fóruns colaborativos ou *workshops*.

A participação pública efetiva, que envolve de forma esclarecida e criativa os cidadãos nos processos de tomada de decisão e lhes concede o poder de neles influir, é uma condição indispensável ao exercício de uma cidadania ativa e um pressuposto essencial da Democracia. É inegável que ela é o elemento indispensável à concretização dos valores da justiça, da equidade e da cooperação.

É este modelo, que vários académicos consideram que reflete o verdadeiro compromisso de envolvimento no processo democrático de tomada de decisão, que foi

adaptado por Talley, J. et al., no sentido de simplificar a sua aplicabilidade, mantendo as dimensões mais significativas.

### **1.1.1. Governança**

Particularmente importante no domínio do ambiente, onde a gestão centralizada, que vem de cima para baixo, se apresenta como inadequada à resolução dos problemas (Bodin & Crona 2009), “a governança inseriu na cena política a participação de novos atores e modernas técnicas de gestão administrativa para a condução responsável dos assuntos do Estado, pautadas nos princípios da transparência, da abertura, da responsabilidade, da eficácia, da eficiência e da coerência” (Bochenek, 2008).

Como refere Vasconcelos (2007), “nos dias de hoje os decisores – sejam eles políticos ou técnicos – enfrentam uma sociedade de crescente complexidade e incerteza. Se por um lado são chamados a propor soluções, por outro são confrontados com um escrutínio público, alimentado por uma descrença no sistema governativo. É neste contexto que emerge o conceito de governança que reflete um envolvimento ativo e expandido do cidadão que através do processo atuante na sua aprendizagem, contribui para a capacitação e corresponsabilização dos envolvidos pelas decisões para as quais contribuíram”.

Segundo Cavaleiro (2009), a governança surge como o caminho eficaz, eficiente e democraticamente responsável, adequado à superação das novas necessidades e à resolução de problemas políticos, económicos, sociais, culturais e ambientais com que presentemente se debatem as sociedades ocidentais. Este caminho privilegia a gestão coletiva da sociedade por meio de parcerias, redes, atores locais e globais na tomada de decisão e execução das políticas públicas (Bochenek, 2008). Tem como palavras de ordem a interação e partilha entre os setores público e privado, que devem nortear-se por compartilhar a informação, o saber, os recursos e as capacidades para desenvolver políticas e práticas mútuas sobre questões de interesse comum (Aragão, 2005).

Segundo Stoker (2008) e Silva (2008), a governança refere-se, então, à ação, às maneiras ou ao sistema de governar, nos quais as fronteiras entre as organizações dos setores

público e privado se tornaram permeáveis, tratando-se de uma expressão que reconhece a interdependência entre as organizações, e que tem como essência a sua relação interativa entre e dentro de organizações governamentais e não-governamentais.

Por outro lado, para Pollit & Bouckaert (2000), a governança corresponde ao exercício da autoridade política, económica e administrativa para gerir os assuntos de uma comunidade, incluindo uma série complexa de instituições, sistemas e processos, que implica o Estado, a sociedade civil e o setor privado de um modo democrático e transparente (Cavaleiro, 2009).

Pierre & Peters (2000) afirmam que a política moderna requer a governança em rede, que facilita a coordenação de interesses e recursos públicos e privados, aumentando assim a eficiência na implementação das políticas públicas (Silva, 2012). Para Oliveira et al. (2004), a mesma consiste na forma de organização das atividades de governo dos agentes políticos, administrativos e sociais, distinguindo-se da governabilidade (Rebello et al., 2006) e Kooiman (2003) defende que a governança é uma maneira de governar diferente do modelo tradicional (hierárquico), dando lugar à interatividade e cooperação entre o Estado e outros atores não estatais, para a resolução de problemas de matrizes diversas, no interior de redes mistas entre público e privado. De acordo com Vasconcelos et al., (2009), a governança integra formatos de envolvimento e participação ativos e que vão além dos formatos de consulta e audiência pública de carácter mais passivo (Cesar, 2012). Segundo Dores (2009), trata-se de um conceito que privilegia a transparência das decisões políticas, o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, uma maior divulgação de informação junto de todos os interessados e de forma mais acessível e compreensível, mais efetividade e maior legitimação política e aceitação da governação. Já Pereira & Silva (2012) definem a palavra governança como sendo uma expressão comum destinada a descrever um processo político no qual o poder já não está concentrado na poderosa máquina central, residindo em vez disso, num amplo leque de instituições ao nível nacional, regional e local em grupos do setor económico privado, bem como na sociedade civil com as suas organizações não-governamentais e os próprios cidadãos (Reis, 2012; Armstrong, 2013).

Trata-se de um processo que privilegia o diálogo entre os vários atores e que permite assimilar a informação decorrente de uma variedade de perspectivas sobre a formulação, implementação e monitorização das políticas públicas, procurando obter resultados mais eficazes e inclusivos, neutralizando a vigência de práticas predatórias na relação entre o poder político e os cidadãos (Ivo, 2002; Ganore, 2011). A participação destes não pode, por isso, como até há pouco tempo sucedia, confinar-se apenas à eleição de representantes políticos, que nem sempre consideram nas decisões que tomam as prioridades e as necessidades daqueles que os elegeram. Os cidadãos reivindicam cada vez mais uma nova dinâmica política que importe uma mudança significativa do papel dos governos que, na criação e aplicação de políticas públicas, deverão aprender a atuar como facilitadores, transformando o Estado de instituição paternalista em parceiro envolvente, capaz de gerir informações, responder a contingências e alcançar todos os atores da sociedade de uma forma mutuamente benéfica, transparente e responsável (Renz, 2007; Klakegg et al., 2008; Müller, 2009; OGC, 2010).

Esta nova relação entre Estado e sociedade pressupõe a existência de um conjunto de estruturas, instrumentos, mecanismos e dinâmicas de interlocução, que se caracterizem por serem abertos, inclusivos, responsáveis e eficientes, promovendo ações que garantam uma maior participação democrática das instituições estatais e dos cidadãos, e uma maior responsabilização do poder político por eles eleito (Sassen, 2003; Oliveira & Pisa, 2015; Andrade & Rossetti, 2009; Bresser Pereira, 1998; Cadbury, 1992; Spink, 2012; Bhargava, 2015). A governança deverá de assentar numa boa interação entre o poder político, o setor privado e a sociedade civil na gestão dos bens públicos, o que na prática constitui uma contrapartida à conceção tradicional da administração pública (Peters & Pierre, 1998) que segue uma lógica decisória de verticalidade e predeterminação.

As Nações Unidas, na Declaração Final da Conferência RIO +20, em 2012, apontaram como atores de governança as pessoas, os governos, a sociedade civil e o setor privado. Segundo Boivard & Loffer (2003) e Bochenek (2008) os atores fundamentais da boa governança podem ser divididos em seis grupos:

1. Os cidadãos (como indivíduos);

2. As organizações voluntárias;
3. As organizações económicas;
4. Os meios de comunicação social;
5. Os altos dirigentes do governo e do parlamento, internos e externos ao país;
6. As autoridades locais.

### **Princípios da Governança e Governança Ambiental**

A governança assenta num conjunto de princípios interdependentes entre si, que Aragão (2005) e Bochenek (2008) elencam como sendo:

1. O princípio da transparência: que se refere à divulgação da atuação dos órgãos ao longo de todo o caminho conducente à ação, devendo a divulgação dos atos praticados processar-se de modo a poder ser facilmente acedida e apreendida pelo público em geral;
2. O princípio da coerência: que tem como objetivo melhorar a qualidade das políticas, a sua compreensão e legitimação, e que comporta duas dimensões: uma material ou substancial, que Bochenek (2008) ordena em interna, inter-relacional e sistémica, e com a qual o que se pretende é que cada nova medida tomada se articule substancialmente com as anteriores; e a outra formal, com a qual o que se pretende é que a coerência seja demonstrada e visível para o público em cada medida política (Aragão, 2005);
3. O princípio da abertura: que significa que a Administração deve procurar soluções menos unilaterais e mais dialogadas, menos autoritárias e mais negociadas, menos impostas e mais participadas;
4. O princípio da eficácia: que significa que as consequências previsíveis diretas e indiretas de uma política são escrutinadas e ponderadas de antemão, devendo cada medida ser sujeita a uma avaliação estratégica de impacto;
5. O princípio da Democracia participativa: que representa um importante mecanismo para a interação entre o político e o social e que deve abranger a

liberdade de expressão, o dever institucional de diálogo, o dever de consulta e, ainda, o poder de iniciativa;

6. O princípio da responsabilidade/imputação: que compreende a imputação aos agentes em todos os níveis, de todas as medidas políticas adotadas ou omitidas, que não satisfaçam os fins gerais relativamente a todas as consequências públicas (Bochenek.2008; Aragão,2005);
7. O princípio da partilha, de poder/competências e de responsabilidade: que assenta na capacidade dos indivíduos se envolverem e participarem em novas formas de tomar e executar decisões. A diversificação dos objetivos e dos métodos de funcionamento institucional criam novas oportunidades, na medida em que incentivam a heterogeneidade e diversidade social e promovem o desenvolvimento de soluções inovadoras de governança.

Cavaleiro (2009) entende que os âmbitos de aplicação da governança são inúmeros. Também no domínio do ambiente *stricto sensu* tem-se sentido um forte apelo à governança. Os problemas ambientais têm-se tornado cada vez mais complexos, resultando de um conjunto de intrincadas interpelações entre os sistemas natural e social, de onde surgem problemas que exigem uma resolução eficaz e eficiente. São exemplos disso, as alterações climáticas, a gestão, a conservação, a exploração e o uso ético da biodiversidade, dos ecossistemas, e dos recursos naturais como a água ou o território e a criação de territórios urbanos sustentáveis (Coenen et al., 2012).

Tratando-se de um domínio caracterizado por incertezas e elevada complexidade, é cada vez mais evidente a necessidade para se estabelecerem acordos na fixação de regras e práticas comuns que contribuam para coordenar ações que auxiliem na resolução de conflitos, assim como, na negociação de compensações, partilha de informação e a construção de redes de conhecimento sobre esse bem comum (Zhour, 2008).

Segundo Silva & Fraxe (2012) e para Lemos & Agrawal (2006), a governança ambiental refere-se ao conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações através dos quais os atores políticos influenciam as ações e resultados ambientais envolvendo

múltiplos segmentos da sociedade como as instituições governamentais, comunidades, empresas e a sociedade civil organizada.

Como mostram Carr et al. (2012), a participação e o envolvimento público em questões ambientais têm potencialidade de tornar as decisões ética, política, social e tecnologicamente mais legítimas e robustas, ao “incorporar os pontos de vista e as preocupações dos diversos públicos” que são afetados por essas decisões.

### **1.1.2. Participação Pública**

A palavra participação, que significa “tomar parte”, “compartilhar”, “associar-se pelo sentimento ou pensamento” (Avelar, 2004), “ser parte de”, carrega em si uma componente ativa (Steffek & Nanz, 2008). Para Sanchez Moron (1980) e Duarte (1996) participar significa intervir num processo decisório qualquer, e segundo Partidário e Jesus (2003) a participação é um elemento essencial das sociedades democráticas, constituindo um instrumento para assegurar que as preocupações dos eleitores são consideradas nas questões concretas e não apenas nos programas eleitorais. De acordo com Creighton (2005) este “é o processo pelo qual as preocupações, necessidades e valores do público são incorporados na tomada de decisão governamental e corporativa”. Neste contexto, a participação do público é vista como uma interação entre os governantes e os cidadãos, com o objetivo de alcançar melhores e mais eficazes decisões para os problemas que afetam a vida quotidiana dos cidadãos.

Já segundo André et al. (2006), “a participação pública pode ser definida como o envolvimento de indivíduos e grupos que são positiva ou negativamente afetados por uma intervenção proposta (por exemplo, um projeto, um programa, um plano, uma política) sujeita a um processo de decisão, ou que estão interessados na mesma”. Ou seja, a definição de participação pública integra em si o conceito de envolvimento dos agentes interessados, constituindo o processo através do qual os agentes, que são afetados por determinadas políticas públicas, escolhem ter um papel ativo na concretização da tomada dessa mesma decisão.

Ferreira et al. (2013) consideram como um processo de envolvimento em que os agentes interessados procuram interagir, aprender, compreender e ao mesmo tempo fornecer informação relevante, colaborando no sentido da obtenção de uma decisão representativa e justa.

A participação além de melhorar a qualidade das decisões tomadas aumenta também a confiança dos cidadãos no sistema político (Lukensmeyer & Torres, 2006; Lukensmeyer, 2009). É a participação do público, com as suas qualidades deliberativas, que torna mais provável a obtenção de efeitos democráticos positivos (Cohen & Fung, 2004; Pingree, 2006; Fung, 2007; Burnett et al., 2008; Albrecht, 2008).

Segundo Arbter et al. (2007), em *The Public Participation Manual*, “participação cidadã” é o processo de envolvimento destes indivíduos ou iniciativas de indivíduos num processo de planeamento, de modo a tornar conhecidos os seus interesses enquanto agentes privados. Já a noção de “participação pública” refere-se ao envolvimento adicional de públicos organizados, ou seja, por grupos ou partes interessadas num processo de participação — sejam estes conjuntos informais, associações, clubes, *lobbies*, ordens profissionais ou quaisquer outras organizações que representam os interesses e preocupações desse mesmo grupo. Regra geral, qualquer processo de participação pública deve ser aberto a todos os interessados, ou seja, ao mais vasto universo possível. Em muitos casos, no entanto, serão grupos e organizações várias a representar os interesses do conjunto dos diversos intervenientes.

Como se pode constatar, e apesar da diversidade de autores que se dedicam ao seu estudo, o termo participação pública aglutina em si um único sentido: incorporar na tomada de decisão governamental as preocupações, necessidades e valores do público/cidadãos ou *stakeholders*.

Da revisão de literatura efetuada verifica-se que diversos autores têm visões complementares sobre o que deve ser o processo participativo, alguns são até muito críticos dos moldes em que várias entidades o promovem, mas, de facto, não foram encontradas visões antagónicas. A generalidade dos estudos apontam para a

necessidade de incorporar as preocupações dos cidadãos na tomada de decisão, impulsionando a cidadania ativa e fortalecendo a Democracia.

De salientar ainda que existem muitos modelos/paradigmas de participação pública, sendo alguns deles referidos de seguida.

### **Pilares para uma participação pública efetiva**

Fundada em 1990 por um grupo de praticantes dedicados à participação pública (P2), a Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2) (<https://www.iap2.org>) tornou-se uma organização internacional de mais de 15 mil profissionais em 26 países que trabalham para promover a participação pública.

Enquanto líder internacional em participação pública, a IAP2 desenvolveu três pilares para processos de participação pública eficazes. Elaborados com ampla contribuição internacional, esses pilares cruzam fronteiras nacionais, culturais e religiosas e formam a base dos processos de participação que refletem os interesses e preocupações de todas as partes interessadas.

Figura 1 - Pilares da participação pública efetiva da IAP2



Fonte: IAP2

O Espectro de Participação Pública da IAP2 foi concebido para auxiliar na seleção do nível de participação que define o papel do público em qualquer processo de participação pública. Os princípios definidos no espectro são usados internacionalmente e encontrados na planificação dos processos de participação do público em todo o mundo.

Figura 2 - Espectro de Participação Pública da IAP2

## Espectro de Participação Pública da IAP2



O Espectro de Participação Pública da IAP2 foi concebido para auxiliar na seleção do nível de participação que define o papel do público em qualquer processo de participação pública. O Espectro é usado internacionalmente e é encontrado na participação do público em planos em todo o mundo.

Aumento do impacto na decisão

	Informar	Consultar	Envolver	Colaborar	Empoderar
OBJETIVO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	Disponibilizar ao público informação objetiva e equilibrada de forma a ajudar no entendimento do problema, possíveis alternativas, oportunidades e/ou soluções.	Obter do público feedback sobre a análise, alternativas e/ou decisões.	Trabalhar diretamente com o público durante todo o processo para garantir que este se preocupa e que as suas opiniões e pretensões são entendidas e consideradas.	Criar parcerias com o público em cada fase da tomada de decisão incluindo o desenvolvimento de alternativas e identificação da solução preferida.	Tomar a decisão final e coloca-la nas mãos do público.
PROMESSA AO PÚBLICO	Vamos mantê-lo informado.	Vamos mantê-lo informado, ouvir e reconhecer as preocupações e aspirações e dar feedback sobre como o <i>input</i> do público vai influenciar a tomada de decisão.	Vamos trabalhar em conjunto para garantir que as preocupações e aspirações se refletem nas alternativas desenvolvidas e fornecer feedback sobre como contribuição do público influenciou a decisão.	Vamos tomar em consideração os seus conselhos e novas formas de encontrar soluções, tentando incorporar ao máximo as suas recomendações na tomada de decisão.	Vamos implementar o que decidiu.

© IAP2 International Federation 2018. All rights reserved. 20181112\_v1

Fonte: IAP2

Enquanto líder internacional em participação pública, a IAP2 desenvolveu, ao longo de um período de dois anos, os Valores IAP2 Essenciais para Participação Pública que têm como foco identificar os aspetos da participação pública que cruzam as fronteiras nacionais, culturais e religiosas. O objetivo desses valores fundamentais é ajudar a tomar melhores decisões que reflitam os interesses e preocupações das pessoas e entidades potencialmente afetadas.

Figura 3 - Valores Essenciais para a Prática da Participação Pública

## Valores Essenciais para a Prática da Participação Pública



Os valores essenciais da Federação IAP2 para profissionais de participação pública definem as expectativas e aspirações do processo de participação pública. Os processos baseados nos Valores Essenciais demonstraram ser os mais bem-sucedidos e respeitados.

- 1** A participação pública é baseada na crença de que aqueles que são afetados por uma decisão têm o direito de se envolver no processo de tomada de decisão.
- 2** A participação pública inclui a promessa de que a contribuição do público influenciará a decisão.
- 3** A participação pública promove decisões sustentáveis ao reconhecer e comunicar as necessidades e interesses de todos os participantes, incluindo os tomadores de decisão.
- 4** A participação pública busca e facilita o envolvimento daqueles potencialmente afetados ou interessados em uma decisão.
- 5** A participação pública busca a contribuição dos participantes ao projetar como eles participam.
- 6** A participação pública fornece aos participantes as informações de que precisam para participar de maneira significativa.
- 7** A participação pública comunica aos participantes como sua contribuição afetou a decisão.

© IAP2 International Federation 2017

Fonte: IAP2

O Código de Ética da IAP2 espelha um conjunto de princípios que orientam as ações dos profissionais e aprimora a integridade do processo de participação pública.

**Objetivo:** A IAP2 apoia a participação pública como um processo para tomar melhores decisões que incorporam os interesses e preocupações de todas as partes interessadas afetadas e atendem às necessidades do órgão de tomada de decisão.

**Papel do Participante:** Aumentar a participação do público no processo de tomada de decisão e ajudar os tomadores de decisão a responder às preocupações e sugestões do público.

**Confiança:** Empreender e estimular ações que geram confiança e credibilidade para o processo entre todos os participantes.

**Definição do papel do público:** Considerar cuidadosamente e retratar com precisão o papel do público no processo de tomada de decisão.

**Transparência:** Encorajar a divulgação de todas as informações relevantes para a compreensão e avaliação pública de uma decisão.

**Acesso ao Processo:** Garantir que as partes interessadas tenham acesso justo e igualitário ao processo de participação pública e a oportunidade de influenciar as decisões.

**Respeito pelas comunidades:** Evitar estratégias que arrisquem polarizar os interesses da comunidade ou que pareçam “dividir para conquistar”.

**Apoio:** Defender o processo de participação pública em vez de defender interesses, partidos ou resultados de projetos.

**Compromissos:** Assegurar que todos os compromissos assumidos perante o público, incluindo os do decisor, são assumidos de boa-fé.

**Apoio à prática:** Orientar novos profissionais no campo e educar os decisores e o público sobre o valor e o uso da participação pública.

Neste quadro, quando bem executadas, as políticas de participação pública podem gerar contributos mais bem informados e mais criativos, garantindo que todos os interesses são ouvidos (Mostert, 2003). Fases de pré-consulta aos *stakeholders* são relevantes uma vez que têm probabilidade de aumentar a eficácia e a flexibilidade de consulta. Em particular, eles ajudam a detetar conflitos nas fases iniciais do processo, proporcionando tempo para discussão e compromisso (De Stefano, 2010). No caso de falhanço em envolver todos os interessados, pode resultar em conflitos e será necessário mais tempo para construir e aumentar a confiança (Ridder et al., 2005). Os mesmos autores defendem que a participação pública pode melhorar a Democracia e legitimar o processo de elaboração e implementação de políticas (Van der Heijden & Ten Heuvelhof, 2012). Já a pressão política sobre um determinado *stakeholder* ou grupo pode comprometer o processo democrático (Mostert, 2003).

Neste contexto de transparência, a corrupção é uma falha na governança que pode ser definida como o abuso de poder confiado para ganho pessoal (Plummer, 2009).

A proteção de valores fundamentais, como respeito mútuo e o equilíbrio de interesses das diversas partes interessadas criará um ambiente seguro para discussão e permitirá

que todas as partes interessadas se sintam confiantes de que os seus valores fundamentais não sejam comprometidos.

Por sua vez, equilibrar os interesses de vários grupos irá contribuir para a aprendizagem social, ou seja, aprendizagem por grupos (autoridades, *stakeholders* e especialistas) para lidar com questões em que todos os membros do grupo têm uma participação (Mostert, 2003).

Para Tippett et al. (2005), o mapeamento das partes interessadas deve ser uma prática comum de forma a analisar e identificar as necessidades e questões relevantes e também para antecipar aquelas que se espera que surjam durante o processo participativo. Um processo de participação pública devidamente pensado, planeado e implementado é uma das mais eficazes ferramentas que podem ser usadas para superar as múltiplas barreiras à integração de políticas (Von Schwedler, 2011), e pode servir como um precursor do trabalho conjunto entre os setores. Pode ajudar a alinhar medidas e esforços, promover consistência e evitar conflitos.

A participação pública pode ser preventiva ou sucessiva, passiva ou ativa e deve ser plural, contínua e abrangente, permitindo a demonstração e a discussão da multiplicidade de ideias, objetivos e valores em presença. Não deverá resignar-se a uma simples troca de informações, mas constituir uma forma de manifestação de vontades que se pretendem declaradas e não meramente presumidas. Representa mais do que uma imposição legal, uma forma eficaz de atribuir poder de influência aos cidadãos, apresentando-se como agente de mudança com aptidão para combater o défice democrático que resulta de um papel de crescente indiferença da população na solução de problemas que nas sociedades atuais são cada vez mais complexos (Oliveira et al., 2004; Correia, 2004; Ferrão, 2014).

Para André et al. (2006), a participação pública pode contribuir para fortalecer as próprias comunidades, visando especificamente:

- Convidar o público afetado e interessado para o processo de decisão para promover a justiça, a equidade e a colaboração;

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

### **1.1.3. Envolvimento dos *stakeholders***

O envolvimento dos *stakeholders*, no contexto da gestão dos recursos naturais, é um fator determinante para o sucesso dos processos participativos. Ele refere-se, muitas vezes, à participação das partes interessadas (*stakeholders*) no planeamento ou nos esforços de tomada de decisão, de forma a integrar o seu conhecimento e os seus valores nas decisões mais especializadas de um determinado projeto.

Por seu lado, *stakeholders* são muitas vezes definidos de uma maneira geral como aquelas pessoas que são afetadas ou podem afetar uma decisão (Freeman 1983) e vão desde o cidadão comum até grupos altamente interessados na tomada de decisão.

Para além disso, também existem os facilitadores de envolvimento dos *stakeholders* que podem ser desde académicos, consultores na área do ambiente a especialistas, ou mesmo funcionários da Administração Pública e cada um pode utilizar metodologias diferentes, obtendo, por isso, resultados também distintos.

Muitos académicos defendem que ao integrar o conhecimento e os valores dos *stakeholders* na tomada de decisão se contribui de forma significativa para a melhoria da governança e responsabilidade (Koontz & Thomas 2006, Wagenet & Pfeffer 2007). Outros argumentaram que tais alegações não foram suficientemente testadas, havendo, por isso, opiniões divergentes sobre o valor e a eficácia do envolvimento dos *stakeholders* (Koontz & Thomas 2006, Powell & Colin 2008, Allen et al. 2013). Existem ainda outros académicos que consideram o conceito conceptualmente ambíguo e que depende do contexto a que se aplica (Freeman 1999, Jones & Wicks 1999, Noland & Phillips 2010).

A natureza do conceito do envolvimento dos *stakeholders* esconde a divergência que existe entre a teoria e prática, uma vez que é difícil desenvolver uma prática única para cada um dos processos participativos e que englobe todos os componentes críticos do seu envolvimento e que respeite os requisitos instrumentais e legais.

O envolvimento dos *stakeholders* na tomada de decisão sobre ambiente e recursos naturais não é um conceito novo. A revisão de Reed (2008) sobre participação dos *stakeholders* na gestão dos recursos naturais disponibiliza uma extensa avaliação do conceito, fundamentada na literatura sobre gestão participativa e evidencia as suas raízes na Escada da participação de Arnstein (1969). No seu trabalho, Reed desenvolve uma série de oito práticas/passos que podem conduzir a um processo bem-sucedido de envolvimento dos *stakeholders*:

1. Filosofia que enfatiza o empoderamento, a equidade, a confiança e aprendizagem;
2. Inclusão das partes interessadas o mais cedo possível;
3. Representação sistemática das partes interessadas;
4. Definir objetivos claros;

5. Seleção e adaptação de métodos ao contexto tendo em conta os objetivos, tipo de participantes e nível de envolvimento;
6. Facilitadores altamente qualificados;
7. Integração de conhecimento local e científico;
8. Participação deve ser institucionalizada.

Em última análise, Reed argumenta que o envolvimento dos *stakeholders* deve ser abordado dando destaque à participação em vez de apenas garantir a paz social ou reduzir conflitos. Ora, nesse sentido, os oito passos refletem o compromisso de vários estudos e académicos no envolvimento no processo democrático de tomada de decisão (Smith e McDonough 2001, Wagenet & Pfeffer 2007, Butler & Adamowski 2015).

Os oito passos de Reed constituem um guia essencial sobre a melhor forma de envolver efetivamente os *stakeholders* na gestão dos recursos naturais, mas uma revisão inicial da literatura revelou que poucas pessoas e/ou entidades estavam a conseguir o envolvimento pretendido e fundamentado na teoria de Reed. Este modelo tem sido utilizado ao longo dos anos em vários estudos sobre processos de participação pública na área do ambiente, com aplicabilidade prática em centenas de investigações.

O modelo de Reed é de tal forma consensual na comunidade académica que se dedica ao estudo de processos participativos, contabilizando já mais de 20 mil citações. Aliás, o seu artigo "*Stakeholder participation for environmental management: A literature review*" conta já com cerca de 5 mil citações, sobretudo em artigos relacionados com gestão de recursos hídricos, alterações climáticas, sustentabilidade, biodiversidade e bem-estar humano.

Bennett, N.J., et al. (2017), por exemplo, partem do modelo de Reed e defendem que uma melhor compreensão das dimensões humanas e sociais das questões ambientais melhora, inevitavelmente, as condições de conservação da natureza. No entanto, a falta de consciência sobre os objetivos e a incerteza sobre o propósito das ciências sociais dificultam o envolvimento efetivo da comunidade.

Já Nesshöver, C., et al. (2017) refletem sobre as implicações, em contexto europeu, para a ciência, política e prática do conceito recentemente introduzido de *Nature-Based*

*Solutions* (NBS), um conceito que visa promover a natureza como um meio de fornecer soluções para os desafios de mitigação e adaptação climática. Assim os autores defendem que o NBS é uma “ferramenta de comunicação verde” que ajuda a justificar um modelo clássico de exploração de recursos naturais e as consequentes medidas de gestão.

Também Benett, E.M. et al. (2015) debruçam-se sobre os serviços dos ecossistemas e tentam perceber de que forma é que eles contribuem para a tomada de decisões no uso sustentável de recursos naturais e também para melhorar o bem-estar humano. Na realidade, a partir da matriz preconizada por Reed, são analisadas as melhores práticas para a governança dos serviços dos ecossistemas.

No que aos recursos hídricos diz respeito, vários estudos apoiam os seus argumentos no modelo de Reed, é o caso de Kumar, et al. (2019) que no estudo “*Global evaluation of heavy metal content in surface water bodies: A meta-analysis using heavy metal pollution indices and multivariate statistical analyses*”, mostram que o uso inadequado de práticas participativas que envolvam decisores políticos, ambientalistas e o público em geral levam a um difícil entendimento entre todos os utilizadores da água. Aliás, a falta de abordagens participativas são muitas vezes justificadas pela sua complexidade e pelo facto de variarem dependendo do assunto, objetivo e participação das partes interessadas.

Também Carvalho, L. et al. (2019) se debruçam sobre as políticas de gestão da água na Europa, nomeadamente sobre a Diretiva Quadro da Água (DQA), que visa proteger e melhorar os ecossistemas aquáticos e promover o uso sustentável da água em toda a Europa. Através da elaboração de questionários a especialistas, e ancorados no modelo de Reed, os investigadores fornecem pistas sobre como aprimorar os sistemas de monitorização e avaliação da DQA, melhorar os programas de medidas e integrá-los de forma efetiva nas restantes políticas setoriais.

Já os académicos Poff, N. L. et al. (2016) partem de um estudo de caso hipotético no Rio Iowa, nos Estados Unidos da América, para demonstrar que a *Eco-Engineering Decision Scaling* (EEDS) pode tornar-se numa ferramenta poderosa na gestão da água em

cenários de incerteza hidrológica. A EEDS pretende promover a colaboração entre perspectivas historicamente conflitantes no que à ecologia e conservação de rios diz respeito.

Cvitanovic, C. et al. (2015) fazem uma revisão da literatura sobre a troca de conhecimento na gestão de recursos naturais, com foco na gestão de recursos marinhos. Apoiado no modelo de Reed, o artigo identifica barreiras críticas que inibem a troca de conhecimento entre cientistas marinhos e decisores, bem como barreiras institucionais que limitam a priorização de atividades/iniciativas.

Contudo, os autores identificam opções para superar as barreiras, como por exemplo a aplicação de novas abordagens para a troca de conhecimento: coprodução de conhecimento, intermediários de conhecimento e organizações fronteiriças. Ou seja, estratégias preconizadas pelos oito passos do modelo de Reed. Os referidos estudos identificam limitações e problemas na área do envolvimento de públicos ou *stakeholders*, mas todos eles conseguem mostrar um caminho de superação desses mesmos constrangimentos.

Por exemplo, são recomendadas práticas participativas adaptáveis que fomentem o envolvimento público e até a utilização de ferramentas de SIG (Sistema de Informação Geográfica). Alertam também para a necessidade de ser tida em consideração a experiência de todas as partes interessadas, de modo que as soluções contribuam para alcançar todas as dimensões da sustentabilidade e advogam que as ciências sociais podem assumir um papel relevante em todo o processo, uma vez que ajudam a facilitar políticas, ações e resultados ambientais de forma mais legítima, robusta e eficaz. E claro, a participação pública bem-sucedida requer tempo e recursos suficientes de modo a possibilitar entendimentos duradouros entre os vários setores.

Como vimos, já existe um vasto conhecimento produzido sobre processos de participação pública e envolvimento de stakeholders a partir da utilização do modelo de Reed. No caso da presente dissertação, decidimos fundamentar nosso estudo em uma adaptação proposta por Talley, J. et al. (2016) do modelo de Reed. Os oito passos preconizados por Reed foram condensados em apenas cinco, numa tentativa de

simplificação, mas mantiveram os elementos mais significativos e robustos da teoria de envolvimento dos stakeholders.

1. Definição dos objetivos;
2. Garantia de representação dos diferentes *stakeholders*;
3. Utilização de metodologias de participação relevantes;
4. Criação de oportunidades de coresponsabilização;
5. Reflexão sobre os processos e resultados.

O primeiro passo – **Definição dos objetivos** – pressupõe que no início de qualquer processo de envolvimento de *stakeholders*, e independentemente do contexto, os objetivos devem ser claramente definidos, incluindo a justificação para a inclusão dos *stakeholders* (Stringer et al. 2006, Gopnik et al. 2012, Rowe & Frewer 2000).

Existe uma variedade imensa de objetivos para o envolvimento de *stakeholders*, que podem incluir a caracterização dos seus valores, a integração do seu conhecimento, bem como o seu envolvimento na tomada de decisões. Nem todos os projetos precisam de responder cabalmente a cada um destes objetivos, mas estudos sugerem que ter um objetivo claramente definido mostra consideração sobre o que os resultados do processo devem ser e permite que os organizadores planeiem com antecedência e garantam a representação sistemática dos *stakeholders*, escolham uma metodologia relevante e garantam uma significativa copropriedade do processo (Lachapelle et al. 2003, Kemp et al. 2005, Powell & Colin 2008, Gopnik et al. 2012).

Muitas vezes, os objetivos podem permanecer implícitos ou não declarados, o que serve para confundir e complicar o envolvimento. Se o processo de envolvimento de *stakeholders* não tiver as expectativas claramente definidas, é provável que outros passos sejam difíceis de implementar, uma vez que a escolha de metodologias e os detalhes da facilitação dependem dos resultados desejados.

Idealmente, a definição de objetivos é feita através da consulta dos *stakeholders*, estabelecimento de cenários que identificam objetivos imprecisos ou não identificados, participantes muito motivados e/ou com expectativas de longo prazo e deve ser uma

atividade partilhada no sentido de abordar conflitos, problemas de comunicação e outros obstáculos que possam surgir (Chess & Purcell 1999, Larson et al. 2010).

De salientar que em muitos processos, os objetivos são definidos *a priori* (por exemplo, organismos públicos e agências governamentais) o que faz com que os *stakeholders* não sejam envolvidos antecipadamente a não ser que se criem oportunidades de copropriedade que levam muito mais tempo a estabelecer.

O segundo passo – **Garantia de representação dos diferentes *stakeholders*** – mantém-se inalterado da estrutura original de Reed e implica um cuidadoso respeito por quem está envolvido e também por quem está excluído. Em toda a literatura sobre envolvimento dos *stakeholders* é dada muita relevância às complexidades que envolvem a identificação e representação dos *stakeholders*. (Mitchell et al. 1997, Stringer et al. 2006, Reed et al. 2009).

O que conta como representação deve resultar dos objetivos definidos no passo anterior, ou seja, como operacionalizar e concretizar a representatividade depende muito do contexto e dos objetivos do projeto.

Estudos mostram que uma participação mais ampla, incluindo a identificação e inclusão de *stakeholders* relevantes para os objetivos e contexto do processo participativo, pode melhorar tanto a eficácia quanto a eficiência do envolvimento em si, bem como os resultados do processo (Grimble & Wellard 1997, Kellert et al. 2000). A decisão de quem envolver deve ser feita de uma forma cuidadosa, reflexiva e sistemática.

Obviamente que certas vozes ou perspectivas serão sempre excluídas, uma vez que é quase impossível garantir, na prática, a representação total de todos os *stakeholders*.

Os organizadores/promotores de processos de envolvimento de *stakeholders* devem, portanto, fazer todos os esforços para explicar claramente as razões pelas quais algumas partes interessadas estão incluídas e outras não.

Se os *stakeholders* são escolhidos por conveniência, influência ou expedientes políticos, tais suposições devem ser explicitadas e os facilitadores devem reconhecer as limitações que daí advêm. Esse reconhecimento raramente é referido na literatura.

Idealmente, os organizadores devem evitar a exclusão/marginalização de grupos e devem ponderar cuidadosa e criativamente sobre como chegar e envolver esses grupos (Adger & Tompkins 2004, Prell et al. 2009).

De uma perspectiva legal, alguns *stakeholders* podem ter legítimo direito a estarem representados, direito esse que pode ir além de direito de propriedade, equidade social, ou até riscos elevados (Mitchell et al. 1997, Parkins e Mitchell 2005).

O terceiro passo – **Utilização de metodologias de participação relevantes** – advoga que se as metodologias derivam lógica e intencionalmente dos objetivos e acomodam as capacidades dos *stakeholders* identificados, que tal como Reed defende, devem ser relevantes e apoiarem-se em facilitadores qualificados. Algumas metodologias, como reuniões públicas ou grupos focais requerem uma especialização diferente de outros métodos, como questionários e entrevistas. Os facilitadores qualificados devem rastrear e testar as metodologias utilizadas.

No entanto, a especialização metodológica coloca desafios e dificuldades para quem está responsável pela implementação do processo de envolvimento dos *stakeholders*. Para além disso, os métodos de envolvimento de *stakeholders* precisam ser contextualmente apropriados e ter em consideração a complexidade e os obstáculos que existem num processo participativo (Rowe & Frewer 2000, Allen et al. 2013, Caves et al. 2013).

Os métodos de participação são muitos e diversos e incluem reuniões e fóruns formais, entrevistas, mapeamento de rede de contactos, questionários e grupos formais de cidadãos (Gobat et al. 2015), e é importante escolher metodologias que aumentem o âmbito da representação em vez de o limitar. Por exemplo, um processo pode tentar ter uma taxa amplamente representativa, reunindo-se ao mesmo tempo com homens e mulheres de uma comunidade, quando na verdade, realizando reuniões separadamente podem permitir que as mulheres digam coisas que talvez normalmente não dizem sobre os homens quando estão acompanhadas. Da mesma forma, às vezes pode ser necessária a presença de um tradutor que possa superar as barreiras da linguagem e até cultural (Stringer et al. 2006, Reed et al. 2009).

O quarto passo – **Criação de oportunidades de coresponsabilização** – o quarto e o quinto passos da estrutura tentam captar o que há de mais desafiador e normativo na filosofia de Reed. O quarto defende uma cultura de empoderamento, confiança e equidade e quinto advoga que as partes interessadas devem ser envolvidas no processo o mais cedo possível. Já o sétimo passo requer que o conhecimento local e científico sejam integrados, sendo que o oitavo passo defende a institucionalização do processo de participação pública.

Assim, os quatro passos foram agregados em dois que Talley et al. (2016) entendem ser essenciais e mais flexíveis para a criação de coresponsabilização, bem como apresentam algum grau de reflexão e agilidade incorporados aos processos envolvimento de *stakeholders*. Para além disso, os autores defendem, também que são mais facilmente medidos de acordo com o propósito inicial de desenvolver uma métrica para o envolvimento de *stakeholders*.

O termo coresponsabilização foi escolhido em vez da institucionalização da participação porque o diverso leque e variados contextos de envolvimento de *stakeholders* permitem que algumas iniciativas sejam de curto prazo, provisórias e que carecem de recursos para se inserir plenamente nas instituições tradicionais.

No entanto, e independentemente do contexto, todos os esforços para o envolvimento dos *stakeholders* devem ser pautados por graus mínimos de responsabilidade sobre o processo e respetivos resultados, conferindo, assim, o rótulo de coresponsabilidade.

Promover processos participativos em que os organizadores, facilitadores e partes interessadas do envolvimento dos *stakeholders* sejam eles próprios elementos do projeto incentiva todos os grupos a pensar sobre formas de operacionalizar o empoderamento, a confiança e a equidade. Além disso, nem todos os contextos de gestão de recursos naturais requerem a integração do conhecimento local e científico.

Tendo em conta o vasto contexto e objetos que podem ser alvo de processos participativos, existe também uma diversidade de formas que contemplam o envolvimento de *stakeholders* para outros fins que não propriamente a integração do conhecimento. Isto não quer dizer que essas formas e até esforços não sejam

significativos e até importantes, uma vez esses grupos restritos de *stakeholders* ainda são capazes de ser sistematicamente e intencionalmente escolhidos.

Estas considerações levaram à agregação dos oito passos de Reed em cinco com o objetivo de desenvolver uma medida que acomode uma variada gama de contextos, mantendo as características essenciais do envolvimento de *stakeholders*.

A defesa para criar oportunidades de coresponsabilização não é, obviamente, simples. A coresponsabilização pode acontecer em diversos graus e deve ser minimamente marcada por autêntico diálogo bidirecional e, idealmente, pela oportunidade de influenciar genuinamente a tomada de decisão e os resultados do processo participativo (Korsgaard et al. 1995, Rowe & Frewer 2000, Powell & Colin, 2008, Soste et al. 2015).

Embora em cenários de gestão de recursos naturais nem sempre seja possível para que as partes interessadas tenham possibilidade e autoridade para a tomada de decisão, os organizadores de processo de envolvimento de *stakeholders* podem e devem ter como objetivo criar oportunidades de autoexpressão, *feedback* e crítica. Envolvimentos robustos conferem aos *stakeholders* a oportunidade para refletir sobre o processo, afetam a direção do compromisso/envolvimento e permite comunicar de forma iterativa com a Administração, de modo a criar um ciclo de *feedback* significativo entre os participantes e facilitadores. Essa responsabilidade compartilhada pela eficácia do processo é uma componente-chave dos ideais democráticos (Webler et al. 1995, Innes & Booher 2004, O'Faircheallaigh 2010, Soste et al. 2015).

Embora os métodos de participação possam variar em diferentes contextos, as contribuições das partes interessadas devem afetar legitimamente os objetivos, processos e/ou resultados do processo para promover a copropriedade.

No quinto passo – **Reflexão sobre os processos e resultados** – Talley et al. (2016) defendem que um dos elementos essenciais nos processos de participação pública é que os participantes sejam constantemente reflexivos e intencionais nas escolhas que fazem. Por exemplo, se um processo participativo bem-intencionado envolve inicialmente apenas um grupo restrito de *stakeholders* (especialmente se o grupo é geralmente conotado como má influência nos principais aspetos da gestão dos recursos

naturais), e não se envolve com outros grupos que possam contestar o processo, aqueles que têm direitos legítimos ao processo, ou outros cidadãos interessados, o esforço para envolver os *stakeholders* corre o risco de perder legitimidade, confiança e empoderamento o que dificultará o cumprimento dos objetivos.

Neste caso, os organizadores podem interromper o processo até que as partes interessadas desses grupos possam ser identificadas e envolvidas, garantindo, assim, uma dedicação a resultados robustos e um compromisso com as normas fundamentais de envolvimento de *stakeholders*. O processo participativo precisa, portanto, de ser iterativo para abordar as dificuldades e os obstáculos e, para isso, os facilitadores precisam de criar oportunidades para autorreflexão e partilha de opinião.

O *feedback* das partes interessadas, a reflexão do facilitador sobre a representação dos *stakeholders*, os métodos de envolvimento e as oportunidades para a copropriedade – incluindo a avaliação de obstáculos para atingir esses padrões – devem sustentar todo o processo participativo de modo a orientar os esforços atuais e os futuros (Keen & Mahanty 2006). Este processo de reflexão é essencial para garantir que os padrões mínimos estão a ser cumpridos e também para avaliar a eficácia do envolvimento. A reflexão de um facilitador permite fazer uma pausa em pleno processo participativo, no momento da definição de objetivos, na aplicação das metodologias e no momento da criação da copropriedade, possibilitando a reavaliação de todo o processo no sentido de manter o envolvimento autêntico.

Neste quadro, Talley et al. (2016) acreditam que um dos pontos fortes do relacionamento com os *stakeholders* é sua adaptabilidade através de diferentes cenários e contextos. Esses cinco passos disponibilizam um conjunto de medidas funcionais com as quais se pode medir e comparar esforços no envolvimento de *stakeholders* já descritos na literatura.

Como se pode verificar, governança, participação pública e envolvimento de *stakeholders* são os três princípios fundamentais para o sucesso de um processo participativo. Se por um lado, a governança privilegia a gestão coletiva da sociedade, abrindo um caminho eficaz, eficiente e democraticamente responsável para o exercício da cidadania, por

outro, a participação pública advoga que o envolvimento dos agentes interessados melhora a qualidade das decisões tomadas, aumentando, igualmente, a confiança dos cidadãos no sistema político. Já o envolvimento de *stakeholders* dá maior ênfase ao engajamento dos participantes no sentido de se chegar a um compromisso que torne o processo de tomada de decisão mais democrático.

Contudo, um outro fator assume um papel determinante para o êxito dos processos participativos: a comunicação.

## 1.2. Comunicação

Dimensão complementar à participação pública, a comunicação é, também ela, uma área particularmente decisiva para o sucesso dos processos participativos. É, sobretudo, devido às estratégias de comunicação e ao seu alcance que se consegue envolver os stakeholders desde cedo nos processos de participação pública, conferindo transparência e até consenso na tomada de decisão final.

As discussões sobre o poder da comunicação já alimentaram muitos debates e teorias, colocando-a, por vezes, como um fator negativo dentro das sociedades, julgada por manipular, persuadir e seduzir “quem a recebe”. Por outro lado, apresenta-se a informação que, segundo Wolton (2011), é tida como séria e complexa, fazendo um contraponto à comunicação, ou, muitas vezes, utilizada como sinónimo de comunicar. Entretanto, para essa dualidade, Wolton (2011) afirma que informar não é comunicar, e defende a superioridade da comunicação, apresentando três razões. A primeira discute a relação entre os sujeitos, enfatizando o fato de não existir comunicação sem informação, logo o ato de comunicar exige uma maior complexidade devido às trocas entre interlocutores. O outro argumento reflete sobre o descrédito dado à comunicação, apresentando desconformidade com a intensa busca pela comunicação, pois tantos recursos são investidos para aprimorá-la. Em relação ao terceiro ponto, Wolton questiona o fato de a comunicação estar ligada a situações polémicas ou com impactos negativos e a informação para coisas boas, sendo que as duas sempre estiveram juntas. Logo, por essa perspectiva, ele declara que:

Não há informação sem um projeto de comunicação. Há uma espécie de esquizofrenia nessa vontade de diabolizar a comunicação para louvar a informação. Quanto às tecnologias, da televisão à informática, elas desempenham, desde há muito tempo, um papel essencial na emancipação individual e coletiva, sendo onipresentes nas nossas vidas. (Wolton, 2011)

Por esses motivos, entende-se que a comunicação deve ser (re)pensada, ou seja, é preciso canalizar as atenções para os novos desafios da comunicação, pois, segundo o

mesmo autor, há um excesso de informações e há um engano ao achar que quanto mais se informa mais se comunica. Essa situação apenas enfatiza os desafios que a comunicação terá de enfrentar, incluindo as incertezas dos seus processos e as dificuldades de se conviver e se comunicar num mundo “sem fronteiras” e heterogêneo. Assim, Wolton (2011) argumenta que: “A informação é a mensagem. A comunicação é a relação, que é muito mais complexa”.

Seguindo essa dualidade entre comunicação e informação, o mesmo autor estabelece uma teoria da comunicação que discute os laços sociais numa sociedade que sofre com os “ventos de uma globalização sem bússola”, guiada pela ação da convivência. Dessa forma, ele divide a teoria em cinco etapas:

Primeiro: a comunicação é inerente à condição humana. Não há vida pessoal e coletiva sem vontade de falar, de comunicar, de trocar, tanto na escala individual quanto coletiva. Viver é comunicar. Segundo: os seres humanos desejam comunicar por três razões: compartilhar, convencer e seduzir. Com frequência simultaneamente por essas três razões, mesmo quando isso nem sempre é enunciado. Terceiro: a comunicação esbarra na incomunicação. O recetor não está sintonizado ou discorda. Quatro: abre-se uma fase de negociação na qual os protagonistas, de modo mais ou menos livre e igualitário, tentam chegar a um acordo. Cinco: chama-se de convivência, com suas fragilidades e pontos fortes, o resultado positivo dessa negociação. A negociação e a convivência são procedimentos para evitar a incomunicação e as suas consequências, frequentemente belicosas. (Wolton, 2011)

Esta teoria permite compreender que a comunicação está relacionada com a ideia de vínculo: criação de laços, enquanto a informação está ligada aos dados. A comunicação não pode ser pensada sem levar em consideração a estrutura social e as relações de

interação entre sujeitos e seus artefactos. Por essa reflexão, torna-se possível perceber que a comunicação precisa estabelecer laços sociais, que geram convivências e vivências dinâmicas e voláteis.

Ora o ambiente e as suas problemáticas e suas implicações no dia-a-dia dos cidadãos começaram lentamente a ser alvo da atenção e preocupação não só da população, mas também da academia e até dos meios de comunicação.

Apesar de se tratar de uma área de especialização mais recente, a comunicação ambiental surgiu como um campo acadêmico em expansão nas últimas três décadas.

Assumindo uma relevância significativa, uma vez que o ambiente assumiu um lugar de destaque não só nas prioridades dos cidadãos, mas também foi ganhando espaço nos meios de comunicação social, a comunicação ambiental é, hoje em dia, uma área de estudo/investigação muito profícua e de importante valor social.

### **1.2.1. Comunicação Ambiental**

Foi a partir do final da década de 1980 que se observou uma crescente institucionalização da comunicação ambiental enquanto campo acadêmico, com a sistematização das práticas profissionais e a criação de entidades como a *Environmental Media Association* (1989), a *Society of Environmental Journalists* (1990) e a *International Federation of Environmental Journalists* (1993).

As iniciativas acadêmicas têm início na década de 1990, a partir da *Conference on the Discourse of Environmental Advocacy* (1991), que serviu de embrião para a *Conference on Communication and Environment* (Coce), até hoje realizada bienalmente.

Nos últimos 25 anos, a comunicação ambiental institucionalizou-se, culminando com a fundação da revista *Environmental Communication* (2007), a *International Environmental Communication Association* (IECA, 2011) e vários outros grupos de interesse e divisões em diversas associações de investigação.

Esses processos de institucionalização conferiram uma identidade acadêmica mais definida aos profissionais que trabalham nesta área e ajudaram a elevar o perfil da

comunicação ambiental para um subcampo na disciplina de comunicação e também em todo o campo interdisciplinar dos estudos ambientais. Nessa altura, a comunicação ambiental era uma disciplina de estudiosos vagamente alinhados de uma variedade de áreas (Cox, 2007).

No primeiro Anuário de Comunicação Ambiental, os editores abstiveram-se de explicitamente definir esta área/campo, tendo afirmado apenas que é multidisciplinar e aborda uma característica fundamental que é desempenhada pelos meios de comunicação de massa, uma vez que cumpre um papel crítico no enquadramento das questões ambientais (Depoe, Neuzil, Senecah & Walker, 2004)

Milstein (2009) foi além da multidisciplinaridade e considerou que o campo se encontra aninhado e ainda tímido dentro da comunicação, bem como um metacampo transversal a outras disciplinas (Katz-Kimchi & Goodwin, 2015). Na primeira edição da revista *Environmental Communication*, publicada em 2007, o editor Stephen Depoe adotou uma abordagem igualmente ampla, simplesmente observando que “esta revista publica estudos que examinam teorias, práticas e processos de comunicação conforme eles se relacionam com o meio ambiente em todo o mundo” (Depoe, 2007).

Mas o desenvolvimento desta área não se resumiu às tradicionais abordagens nos estudos da comunicação e do jornalismo, abarcando também objetos, meios, técnicas e táticas de comunicação. A área com maior número e variedade de estudos centra-se nas seguintes abordagens: o agendamento de temas ambientais pelos meios de comunicação (*agenda-setting*), ou por agentes públicos ou privados sobre temas do seu interesse (*agenda-building*); os enquadramentos (*frames*) adotados nas narrativas, que geram certas perceções e não outras; os constrangimentos enfrentados no processo de produção das notícias face à complexidade da questão ambiental; os efeitos da comunicação social na construção de valores ecológicos e formatação de comportamentos ambientalmente responsáveis.

Como se pode constatar, estamos perante um interface de áreas de estudo, onde participação pública e comunicação se encontram naquela que é uma das fronteiras das ciências sociais e humanas.

Mas é esta complementaridade que permite uma maior colaboração entre diversos autores de diferentes áreas, bem como o aprofundamento do conhecimento académico.

Nesse sentido, e tendo em conta o terceiro passo preconizado por que Talley et al. (2016): uso de metodologias relevantes, entende-se que é neste ponto que o modelo de participação pública se cruza com estratégias de comunicação, nomeadamente no que diz respeito aos diferentes métodos para envolver os stakeholders, isto é, através da organização e divulgação de sessões públicas, grupos de trabalho, workshops, entrevistas e até promoção nos meios de comunicação social.

## **2. Estratégias de comunicação no processo de planeamento e gestão da água: O caso dos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas do Norte de Portugal**

Os Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) são instrumentos de planeamento dos recursos hídricos que são elaborados em ciclos de seis anos sob a responsabilidade da Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Para além de uma componente técnica muito forte, estes documentos estratégicos pressupõem também a submissão ao um processo de consulta e participação pública durante seis meses.

Ora é durante esse período que a APA promove e organiza várias iniciativas de âmbito comunicacional com vista a dinamizar e envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão.

### **2.1. A Agência Portuguesa do Ambiente**

A APA ([www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)) é a entidade responsável pela implementação das políticas de ambiente em Portugal e tem como missão propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas setoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim.

A APA tem como objetivo contribuir para um elevado nível de proteção e valorização do ambiente através da prestação de serviços de qualidade aos cidadãos.

Enquanto Autoridade Nacional da Água, a APA tem como competências a proteção e a gestão dos recursos hídricos, incluindo a proteção e conservação da faixa litoral do País e a promoção da utilização eficiente da água, desenvolvendo um vasto conjunto de atividades que incluem a definição e execução da política nacional de recursos hídricos, o planeamento e ordenamento destes recursos e do território associado, o licenciamento da sua utilização e respetiva fiscalização, a promoção do uso eficiente da água, a implementação de programas de monitorização e a aplicação da taxa de recursos hídricos.

A APA é também a entidade responsável pela gestão das regiões hidrográficas, que é materializada no terreno através de serviços desconcentrados no território: as Administrações de Região Hidrográfica do Norte, Centro, Tejo e Oeste, Alentejo e Algarve, que são competentes pela elaboração dos PGRH.

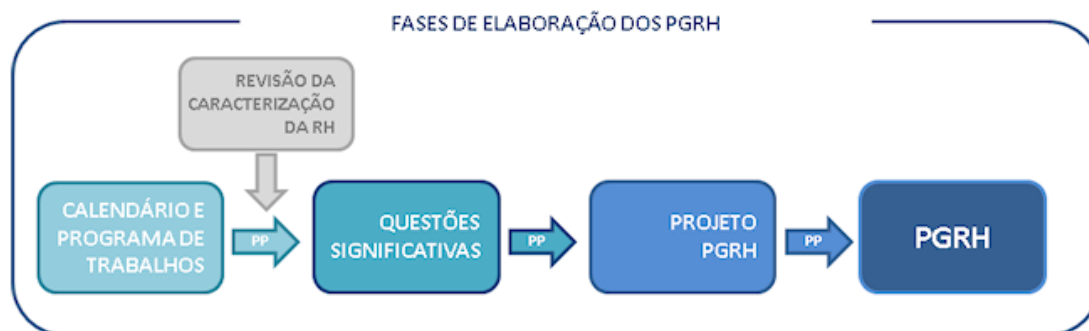
## 2.2. Os Planos de Gestão de Região Hidrográfica

Os PGRH são instrumentos de planeamento das águas, constituindo a base de suporte à gestão, à proteção e à valorização ambiental, social e económica das águas, desenvolvidos ao nível das bacias hidrográficas. Os PGRH são instrumentos que visam a gestão, a proteção e a valorização ambiental, social e económica das águas ao nível da região hidrográfica, compatibilizando as suas utilizações com as suas disponibilidades.

Os PGRH são elaborados por ciclos de planeamento, sendo revistos e atualizados de seis em seis anos e contêm diversas matérias que se agrupam em cinco grandes áreas temáticas:

- Massas de água (superficial e subterrânea);
- Objetivos ambientais;
- Programa de Medidas;
- Análise Económica;
- Participação Pública.

Figura 4 - Fases da elaboração dos PGRH



Fonte: APA

**1.ª Fase** – Consiste na caracterização das regiões hidrográficas. A experiência adquirida ao longo do processo de elaboração dos planos anteriores permite redefinir a delimitação de algumas massas de água. A monitorização efetuada e a definição dos sistemas de classificação dos elementos biológicos, entretanto desenvolvidos, permitem, igualmente, a validação da classificação do estado e do potencial das massas de água.

**2.ª Fase** – Atualização dos principais problemas de gestão da água identificados anteriormente para cada região hidrográfica.

**3.ª Fase** – Revisão e avaliação do programa de medidas de melhoria identificado nos planos vigentes no ciclo anterior, adequação das medidas face à execução do programa decorrida até ao momento e ao atual conhecimento do estado das massas de água.

Todas as fases de elaboração dos PGRH são sujeitas a consulta pública, por um período mínimo de seis meses, com um calendário definido. Os atores-chave e o público em geral são ainda convidados a participar na elaboração dos planos, ao longo de todo o processo.

**4.ª Fase** – Esta fase culmina na versão final dos PGRH com os objetivos ambientais estabelecidos e a definição do programa final de medidas, após inclusão dos contributos obtidos durante o último processo de consulta pública.

Atualmente estão em vigor os PGRH de Portugal Continental para o período 2016-2021, relativos ao 2.º ciclo de planeamento, encontrando-se em fase final de redação os PGRH, que irão vigorar durante o 3.º ciclo de planeamento (2022-2027).

Nesse sentido, as práticas de participação pública ao longo dos três ciclos de planeamento e gestão da água têm demonstrado que, na prática, a participação popular encontra-se sobremaneira enfraquecida, muitas vezes reduzida a mero exercício de retórica, havendo, pois, necessidade de conferir-lhe robustez. Para tanto, é preciso realizar um difícil e extenso trabalho de educação quer das entidades públicas quer dos cidadãos que deve desde logo começar pela difusão e interiorização dos elementos constituintes da participação.

É aqui que as estratégias de comunicação podem desempenhar um papel decisivo na consciencialização e motivação da população para a importância de se envolverem em processos de planeamento e gestão da água. Até porque, como mostra Carr et al. (2012), o envolvimento público em questões ambientais tem potencialidade de tornar as decisões ética, política, social e tecnologicamente mais legítimas e robustas, ao incorporar os pontos de vista e as preocupações dos diversos públicos que são afetados por essas decisões.

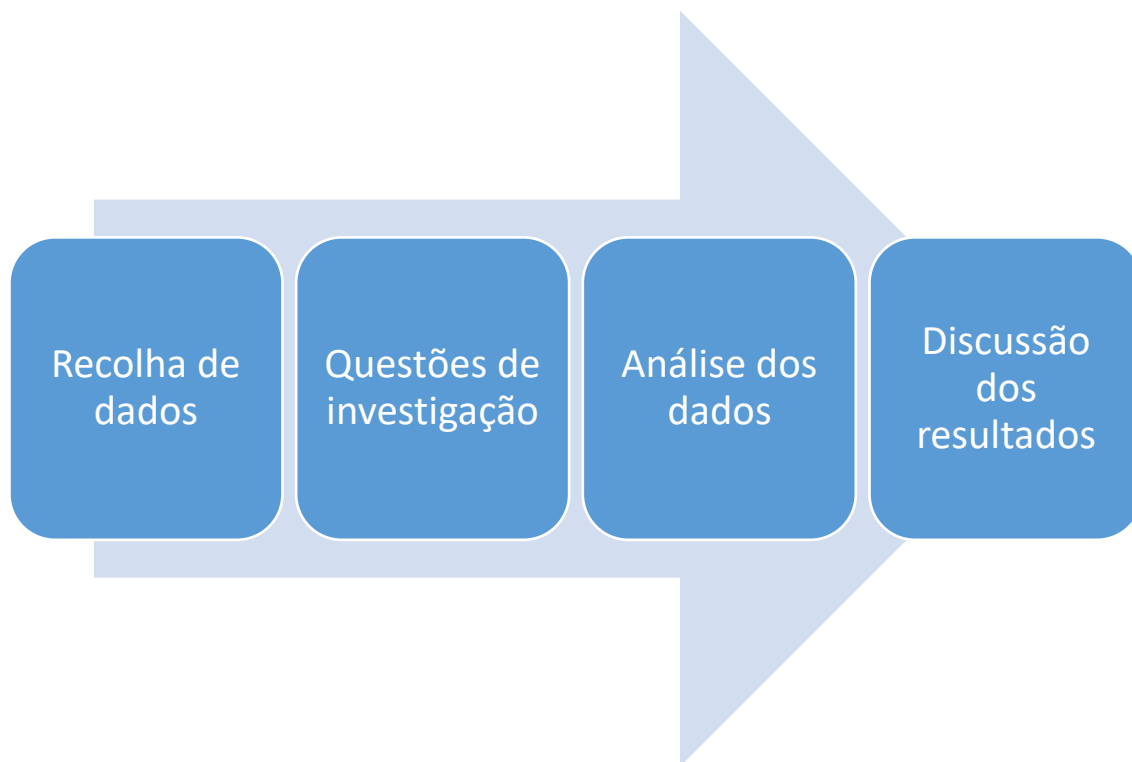
Neste quadro, e tendo por base estas e outras premissas, esta investigação pretende compreender de que forma é que as estratégias de comunicação têm impacto e podem influenciar a mobilização da população para os processos participativos e tomada de decisão conjunta. Será, para isso, estudado e analisado o processo de participação pública dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) sob jurisdição da Administração da Região Hidrográfica do Norte (ARH do Norte), ou seja, o PGRH do Minho e Lima (RH1), o PGRH do Cávado, Ave e Leça (RH2) e o PGRH do Douro (RH3).

Assim, no contexto do caso concreto aqui em estudo será utilizado o modelo de Talley et al. (2016). Tal escolha prendeu-se com o facto do modelo proposto constituir um guia essencial sobre a melhor forma de envolver efetivamente os *stakeholders* na gestão dos recursos naturais.

### **3. Desenho da investigação**

Este trabalho pretende desenvolver a sua fase de investigação tendo em conta quatro etapas: a recolha de dados sobre os processos de participação pública, as questões de investigação, a análise dos dados recolhidos, sistematizados e tratados de acordo com o modelo inspirado no proposto por de Talley et al., e, por fim, as conclusões.

Figura 5 - Fases da investigação



### 3.1. Recolha de dados e Questões de investigação

Os dados referentes à participação pública em cada período de avaliação e para cada bacia hidrográfica foram solicitados à APA.

A APA, através do seu departamento descentralizado Administração da Região Hidrográfica do Norte (APA/ARH do Norte), disponibilizou os relatórios de participação pública dos três ciclos de planeamento (2010/2015; 2016/2021 e 2022/2027) dos PGRH do Minho e Lima (RH1), PGRH do Cávado, Ave e Leça (RH2) e PGRH do Douro (RH3). Importante destacar que os mencionados relatórios incluem todas as informações relacionadas ao processo de participação pública, incluindo os materiais de comunicação utilizados ao longo do processo. Além disso, os relatórios compilam todas as contribuições e as correspondentes respostas dos vários *stakeholders* que submeteram as suas opiniões, sugestões e propostas de melhoria dos documentos.

Para além dos nove relatórios de participação pública (três ciclos de planeamento de recursos hídricos – 2010/2015; 2016/2021 e 2022/2027 –, tendo sido analisados três

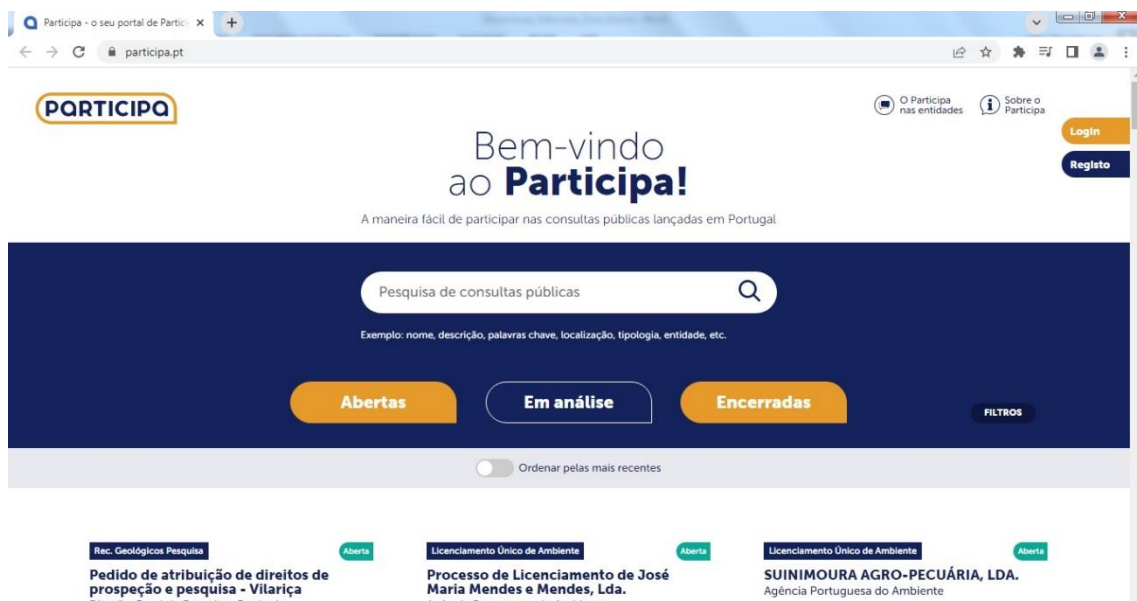
relatórios por ciclo (PGRH do Minho e Lima; PGRH do Cávado, Ave e Leça e PGRH do Douro), foi também analisado o site da APA: [www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt), o portal Participa: <https://participa.pt/>.

Figura 6 - Site da APA



Fonte: [www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)

Figura 7 - Portal Participa



Fonte: <https://participa.pt>

Com o objetivo de melhor compreender os intrincados caminhos para o sucesso do envolvimento dos *stakeholders* nos processos de participação pública nos Planos de Gestão de Região Hidrográfica, formularam-se as seguintes questões de investigação:

Q1. Quais os fatores determinantes para o envolvimento do público nas questões da gestão da água?

Q2. Que dimensões/estratégias de comunicação foram mais eficazes no envolvimento dos *stakeholders*?

### **3.2. Análise dos resultados**

A metodologia escolhida para elaborar este estudo foi de matriz qualitativa, realizada através da análise de conteúdo.

Bardin (1986) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Para Laurence Bardin, “Por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar”.

Esta análise de conteúdo foi efetuada sobre todos os documentos referidos no ponto anterior e tendo por base um conjunto de categorias estruturadas na grelha de análise (ver Anexo 1) com os cinco passos para uma participação pública efetiva, de acordo com o preconizado por Talley et al. (2016).

Contudo, neste trabalho de dissertação propusemos ir um pouco mais além e para cada um dos cinco passos, acrescentamos uma nova categoria de análise a que chamamos Estratégia de comunicação.

Esta grelha de análise teve como propósito sistematizar as várias categorias que devem estar presentes quando estamos perante o exercício de verificação da efetivação ou não dos diversos passos. Na prática, trata-se de uma espécie de *check-list* (Anexo 2) que nos

ajuda a confirmar a presença/ausência de determinada informação e seu enquadramento. Desta forma, entendemos que o processo de análise de conteúdo é efetuado de uma forma mais objetiva e clara.

Tabela 1 – Síntese da grelha de análise

	Categories
<b>Passo 1: Definição dos objetivos</b>	1.1. Clareza dos objetivos
	1.2. Participação dos <i>stakeholders</i> na definição dos objetivos
	1.3. Estratégia de comunicação
<b>Passo 2: Garantia de representação dos diferentes <i>stakeholders</i></b>	2.1. Caracterização dos valores dos <i>stakeholders</i>
	2.2. Justificação para a escolha dos <i>stakeholders</i>
	2.3. Envolvimento dos <i>stakeholders</i> na tomada de decisão
	2.4. Integração do conhecimento dos <i>stakeholders</i>
	2.5. Garantir representação sistemática
	2.6. Estratégia de comunicação
<b>Passo 3: Utilização de metodologias de participação relevantes</b>	3.1. Mapeamento de contactos
	3.2. Sessões Públicas
	3.3. <i>Workshops/Focus Group</i>
	3.4. Uso de facilitadores qualificados
	3.5. Inquéritos/Entrevistas
	3.6. Uso de redes sociais
	3.7. Geovisualizador/Quadros interativos
	3.8. Divulgação na Comunicação Social
	3.9. Materiais de comunicação
	3.10. Estratégia de comunicação
<b>Passo 4: Criação de oportunidades de coresponsabilização</b>	4.1. Partilha de responsabilidades
	4.2. Incentivo ao empoderamento, confiança e equidade
	4.3. Influenciar a tomada de decisão
	4.4. Incentivar o diálogo
	4.5. Criar oportunidade de autoexpressão, <i>Feedback</i> e crítica
	4.6. Estratégia de comunicação
<b>Passo 5: Reflexão sobre os processos e resultados</b>	5.1. Reflexão sobre o processo
	5.2. <i>Feedback</i> final dos <i>stakeholders</i>
	5.3. Estratégia de comunicação

### 3.2.1. Passo 1: Definição dos objetivos

O **primeiro passo** de uma estratégia de participação pública eficaz é o estabelecimento de um conjunto de objetivos claros.

A grelha de análise de conteúdo para este ponto é constituída por três categorias analíticas com o objetivo de codificar a informação recolhida:

1. Clareza dos objetivos;
2. Participação dos *stakeholders* na definição dos objetivos;
3. Estratégia de comunicação.

#### 1. Clareza dos objetivos:

A análise da documentação relativamente ao primeiro ciclo de planeamento, verificou que os objetivos estavam disponíveis para consulta não só nos relatórios de participação pública, mas também no *website* da APA, sendo que a linguagem utilizada para os elencar recorreu a expressões simples, claras e diretas, muito ligadas à partilha de conhecimento, competências e decisões.

“O processo de participação pública teve como objetivo aumentar a probabilidade de sucesso de implementação da DQA/LA e do cumprimento dos objetivos ambientais definidos, em especial no que diz respeito à elaboração e execução do PGRH-Norte. Procurou-se maximizar os benefícios potenciais destes processos, nomeadamente:

- Aumentar o conhecimento partilhado dos problemas ambientais e do papel dos vários agentes na gestão da água, promovendo a sensibilização e mobilização;
- Promover processos de tomada de decisão mais sustentados, criativos, participados e transparentes;
- Diminuir os conflitos por desconhecimento ou falta de informação e procurar consensos, reduzindo atrasos e custos e tornando a implementação mais efetiva;
- Potenciar o conhecimento, competências, experiência e iniciativas das diferentes partes interessadas (processo de diálogo e aprendizagem mútua), melhorando a qualidade dos planos, das medidas e em geral da gestão da água”, (Relatório de Participação Pública, ARH do Norte, 2012).

A mesma clareza e disponibilidade dos objetivos foi encontrada na documentação relativa ao segundo e terceiro ciclo. Também aqui foram elencadas várias metas que

pretendem ser alcançadas através da implementação do processo participativo e consequente envolvimento das partes interessadas. “A participação ativa de todas as partes interessadas na elaboração, revisão e atualização dos PGRH é um ponto-chave para a DQA (Artigo 14.º) e para a Lei da Água (Artigos 26.º, 84.º e 85.º da Lei n.º58/2005, de 29 de dezembro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º130/2012, de 22 de junho) enquanto motor para o sucesso da prossecução dos seus objetivos, na medida em que contribui para:

- Processos de tomada de decisão mais sustentados;
- Maior entendimento dos problemas ambientais e das contribuições dos vários setores para atingir os objetivos ambientais;
- Diminuição de eventuais conflitos sobre os usos da água, por desconhecimento ou falta de informação;
- Envolvimento dos utilizadores e *stakeholders* na implementação das medidas;
- O aumento da probabilidade de sucesso de implementação da DQA.

A DQA/LA exige mais do que a disponibilização de informação e a consulta pública. Exige que os Estados-Membros encorajem o envolvimento ativo dos *stakeholders* em todos os aspetos de implementação da diretiva” (Relatórios de Participação Pública, APA, 2016, 2023).

## 2. Participação dos *stakeholders* na definição dos objetivos:

Neste caso, verificamos que, da informação consultada para os três ciclos de planeamento, não existe qualquer evidência/referência à forma como foram definidos os objetivos. Contudo, tendo em conta a leitura dos relatórios, acredita-se que os objetivos foram fixados *a priori*, ou seja, antes do processo participativo iniciar e que teve único objetivo dar cumprimento à legislação em vigor, nomeadamente à DQA/Lei da Água.

De facto, e no que diz respeito a esta segunda categoria, devemos referir que o facto de os objetivos terem sido fixados *a priori* demonstra fragilidade no processo de

envolvimento de *stakeholders*, uma vez que poderiam e deveriam ser incluídos no processo participativo desde o primeiro momento.

### 3.Estratégia de comunicação:

Os documentos consultados são totalmente omissos no que se refere à existência de uma estratégia de comunicação para a participação pública na definição de objetivos.

De facto, a inexistência de qualquer ação/iniciativa de âmbito comunicacional não deixa de nos despertar alguma estranheza. A definição de objetivos constitui a fase inicial de todo o processo participativo e poderia e deveria ser aproveitada para envolver desde a primeira hora as diferentes partes interessadas e partilhar com elas a tarefa conjunta de identificação dos objetivos.

Assim, e de modo a potenciar ainda mais a relação de confiança entre entidade responsável pelo processo de participação pública e as partes interessadas, sugere-se a organização de reuniões prévias com os *stakeholders* para a identificação conjunta dos objetivos.

Em suma, podemos afirmar que este primeiro passo: **Definição dos objetivos** é aquele cujas categorias são mais facilmente cumpridas o que corrobora o defendido por Stringer et al 2006, Gopnik et al. 2012, Rowe & Frewer 2000 quando afirmam que independentemente do contexto em que se realiza o processo participativo, os objetivos devem ser claramente identificados. Também em sintonia com o verificado neste estudo está o facto de em diversos processos de participação pública os objetivos serem definidos à partida, como, por exemplo, aqueles que são levados a cabo por agências governamentais que estão legalmente mandatadas para promover a participação pública.

#### **3.2.2. Passo 2: Garantia da representação dos diferentes *stakeholders***

No que diz respeito à **segunda fase**, a informação foi codificada de acordo com seis categorias:

1. Caracterização dos valores dos *stakeholders*;
2. Justificação para a escolha dos *stakeholders*;
3. Envolvimento dos *stakeholders* na tomada de decisão;
4. Integração do conhecimento dos *stakeholders*;
5. Garantir representação sistemática;
6. Estratégia de comunicação.

#### 1. Caracterização dos valores dos *stakeholders*:

No que diz respeito a esta categoria, é importante observar que, após uma análise detalhada dos vários relatórios de participação pública consultados, não encontramos quaisquer menções ou informações que indiquem que a consideração dos valores dos *stakeholders* tenha sido incorporada em nenhum dos ciclos de planeamento. Este resultado é significativo, uma vez que pode implicar a baixa prioridade dada à compreensão dos valores e interesses dos *stakeholders* ao longo do processo de planeamento.

#### 2. Justificação para a escolha dos *stakeholders*:

Este requisito de identificação e análise dos *stakeholders* foi devidamente cumprido apenas no primeiro ciclo de planeamento. Essa informação pode ser verificada no Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012), que destaca que, durante a primeira fase de implementação do processo, houve um esforço significativo para identificar as organizações e indivíduos que seriam afetados, tanto de forma positiva quanto negativa, pelo Plano de Gestão de Recursos Hídricos do Norte (PGRH-Norte). Além disso, foram identificados aqueles que teriam interesses nas políticas e projetos a serem desenvolvidos, através de uma análise detalhada das partes interessadas, conhecida como Stakeholder Analysis.

Para facilitar a participação pública e garantir a transparência no processo, também foi elaborado o Guia Metodológico para a Participação Pública do PGRH-Norte. Além disso, foi criada uma base de dados de contactos, o que demonstra um compromisso real em envolver todas as partes interessadas relevantes.

Os *stakeholders* foram agrupados nas seguintes tipologias (Relatório de Participação Pública da ARH do Norte, 2012, p.11):

- Administração Central: Engloba diversos ramos da administração pública central cujas competências e atribuições estão diretamente ou indiretamente ligadas ao planeamento e gestão dos recursos hídricos. Incluindo forças de segurança, de defesa e proteção civil;
- Administração Local: incluindo os responsáveis políticos eleitos e os técnicos das autarquias e suas associações;
- Empresas e suas Associações: Este grupo abrange empresas que utilizam a água nos seus processos industriais ou cuja atividade provoca um impacto significativo nos recursos hídricos, incluindo indústria extrativa e transformadora; produtores e distribuidores de energia hidroelétrica; empresas do sector da água (públicas e privadas), gestoras de sistemas de abastecimento e/ou drenagem e tratamento de águas residuais;
- Instituições de Ensino e Investigação: Inclui universidades, politécnicos, centros de investigação e desenvolvimento, entre outras instituições de carácter científico e técnico com trabalho desenvolvida na área dos recursos hídricos e com ela relacionados; escolas de todos os níveis de ensino; ordens e associações de profissionais;
- Organizações Não-Governamentais (ONGs): Esta categoria compreende organizações que representem grupos de interesse relacionados com a água (de utilizadores de recursos hídricos, de regantes e beneficiários de obras hidráulicas, de ambiente, de defesa dos consumidores, de agricultores e

produtores florestais, de pescadores e aquicultores, de promotores turísticos, desportivas, etc.);

- Outras Entidades: Engloba partidos políticos, sindicatos, instituições religiosas, órgãos de comunicação social, grupos com ligação a um espaço geográfico ou tema específico (ex. associações de desenvolvimento local e grupos de ação local, áreas protegidas, agências de energia), equipamentos culturais, de educação ambiental e turísticos relacionados com os recursos hídricos;
- Individualidades de Reconhecido Mérito: Esta categoria abrange indivíduos com prestígio académico ou profissional e trabalho de relevo desenvolvido na área dos recursos hídricos, com particular incidência na área territorial da ARH do Norte;
- Cidadãos (público em geral) - Finalmente, também foram considerados os cidadãos em geral, que se representam a si próprios por terem interesses relacionados com a água em diferentes escalas e tipos de utilização.

No entanto, nos dois ciclos subsequentes de planeamento, não foram encontradas evidências nos documentos analisados que detalhassem a identificação e justificação para a escolha dos stakeholders. Presume-se que tenha sido seguido o modelo base do primeiro ciclo, mas essa falta de documentação representa uma fragilidade nos processos participativos subsequentes. É importante que futuros ciclos de planeamento incluam informações mais detalhadas sobre como os stakeholders são identificados e justificados para garantir a continuidade da transparência e participação pública eficaz.

### 3. Envolvimento dos *stakeholders* na tomada de decisão:

No que diz respeito ao envolvimento dos stakeholders na tomada de decisão, verificamos que houve um esforço significativo ao longo dos três ciclos para incorporar as partes interessadas no processo e utilizar os seus *insights* para aprimorar as futuras decisões técnicas. Particularmente no primeiro ciclo, a ênfase foi colocada não apenas em conduzir iniciativas isoladas, mas também promover uma participação ativa e contínua dos cidadãos e entidades na gestão da água. Considerou-se que, [...]

interessaria promover o envolvimento ativo e permanente dos cidadãos e entidades na gestão da água, garantindo a sua continuidade no tempo e também beneficiar da mais-valia das suas opiniões” (Relatório de Participação Pública da ARH do Norte, 2012).

Essa abordagem de envolvimento de stakeholders foi mantida nos segundo e terceiro ciclos. A APA (Agência Portuguesa do Ambiente) procurou envolver o maior número possível de partes interessadas no processo de participação pública da versão provisória do PGRH (Plano de Gestão de Recursos Hídricos). Esse envolvimento foi direcionado especificamente para a administração central e local, empresas, instituições científicas, associações não-governamentais, associações locais diversas, quadros técnicos e administrativos, bem como cidadãos individuais (como documentado no Relatório de Participação Pública da APA, 2023).

Portanto, a análise dos documentos ao longo dos três ciclos, demonstra que a abordagem de envolvimento das partes interessadas procurou sempre garantir que uma ampla gama de atores, com diferentes perspetivas e experiências, tivesse a oportunidade de influenciar e melhorar as decisões técnicas relacionadas à gestão da água.

#### 4. Integração do conhecimento dos *stakeholders*:

Esta categoria é muitas vezes descurada, isto porque, não obstante as diversas iniciativas levadas a cabo para envolver as partes interessadas, no final do processo participativo poucas são as entidades que integram os contributos nos seus relatórios dando mesmo lugar a alterações dos documentos nas suas versões finais. Por isso, destacamos pela positiva o cumprimento desta categoria no primeiro ciclo de planeamento. “As intervenções dos participantes no PGRH-Norte implicaram esclarecimentos, correções de informação e alterações ao nível da informação produzida, destacando-se a reformulação de medidas. Alterou-se o cronograma financeiro de execução de algumas medidas tendo-se proposto um maior adiamento de alguns investimentos”, (Relatório de Participação Pública da ARH do Norte, 2012).

O mesmo podemos afirmar para o segundo e terceiro ciclo, onde vários contributos enviados via parecer foram igualmente incorporados na versão final dos documentos que foi publicada após o processo participativo e consequente reporte à Comissão Europeia. “Os contributos recebidos tornam-se numa mais-valia para o Plano de Gestão da Região Hidrográfica porque transportam para o mesmo a realidade e a perceção de outras entidades com responsabilidades na gestão dos recursos hídricos. Tais contributos permitiram complementar os relatórios do PGRH e aperfeiçoar a informação e o conhecimento que a Administração possui. (Relatório de Participação Pública da APA, 2016) e “Foram recebidos via e-mail/PARTICIPA contributos de 19 entidades/particulares, que após análise formal foram alvo de integração na versão final do PGRH bem como as respetivas justificações que se encontram detalhadas no Anexo VI”, (Relatório de Participação Pública da APA, 2023).

#### 5. Garantir a representação sistemática:

No que diz respeito à última categoria do segundo passo e de acordo com o Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012), para o primeiro ciclo de planeamento “ao identificar e caracterizar as partes interessadas reconheceram-se os públicos-alvo prioritários a envolver nos processos de planeamento e gestão dos recursos hídricos, reduzindo o risco de marginalizar atores vitais, rentabilizando recursos e aumentando a transparência do processo. Foram ainda identificadas várias formas de envolver os diferentes públicos-alvo de forma contínua e consistente”.

De facto, verifica-se que foram promovidos vários tipos de eventos, desde Jornadas de participação pública, Fóruns Regionais da Água, jornadas internacionais, ciclos de encontros «As Naturezas da Água» e *workshops* setoriais de modo a tentar envolver a maior diversidade de público possível.

Assim e no que às jornadas de participação pública diz respeito foram organizadas cinco sessões (Tabela 1). A primeira decorreu na cidade espanhola de Tui, no dia 16 de abril de 2009, e foi dedicada à Região Hidrográfica do Minho e Lima, região composta pelos dois rios internacionais, cuja gestão é partilhada com Espanha. Seguiu-se, no dia 28 de

abril, a sessão sobre a Região Hidrográfica do Douro. Desta vez, a jornada, também de âmbito internacional/transfronteiriço, contou com a presença dos responsáveis da *Confederación Hidrográfica del Duero* e decorreu na cidade do Peso da Régua. No dia 19 de maio de 2009, a vila de Ponte de Lima acolheu a segunda sessão dedicada à Região Hidrográfica do Minho e Lima, tendo participado nesta jornada internacional os responsáveis da *Confederación Hidrográfica del Miño-Sil*, com quem a APA/ARH do Norte divide a competência de gestão das águas fronteiriças e transfronteiriças. *Valladolid* acolheu, no dia 28 de maio de 2009, a segunda sessão internacional sobre o Douro, tendo as jornadas de participação pública terminado no dia 29 de maio de 2009, na cidade de Santo Tirso com a sessão dedicada à Região Hidrográfica do Cávado, Ave e Leça.

Tabela 2 – Jornadas de participação pública

Região hidrográfica	1.ªs Jornadas		2.ªs Jornadas	
	Data	Local	Data	Local
Minho e Lima	16.abr.2009	Tui	19.maio.09	Ponte de Lima
Cávado, Ave e Leça	29.mai.2009	Santo Tirso	-	-
Douro	28.abr.2009	Régua	28.maio.09	<i>Valladolid</i>

Fonte: APA

Entre janeiro e março de 2012 foi dinamizado um ciclo de seis Fóruns Regionais da Água em diversos concelhos da Região Norte (Tabela 2), complementares entre si e integrados no período de discussão pública da versão preliminar do PGRH-Norte.

Os temas escolhidos para os fóruns basearam-se nos objetivos estratégicos plurianuais da APA/ARH do Norte, com correspondência nos objetivos e programas operacionais de medidas similares do PGRH-Norte:

- Recuperar – Promover a proteção e a recuperação do bom estado de qualidade das massas de água;

- Valorizar – Incrementar o valor dos recursos hídricos;
- Prevenir – Aumentar a eficácia na prevenção e na minimização de riscos;
- Conhecer – Melhorar o conhecimento e a informação sobre sistemas hídricos;
- Participar – Garantir a participação pública e assegurar o envolvimento das instituições e cidadãos.

Os fóruns incluíram uma palestra e visitas de estudo.

Os Fóruns Regionais da Água tinham os seguintes objetivos:

- Apresentar o PGRH-Norte e mobilizar os agentes para a ação;
- Dar a conhecer os principais problemas e potencialidades das massas de água;
- Debater boas práticas na gestão dos recursos hídricos;
- Envolver os agentes locais na definição de medidas de forma participativa.

Tabela 3 – Calendário dos Fóruns Regionais da Água

Fórum	Data	Local	Tema	RH	Palestra	Visita
I	27.jun.2011	Campus da Universidade do Minho - Braga	Dos problemas Às soluções	1,2 e 3	-	-
II	2.fev.2012	Biblioteca Municipal de Viana do Castelo	Conhecer	1	Contenção de espécies exóticas invasoras (Carlos Antunes, Aquamuseu do Rio Minho)	Praia de Castelo de Neiva
III	15.fev.2012	Escola Profissional de Chaves	Prevenir	3	Minimização e compensação dos impactos ambientais das barragens (Rui Cortes, UTAD)	Veiga de Chaves e rio Tâmega
IV	1.mar.2012	Auditório Paulo Quintela, Bragança	Participar	3	Política de preços e valor social da água (Sérgio Hora Lopes, APDA)	Centro de Ciência Viva, rio Fervença e Centro de Arte

Fórum	Data	Local	Tema	RH	Palestra	Visita
						Contemporânea
V	15.mar.2012	Salão Nobre da Câmara Municipal de Santo Tirso	Valorizar	2	As vantagens da integração do ciclo urbano da água (Joaquim Poças Martins, FEUP)	Frente Ribeirinha do rio Ave
VI	29.mar.2012	Auditório da Lipor I, Gondomar	Recuperar	2 e 3	O vinho, o ambiente e a água na Região Demarcada do Douro (Pedro Barbosa, Quinta do Vale Meão)	Estação de tratamento de lixiviados da Lipor e Rio Tinto

Fonte: APA

Em 2010 foi organizado o ciclo de encontros «As Naturezas da Água», dividido em quatro sessões, Corpo e Alma, Engenho e Arte (Tabela 3).

Nas primeiras duas sessões – Corpo e Alma – foi discutida a importância da água no Corpo Humano e no Planeta Azul (uma viagem dos confins do universo ao interior das células do corpo humano), e as perspetivas espirituais, filosóficas e poéticas da água, tentando captar a sua essência e o papel que representa para a civilização.

Foram realizados eventos paralelos como uma prova cega de águas naturais organizada pela Confraria da Água, uma exposição de fotografias («H2O – Fotobiografia da Água», de Paulo Magalhães e Nuno Gomes) e um recital pela Escola das Artes da Católica Porto.

A terceira conversa deste ciclo de encontros, dedicada à Arte, debruçou-se sobre as imagens e os processos artísticos de que água é o pretexto, o cenário e a matéria. Foi explorado o sentido da imaginação material da água nas práticas artísticas, a partir das questões que a sua representação coloca enquanto desenho, processo performativo e contexto cénico. A quarta sessão (Engenho) contou com apresentações, abordando diversos temas nomeadamente «Águas Faladas em poesia», «Aproveitamentos

tradicionalis da água», «Da água se faz sal» e «A Menina Gotinha de Água - contributo para interpretar a Verdade Inconveniente».

Com esta iniciativa, a APA/ARH do Norte pretendeu envolver novos públicos na reflexão sobre a importância da água e da boa gestão dos recursos hídricos, desenvolver perspetivas integradas, inovadoras e transversais sobre o tema e aumentar a visibilidade sobre a questão dos recursos hídricos.

Tabela 4 – Ciclo de encontro «As Naturezas da Água»

Data	Local	Tema	Oradores	Participantes
15.abr.2010	Universidade Católica Portuguesa (polo Asprela)	O Corpo	Marta Pinto, Teresa Lago e Tim Hogg	20
29.abr.2010	Universidade Católica Portuguesa (polo Foz)	A Alma	Abdul Rehman, Alfredo Dinis e Isabel Capelo Gil	15
22.nov.2010	Faculdade de Belas Artes da Universidade do Porto	A Arte	Fernando José Pereira, Mário Bismark e Paulo Luís Almeida	50
06.dez.2010	Faculdade de Letras da Universidade do Porto	O Engenho	Rosa Maria Martelo, Teresa Soeiro, Inês Amorim e Ana Monteiro	50

Fonte: APA

Nesta categoria e de forma a robustecer a representação contínua das partes interessadas a ARH do Norte constituiu e dinamizou diversas reuniões do Conselho de Região Hidrográfica (CRH). “Do ponto de vista metodológico, o processo de participação pública foi concebido de forma a recorrer simultaneamente a uma participação em contexto formal – através do Conselho de Região Hidrográfica – e em contexto informal – através de redes de parcerias (Relatório de Participação Pública da ARH do Norte, 2012).

O Conselho de Região Hidrográfica (CRH) é o órgão consultivo da APA/ARH do Norte, no qual estão representados os ministérios, outros organismos da Administração Pública e os municípios diretamente interessados e as entidades representativas dos principais utilizadores relacionados com o uso dos recursos hídricos, bem como as organizações

técnicas, científicas e não-governamentais representativas dos usos da água nas regiões hidrográficas. Ao CRH compete apreciar e acompanhar a elaboração do PGRH-Norte.

Durante os três ciclos de planeamento, foram realizadas 21 reuniões do CRH (Tabela 4), todas elas potenciadas para divulgação e recolha de contributos para o PGRH.

As reuniões foram realizadas em diferentes locais da Região Norte de forma a descentralizar os eventos e facilitar a participação, indo de encontro à população.

Tabela 5 – Reuniões do Conselho de Região Hidrográfica da APA/ARH do Norte

Nº	Data	Local	Agenda	Participantes
I	21.jan.2009	Lamego	Tomada de posse, regulamento; Plano de atividades 2009; PGRH-Norte (QSiGA)	50
II	15.jul.2009	Porto	Melhores práticas de sustentabilidade; Regime económico-financeiro; Grupos de trabalho - desafios estratégicos	46
III	10.dez.2009	Ponte de Lima	PGRH-Norte (ponto de situação); Planos de ordenamento; Estratégia para a conservação da natureza e da biodiversidade em articulação com a valorização energética; Plano de atividades 2010	51
IV	28.abr.2010	Vila Nova de Gaia	Litoral Norte (oportunidades, desafios e instrumentos de planeamento); Relatório e plano de atividades 2010	36
V	28.mai.2010	Mirandela	Processo de elaboração do PGRH-Norte (coordenação e sistema de execução, planeamento de recursos hídricos, economia e água, avaliação ambiental estratégica e participação pública)	70
VI	28.set.2010	Porto	PGRH-Norte (ponto de situação e sistema de informação e apoio à decisão); Rede regional de parceiros pela água – grupos de trabalho (qualidade e quantidade de água, economia da água, governança e participação, litoral e estuários)	41
VII	25.jan.2011	Armamar	PGRH-Norte (ponto de situação); Vale do Douro: o valor de um rio navegável (valor económico, ambiental e social); Plano de atividades 2011	33

Nº	Data	Local	Agenda	Participantes
VIII	27.jun.2011	Braga	Relatório de sustentabilidade 2009 e relatório de atividades 2010; Projeto NOVIWAM – grupos de trabalho	68
Em 2012 dá-se a fusão das cinco ARH na nova Agência Portuguesa do Ambiente				
I	16.fev.2016	Matosinhos	Identificação dos Membros e tomada de posse do CRH do Norte; Apresentação das propostas de Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça e do Douro	35
II	07.abr.2016	Porto	Contextualização das propostas de Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH) do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça, e do Douro, e Dinâmica dos Grupos de Trabalho	40
III	29.nov.2016	Vila Nova de Gaia	Os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH) do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça e do Douro – Versão Final e Plano de Implementação; Os Planos de Gestão dos Riscos de Inundações (PGRI) das Regiões Hidrográficas do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça, e do Douro – Versão Final e Plano De Implementação; O Novo Programa da Orla Costeira (POC) Caminha-Espinho e o Plano de Ação do Litoral Norte	45
IV	04.mai.2017	Matosinhos	Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (Convenção de Albufeira) – Organização e Dinâmica; Gestão e Planeamento dos Recursos Hídricos na Região Hidrográfica Internacional do <i>Miño-Sil</i> / Minho e Lima; Gestão e Planeamento dos Recursos Hídricos na Região Hidrográfica Internacional do <i>Duero</i> / Douro.	50
V	28.set.2017	Gondomar	Estratégia para Avaliação da Implementação das Medidas dos PGRH – Medidas Regionais; Avaliação da Implementação das Medidas dos PGRH do Norte – Medidas Específicas; Estado de Implementação das Medidas Transfronteiriças Conjuntas com a <i>Confederación Hidrográfica Del Miño-Sil</i> .	35
VI	12.mar.2018	Vila Real	Ponto de situação da Implementação das Medidas dos PGRH do Norte –1.ª Fase; A Agricultura e o uso eficiente da	42

Nº	Data	Local	Agenda	Participantes
			água – Da vinha ao vinho, otimização do uso eficiente da água na ótica de uma economia circular; A Agricultura e o uso eficiente da água – Monitorização do <i>stress</i> hídrico da videira e a sua relação com a otimização qualitativa da produção vitivinícola -castas e uso eficiente da água; A Agricultura e o uso eficiente da água – A gestão dos recursos hídricos em regime de escassez.	
VII	28.nov.2018	Amarante	Apresentação da proposta de Identificação de Novas Zonas Críticas da Segunda Geração dos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações na Região Norte (PGRI); Apresentação dos Projetos Incluídos na Frente Ribeirinha de Amarante; Apresentação do Projeto POSEUR – Intervenções Estruturantes de Desobstrução, Reabilitação Fluvial e Contenção de Cheias no Rio Tâmega, em Amarante; Apresentação do Estado de Implementação das Medidas dos PGRH do Norte e o <i>Report</i> à Comissão Europeia.	36
I Extraordinário	17.abr.2019	Santarém	Apresentação da 1.ª fase do 3.º ciclo dos PGRH: Calendário e Programa de Trabalhos; Análise nacional dos resultados da avaliação intercalar da implementação das medidas do 2.º ciclo dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH); Estratégia para elaboração da 2.ª fase do 3.º ciclo dos PGRH: Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA) e Relatório de Caracterização da Região Hidrográfica (Art.º 5.º da DQA).	82
VIII	27.nov.2019	Guimarães	PGRH 3.º Ciclo: Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA) das Regiões Hidrográficas do Norte; Os Programas Especiais de Albufeira da Região Norte: Ponto de Situação	32
II Extraordinário	28.jun.2022	Online	Apresentação da metodologia utilizada na elaboração do 3.º ciclo dos PGRH e os principais resultados nacionais; Apresentação dos principais resultados por RH;	120
III Extraordinário	12.jul.2022	Online	Metodologia de desenvolvimento do PGRI; Articulação entre os PGRI e outros Instrumentos de Gestão Territorial;	146

Nº	Data	Local	Agenda	Participantes
			Região Hidrográfica do Minho e Lima – RH1; Região Hidrográfica do Cávado, Ave e Leça – RH2; Região Hidrográfica do Douro – RH3	
IX	20.out.2022	Porto	Contextualização da Metodologia de Elaboração do Parecer dos PGRH; Grupos de Trabalho sobre os PGRH; Apresentação das Conclusões dos Grupos de Trabalho; Contextualização da Metodologia de Elaboração do Parecer dos PGRI.	37
X	9.mar.2023	Porto	Gestão dos recursos hídricos em Portugal: desafios e oportunidades futuras; Os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH) e os Planos de Gestão dos Ricos de Inundações (PGRI) Do Minho e Lima, do Cávado, Ave e Leça e do Douro - Síntese; Deliberação sobre a Proposta de Parecer do CRH do Norte sobre os PGRH.	31

Fonte: APA

Já nos dois ciclos seguintes, para além das evidências registadas em fotos e as sínteses das várias sessões públicas organizadas (Relatório de Participação Pública da APA, 2016, p. 15), podemos afirmar que o que resulta da consulta do relatório de participação pública é que para além do CRH (órgão que garante a representação formal dos *stakeholders* de forma sistemática) houve um esforço adicional em dinamizar sessões e reuniões técnicas para que o seu envolvimento fosse contínuo.

Assim, entre outubro e novembro de 2015 foram organizadas quatro jornadas de participação pública (Tabela 5). A primeira decorreu em Mogadouro, no 9 de outubro, e foi dedicada à Região Hidrográfica do Douro. Seguiu-se a cidade de Guimarães, que acolheu no dia 23 de outubro a sessão dedicada à Região Hidrográfica do Cávado, Ave e Leça. No dia 6 de novembro de 2015 a sessão sobre a Região Hidrográfica do Minho e Lima teve lugar em Arcos de Valdevez, tendo a última sessão pública decorrido em Gondomar, no dia 19 de novembro, e sido sobre a Região Hidrográfica do Douro.

Tabela 6 – Jornadas de participação pública

Região hidrográfica	Sessões Públicas	
	Data	Local
Minho e Lima	06.nov.2015	Arcos de Valdevez
Cávado, Ave e Leça	23.out.2015	Guimarães
Douro	09.out.2015	Mogadouro
Douro	19.nov.2015	Gondomar

Fonte: APA

No que diz respeito às sessões dedicadas aos setores cuja atividade está diretamente ligada ao uso da água, a APA/ARH do Norte promoveu apenas duas sessões. Uma com o setor agrícola, no dia 14 de outubro de 2015, que decorreu em Vila Real e que foi organizado em conjunto com a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), e outra com o setor urbano, que decorreu na cidade de Barcelos e que contou com a parceria de várias entidades gestoras da água, nomeadamente a Águas de Portugal, através da empresa Águas do Norte, a Indáqua, entre outras.

Tabela 7 – Sessões setoriais

Setor	Sessões setoriais	
	Data	Local
Agricultura	14.out.2015	Vila Real
Urbano	18.nov.2015	Barcelos

Fonte: APA

De salientar ainda que no terceiro ciclo de planeamento verificou-se um significativo atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos pela Comissão Europeia para a realização de todas as tarefas e conseqüente entrega dos documentos, que em grande parte se ficou a dever à pandemia COVID-19, mas, no entanto, foram promovidas várias

sessões cujo objetivo foi assegurar o cumprimento da quinta categoria: Garantir a representação sistemática, promovendo, assim, o envolvimento contínuo dos *stakeholders*. “A modalidade de sessões *online*, consequência das circunstâncias pandémicas que o País atravessou, revelou-se uma excelente alternativa que permitiu sessões bastante participadas” (Relatório de Participação Pública da APA, 2023).

#### 6. Estratégia de comunicação:

No que se refere a esta categoria, verificamos que em algumas das categorias dos três ciclos foram desenvolvidos materiais de comunicação, nomeadamente folhetos, brochuras e vídeos sobre os seis rios que compõem a Região Norte (Rio Minho, Rio Lima, Rio Cávado, Rio Ave, Rio Leça e Rio Douro).

De facto, a criação de materiais de comunicação podem desempenhar um papel importante no caminho para chegar ao maior número de pessoas possível, bem como dar-lhes a conhecer as dinâmicas de participação e envolvê-las no processo. O facto de por exemplo, no primeiro ciclo, se ter optado por uma variedade maior de materiais de comunicação pode também ajudar a explicar a diversidade de setores que participaram nas várias iniciativas.

A título de exemplo, destacamos a divulgação pela *mailing list* da ARH do Norte da Sessão Pública de Apresentação dos Planos das Bacias Hidrográficas Internacionais, que decorreu no dia 16 de maio de 2011, no Porto, e que contou com a presença de participantes espanhóis (organização e público), uma vez que se pretendeu apresentar, debater e analisar os problemas dos rios que são partilhados com Espanha, como é o caso do Minho, do Lima e do Douro.

Figura 8 - Cartaz da apresentação pública dos planos das bacias hidrográficas internacionais



Fonte: APA

Neste quadro, e tendo em conta que este segundo passo é essencial para que o processo participativo seja o mais duradouro e abrangente possível e decorra de uma forma ininterrupta sugere-se a promoção de *workshops* setoriais entre partes interessadas e decisores com vista a um maior conhecimento mútuo, troca de experiências/conhecimento e estreitamento da relação de confiança.

Este tipo de iniciativas, sobretudo em formato presencial e quando organizadas num ambiente/local acolhedor e pequeno ajudam a criar laços relacionais entre os participantes e contribuem de forma significativa para o envolvimento no processo participativo. O facto de serem dinamizados por setores de atividade também tem o propósito de juntar à mesma mesa *stakeholders* cujos interesses e preocupações podem

ser comuns, facilitando, desta forma, o diálogo entre as duas partes e até a essencial troca de informação e partilha de conhecimento.

Neste segundo passo: **Garantia da representação dos diferentes *stakeholders***, e de acordo com a revisão da literatura referenciada na página 41, ressalta a importância de incluir precocemente no processo aqueles stakeholders que são relevantes para os objetivos estabelecidos, uma vez que a sua presença pode contribuir para a melhoria da eficácia e eficiência do envolvimento, mas também para os resultados técnicos do processo participativo (Grimble & Welland, 1997, Kellert et al. 2000). Observamos que essa abordagem foi aplicada nos três ciclos de participação pública conduzidos pela APA, nos quais vimos a participação de stakeholders de diversos setores. Esses stakeholders incluíam entidades da Administração Central/Regional Local, empresas envolvidas no planejamento e gestão da água, instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e até mesmo indivíduos de reconhecido mérito e prestígio no campo dos recursos hídricos.

No entanto, após uma análise detalhada dos vários relatórios, não ficou claro se houve a ausência de um grupo ou setor específico de stakeholders em qualquer uma das iniciativas promovidas. Essa informação é relevante, pois é praticamente impossível envolver todas as partes interessadas em processos desse tipo. Portanto, a identificação de lacunas na representação dos stakeholders é fundamental para melhorar a abordagem.

Consideramos crucial que, na próxima fase do planejamento estratégico, seja dada atenção especial à inclusão dos valores e perspectivas dos stakeholders como um componente essencial. Essa abordagem pode ter implicações significativas na gestão de relacionamentos e na sustentabilidade das operações. Sugerimos, portanto, uma revisão mais aprofundada das práticas de envolvimento e consulta das partes interessadas, a fim de garantir uma representação mais abrangente e eficaz dos stakeholders em futuros processos participativos. Isso contribuirá para um planejamento estratégico mais sólido e orientado para resultados.

### 3.2.3. Passo 3: Utilização de metodologias de participação relevantes

O **terceiro passo** é fundamental, pois está intrinsecamente relacionado com a comunicação, suas estratégias e ferramentas. É nesta fase que podemos examinar de forma mais aprofundada como a comunicação pode ser um fator crítico para o sucesso dos processos participativos. Surpreendentemente, muitos autores, como Reed (2008) e Talley et al. (2016), ao abordarem a implementação desse terceiro passo, tendem a considerá-lo apenas como mais uma etapa no envolvimento de stakeholders, não dando a devida importância às oportunidades e potencialidades da comunicação nesse contexto.

Diante dessa lacuna na compreensão e análise detalhada dessa dimensão, optamos por aprofundar ainda mais o estudo deste passo. Para isso, fizemos modificações no modelo proposto por Talley et al. (2016), não apenas através da fusão de categorias já existentes, mas também pela criação de novas categorias. Essas mudanças visaram enfrentar os desafios contemporâneos que a sociedade enfrenta.

Vivemos em uma era em que estamos constantemente conectados às redes sociais, e o acesso à informação está a apenas um clique de distância. Nesse contexto, acreditamos que a utilização das redes sociais como uma ferramenta de comunicação estratégica pode ser crucial para impulsionar o envolvimento do público e, conseqüentemente, para o sucesso dos processos participativos. Essa abordagem representa uma adaptação necessária às exigências da atualidade e pode desempenhar um papel fundamental na promoção de uma participação mais efetiva e aberta.

Neste terceiro momento foram criadas dez categorias:

1. Mapeamento de contactos;
2. Sessões Públicas;
3. *Workshops/Focus Group*;
4. Utilização de facilitadores qualificados;

5. Inquéritos/Entrevistas;
6. Utilização de redes sociais;
7. Geovisualizador/Quadros interativos;
8. Divulgação na Comunicação Social;
9. Materiais de Comunicação;
10. Estratégia de comunicação.

#### 1. Mapeamento de contactos:

Relativamente ao primeiro ciclo, verifica-se que existiu uma preocupação em criar essa lista com os contactos dos potenciais *stakeholders*, conforme o Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012). “Na primeira fase de implementação do processo foi promovida a identificação das organizações ou indivíduos que serão afetados, positiva ou negativamente, pelo PGRH-Norte e ainda os que terão interesses nas políticas e projetos a desenvolver (*Stakeholder Analysis* ou análise de partes interessadas). Foi ainda elaborado o Guia Metodológico para a Participação Pública do PGRH-Norte e criada uma base de dados de contactos”.

Figura 9 - Guia Metodológico



Fonte: APA

Já no que se refere ao segundo e terceiro ciclos e apesar dos relatórios serem omissos relativamente a esta informação, acreditamos que a base de dados criada no primeiro ciclo de planeamento terá sido utilizada nos ciclos seguintes e, por conseguinte, atualizada e alargada.

## 2. Sessões Públicas:

Nesta categoria é evidente a sua realização, não só através dos registos fotográficos que constam do relatório do primeiro ciclo, mas também da síntese que refere a realização de cinco sessões públicas que “entre abril e maio de 2009, a ARH do Norte levou a cabo cinco jornadas de participação pública, com uma participação total de cerca de 300 pessoas. As sessões dedicadas às Regiões Hidrográficas do Minho e Lima e do Douro, por se tratar de bacias internacionais, foram organizadas em conjunto com Espanha,

nomeadamente com a *Confederación Hidrográfica del Miño-Sil*, com a *Confederación Hidrográfica del Duero*” (Relatório de Participação Pública da ARH do Norte, 2012).

Figura 10 - Folhetos de divulgação



Fonte: APA

No segundo ciclo de planeamento foram, igualmente, organizadas várias sessões públicas, conforme se pode verificar através da leitura do Relatório de Participação Pública da APA (2016) “Durante a 3.ª fase relativa à versão provisória do PGRH, que decorreu entre 12 de junho de 2015 e 29 de fevereiro de 2016, foram realizadas cinco sessões, incluindo uma luso-espanhola e duas setoriais”. O mesmo se verificou no terceiro ciclo de planeamento: “A APA promoveu, em formato híbrido (presencial e online), cinco sessões de participação pública que decorreram em Vila Nova de Cerveira, Famalicão, Penafiel, Vimioso e Porto, que teve lugar na Ordem dos Engenheiros/Secção do Norte” e duas sessões setoriais que juntaram agricultura, pecuária, e pescas; indústria e energia, urbano e turismo, Relatório de Participação Pública da APA (2023).

### 3. Workshops/Focus Group:

Para o primeiro ciclo de planeamento podemos aferir o seu cumprimento, uma vez que existem registos que comprovam a organização de quatro *workshops* setoriais: agricultura; pecuária, pescas e aquicultura; energia; indústria; turismo e atividades de lazer (ARH do Norte, 2012).

O mesmo podemos afirmar para o segundo ciclo que “durante a 3.ª fase relativa à versão provisória do PGRH, que decorreu entre 12 de junho de 2015 e 29 de fevereiro de 2016, foram realizadas cinco sessões, incluindo uma luso-espanhola e duas setoriais: Agrícola e Urbana”, Relatório de Participação Pública da APA (2016).

Em sentido contrário, e no que diz respeito ao terceiro ciclo, verificamos a inexistência de informação relativa a esta categoria, pelo que se assume que não foram dinamizados *workshops* ou *focus group*.

#### 4. Utilização de Facilitadores Qualificados:

Categoria cumprida no primeiro e segundo ciclos e completamente ausente no terceiro. Aliás, e de acordo com a leitura atenta do Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012) verificamos que “em todo o processo foi reforçada a primazia do contacto presencial através de reuniões e entrevistas e em larga medida das jornadas, fóruns e *workshops*, onde foram privilegiados os grupos de trabalho. As ações apostaram em líderes de opinião”.

De salientar que todos os grupos de trabalho tiveram um moderador/facilitador que era da equipa de consultadoria que tinha como função desbloquear a conversa, incentivar o debate e no final sintetizar as principais conclusões do trabalho, bem como um elemento do corpo técnico da APA/ARH do Norte para ajudar a esclarecer dúvidas sobre os documentos em análise.

Figura 11 - Grupo de trabalho da Agricultura com respetivos facilitadores/moderadores



Fonte: APA

#### 5. Inquéritos/Entrevistas:

Sobre esta categoria e no que ao primeiro ciclo diz respeito, verificamos a sua utilização. “Ao longo do processo de participação foram promovidos vários inquéritos e pedidos de pareceres a diferentes entidades. (...) Os inquéritos revelaram-se um instrumento eficaz de recolha de contributos, pelo efeito catalisador da participação. No futuro deverá ser maximizada a sua divulgação e facilitada a transmissão de informação, nomeadamente através de meios eletrónicos”, Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012).

Contudo, devemos referir que são escassas as menções sobre esta categoria e que não existe informação disponível no relatório de participação pública que nos dê detalhes sobre os inquéritos e as entrevistas, nomeadamente informação sobre os grupos de *stakeholders* que foram auscultados, questões/preocupações expressas ou mesmo principais conclusões que resultam da análise dos resultados.

Relativamente ao segundo ciclo, também se constata o seu cumprimento. No entanto, aqui já existe informação mais detalhada sobre o alcance dos inquéritos feitos às partes interessadas. “A avaliação das sessões públicas foi efetuada recorrendo aos inquéritos efetuados aos participantes (...) Embora o número de respostas a este inquérito não

tenha sido representativo, uma vez que apenas 6 em 70 participantes responderam, julgou-se ainda assim que os resultados obtidos podem constituir uma mais-valia para futuros eventos. Assim, da amostra existente conclui-se que a maioria atribuiu a classificação 4 e 5. 100% dos inquiridos consideraram que “A moderação da sessão contribuiu para dinamizar o debate” e cerca de 83% afirmou que “A sessão foi esclarecedora”, Relatório de Participação Pública da APA (2016).

O mesmo se verifica no terceiro ciclo de planeamento, onde houve, de facto, um tratamento da informação que resultou da elaboração dos inquéritos e onde podemos ficar a saber, por exemplo, que “a modalidade de sessões *online*, consequência das circunstâncias pandémicas que o país atravessou, revelou-se uma excelente alternativa que permitiu sessões bastante participadas”, Relatório de Participação Pública da APA (2023).

#### 6. Utilização de redes sociais:

Lamentavelmente, ao analisarmos os três ciclos de planeamento, não conseguimos encontrar evidências do cumprimento desta categoria. Causa estranheza, pois fica difícil compreender por que não foram aproveitadas as oportunidades de comunicação oferecidas pela divulgação das diversas iniciativas nas redes sociais.

A utilização de redes sociais é uma ferramenta poderosa para alcançar um público mais amplo e envolver os stakeholders nas iniciativas. As redes sociais podem proporcionar um alcance significativo, permitindo que informações relevantes cheguem a um público diversificado e até mesmo atinjam pessoas que de outra forma não teriam conhecimento das ações em curso.

Portanto, é fundamental considerar a integração das redes sociais na nossa estratégia de divulgação e comunicação. Isso não apenas aumentará a visibilidade das iniciativas, mas também permitirá um maior envolvimento e participação da comunidade. Para isso, é importante definir uma estratégia sólida de redes sociais, estabelecer metas claras e adotar as melhores práticas para otimizar o impacto online.

## 7. Geovisualizador/Quadros Interativos:

No primeiro ciclo de planeamento destaca-se a criação de um Geoportal na internet onde foi possível consultar informação georreferenciada sobre o estado, objetivos e medidas previstas para as massas de água, com envio facilitado de pareceres, com o objetivo de explorar o potencial das novas tecnologias, conforme o referenciado no Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012), pelo que a categoria foi cumprida.

De salientar que esta ferramenta, criada no primeiro ciclo, foi utilizada nos dois ciclos seguintes, tendo sido, inclusive, melhorada.

Figura 12 - Envio de pareceres através do Geoportal



Fonte: APA

## 8. Divulgação na Comunicação Social:

O Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012) menciona que “periodicamente foram emitidos comunicados de imprensa e estabelecidos contactos no sentido da divulgação do PGRH-Norte nos órgãos de comunicação social. Foram

publicadas em diferentes momentos páginas de publicidade em vários meios com o objetivo de divulgar o plano e as ações realizadas de promoção da participação pública”.

Figura 13 - Nota de Imprensa da Sessão Pública do PGRH Douro, em Mogadouro



Fonte: APA

Figura 14 - Página de publicidade (exemplo)



Fonte: APA

Já no que se refere ao segundo ciclo, não existe informação disponível sobre este requisito, pelo que se assume que não foi realizado. No entanto, devemos recordar que o segundo ciclo de planeamento coincidiu com o período de crise económica e financeira que Portugal atravessou e, por conseguinte, pela forte contenção financeira imposta pela *Troika*, pelo que presume-se que poderá ter levado ao cancelamento de algumas ações.

Em sentido contrário e de forma inédita para a APA, o terceiro ciclo merece destaque pelo facto de ter sido a primeira vez que a APA organizou um programa de rádio em direto (APA, 2023), inteiramente dedicado à problemática da gestão da água, que contou com a participação via telefone de vários ouvintes, que colocaram as suas dúvidas, questões e comentários. De referir que a propósito da realização do programa radiofónico, a APA/ARH do Norte publicitou, dias antes, nas páginas do Jornal Nordeste (publicação com forte implementação na Região de Trás-os-Montes e Alto Douro) um anúncio publicitário, onde divulgava o programa de rádio.

Assim, e no seguimento desta iniciativa a comunicação social da região deu eco desta iniciativa.

Figura 15 – Programa da Rádio Brigantia



Fonte: APA

## 9. Materiais de Comunicação:

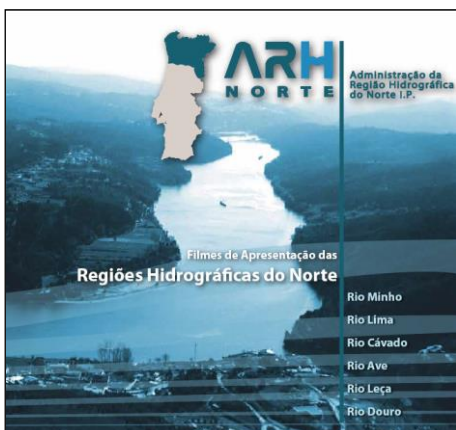
A análise dos relatórios permitiu verificar que no primeiro ciclo de planejamento, foram criados uma variedade de materiais de comunicação com o propósito de divulgar a documentação que estava em consulta pública e, ao mesmo tempo, estimular a participação de todos os interessados no processo. Uma série de recursos de comunicação, tais como folhetos informativos, filmes explicativos, boletins informativos eletrônicos e até mesmo drives USB personalizadas foram cuidadosamente projetados e produzidos para serem altamente informativos e acessíveis, garantindo que todos os cidadãos interessados pudessem compreender facilmente as informações e participar ativamente no processo de consulta pública. Além disso, a diversidade desses recursos permitiu abranger uma ampla audiência, atendendo às diferentes preferências de consumo de informações.

Figura 16 - Folheto



Fonte: APA

Figura 17 – Filmes das regiões hidrográficas



Fonte: APA

Figura 18 – Boletim Informativo



Fonte: APA

No segundo ciclo merece destaque a criação de diversos folhetos informativos e de divulgação. De salientar que a produção de diferentes materiais de comunicação é um fator importante para a divulgação do processo de participação pública e das diversas iniciativas pensadas para o dinamizar. É, sobretudo, essencial para chegar ao maior e

mais diversificado número de pessoas potencialmente interessadas em contribuir ativamente para a melhoria dos procedimentos, sentirem-se envolvidas, partilharem as suas experiência e conhecimento, conferindo relevância a todo o processo participativo.

Figura 19 – Folhetos de divulgação



Fonte: APA

No terceiro ciclo também foram produzidos materiais de comunicação, sobretudo folhetos de divulgação das sessões e de promoção e incentivo à participação pública.

Figura 20 – Folhetos de divulgação



Fonte: APA

## 10. Estratégia de comunicação:

A estratégia de comunicação desempenha um papel fundamental na promoção de processos participativos relacionados com questões ambientais. Essa comunicação contínua entre as partes interessadas e a entidade promotora desses processos não apenas aprofunda a compreensão das questões em jogo, mas também revela as preferências e os valores da comunidade. Além disso, possibilita a compreensão de como as opiniões públicas podem influenciar e guiar as decisões tomadas.

No entanto, é importante destacar que, apesar dos esforços de criação e divulgação de diversos materiais de comunicação, reconhece-se que nenhum dos três ciclos de planeamento até o momento incluiu um plano de comunicação integralmente dedicado ao processo de participação pública. Na verdade, ao analisar os relatórios disponíveis, observa-se a utilização de diferentes métodos e ferramentas de comunicação de forma isolada, sem uma integração adequada num plano de ação estruturado.

Isso traduz-se numa abordagem fragmentada, onde os métodos de comunicação são aplicados de maneira desconexa, sem um guia claro que os elenque, explique, justifique e avalie o seu impacto e sucesso ao longo do processo participativo. Esta lacuna é de extrema importância, pois somente através de um guia estruturado e concebido desde

o início, com o propósito de orientar todas as ações que reforçam o envolvimento das partes interessadas, será possível obter resultados mais positivos e aprimorar a eficácia do processo participativo como um todo.

Portanto, é imperativo que a entidade promotora desenvolva um plano de comunicação abrangente e estruturado, que esteja integrado em todas as fases do processo participativo, desde o planejamento inicial até a avaliação final. Garantindo uma comunicação mais eficaz e coerente, promovendo um envolvimento significativo das partes interessadas e, conseqüentemente, contribuindo para decisões mais informadas e bem-sucedidas nas questões ambientais.

Assim, neste terceiro passo: **Utilização de metodologias de participação relevantes** verifica-se uma correspondência com o defendido por Reed (2008), Talley et al. (2016) e Sheate et al. (2008), uma vez que foi utilizada uma variedade muito grande de métodos, que incluiu facilitadores, entrevistas, questionários, *focus group*, folhetos, divulgação na comunicação social e novas tecnologias da informação, como a criação de um Geoportal dedicado à participação pública.

Outra questão que nos parece que deve ser acautelada em processos futuros são as redes sociais, isto porque nos três ciclos analisados elas estiveram completamente ausentes. Nesse sentido, recomenda-se uma aposta na utilização das redes sociais de modo a aproveitar as suas potencialidades enquanto meio privilegiado para divulgar informação, chegar a um público mais vasto e que, por questões geracionais, ainda não está muito sensibilizado nem disponível para participar neste tipo de processos.

#### **3.2.4. Passo 4: Criação de oportunidades de coresponsabilização**

A **quarta fase** é composta por seis categorias:

1. Partilha de responsabilidades;
2. Incentivar ao empoderamento, confiança e equidade;
3. Influenciar a tomada de decisão;
4. Incentivar o diálogo;

5. Criar oportunidade de autoexpressão/*Feedback* e crítica;
6. Estratégia de comunicação.

#### 1. Partilha de responsabilidades:

A primeira categoria, que se refere à partilha de responsabilidades, é a única que não se verifica em nenhum dos ciclos analisados. Esta ausência de menção a esse requisito em todos os relatórios analisados demonstra uma lacuna significativa na abordagem e execução desse passo crucial na gestão dos recursos hídricos. Para uma gestão eficaz e sustentável, é essencial que todas as partes interessadas assumam suas responsabilidades de forma clara e transparente, promovendo uma colaboração efetiva entre os diferentes intervenientes.

#### 2. Incentivar ao empoderamento, confiança e equidade:

Outra categoria importante que não é explicitamente abordada nos relatórios é a promoção do empoderamento, da confiança e da equidade. No entanto, é importante destacar que houve um esforço no primeiro ciclo para cumprir esse requisito, como evidenciado pelo seguinte trecho do Relatório de Participação Pública da ARH do Norte em 2012: "O modelo assumido rejeita, assim, o dualismo entre administração e público, considerando que a APA/ARH do Norte é apenas uma das partes interessadas na gestão dos recursos hídricos, com funções diferenciadas e próprias como as restantes. A disponibilização de informação, a auscultação ou o envolvimento devem ser encarados como desafios para todos os agentes envolvidos".

No entanto, nos dois ciclos subsequentes, não encontramos evidências de esforços semelhantes nos documentos consultados. Isso ressalta a necessidade de promover ainda mais a colaboração, o empoderamento das partes interessadas, a construção de confiança mútua e a busca da equidade em todos os processos relacionados à gestão dos recursos hídricos. Esses elementos são fundamentais para garantir uma gestão eficaz e justa dos recursos hídricos, beneficiando a sociedade como um todo.

### 3. Influenciar a tomada de decisão:

Esta categoria verifica-se nos três ciclos de planeamento analisados.

No primeiro ciclo é afirmado de forma clara que “ao integrar os contributos dos *stakeholders* nos documentos finais revela que as pessoas envolvidas no processo de PP tiveram oportunidade de influenciar a tomada de decisão e conseguiram”, Relatório de Participação Pública da ARH do Norte (2012).

Também no segundo e terceiro ciclos e de acordo com os relatórios, constituiu um *output* relevante dos processos de participação pública, uma vez que vários os contributos elaborados/enviados pelos diferentes *stakeholders* foram incorporados nos documentos, o que levou a uma reformulação das versões finais que foram posteriormente reportadas à Comissão Europeia. “Dos 234 contributos individualizados referentes aos pareceres recebidos, 48 foram integrados no PGRH do Douro; dos 101 contributos individualizados resultantes das sessões de participação pública e do inquérito *online*, seis foram integrados no PGRH do Douro”, Relatório de Participação Pública da APA, (2016).

Figura 21 – Tabela de análise de pareceres/contributos recebidos do PGRH Douro

ENTIDADE	CONTRIBUTOS	ANÁLISE	INTEGRAÇÃO
EMPRESAS MUNICIPAIS			
EMARVR – Água e Resíduos de Vila Real E.M., S.A. <sup>4</sup>	Questões relacionadas com o PGRH		
	Questões metodológicas		
	Não foram apresentadas considerações.	–	–
	Questões relacionadas com a parte 2 (Caraterização e Diagnóstico)		
	Não foram apresentadas considerações.	–	–
	Questões relacionadas com a parte 3 (Análise Económica das Utilizações da Água)		
	Não foram apresentadas considerações.	–	–
	Questões relacionadas com a parte 4 (Cenários Prospetivos)		
	Não foram apresentadas considerações.	–	–
	Questões relacionadas com a parte 5 (Objetivos)		
	Não foram apresentadas considerações.	–	–
	Questões relacionadas com a parte 6 (Programas de Medidas)		
	Apresentaram proposta de uma medida relativa à implementação de ZMCs e telemetria/telegestão na EMARVR, no âmbito do projeto Controlo de Perdas e Otimização dos Sistemas.	Considera-se que o projeto apresentado nestas áreas não se enquadra na tipologia de medidas com efeitos significativos na melhoria do estado das massas de água.	O projeto apresentado não foi incluído nas medidas do plano.
	Apresentaram proposta de um conjunto de medidas relativas à criação, ampliação e remodelação de redes de drenagem de águas residuais e de abastecimento de água, no âmbito do projeto Despoluição da Bacia do Corgo.	Não foram considerados os projetos apresentados na área do abastecimento público por não se enquadrarem na tipologia de medidas com efeitos significativos na melhoria do estado das massas de água. No entanto, as medidas no âmbito do saneamento, com reconhecido efeito positivo sobre o estado das massas de água, foram consideradas.	Foram incluídas as medidas: - PTE1P15M13_SUP_RH3 - Despoluição da Bacia do Corgo-Ampliação das redes da Cidade e outras freguesias, no concelho de Vila Real; - PTE1P15M14_SUP_RH3 - Ampliação das redes de drenagem de redes de esgotos nas freguesias periurbanas de cidade de Vila Real.
	No âmbito do mesmo projeto, Despoluição da Bacia do Corgo, apresentaram uma proposta de medida referente à limpeza das margens do rio Corgo, da responsabilidade da Câmara Municipal de Vila Real.	Considera-se que a medida de valorização da rede hidrográfica é relevante para a melhoria do estado das massas de água.	Foi incluída a medida: - PTE3P02M32_SUP_RH3 - Requalificação e Limpeza das margens do rio Corgo, no concelho de Vila Real.
	Questões relacionadas com a parte 7 (Sistema de Promoção, Acompanhamento e Avaliação)		
	Não foram apresentadas considerações.	–	–
	Questões relacionadas com as fichas de massa de água		
	Não foram apresentadas considerações.	–	–
	Questões relacionadas com as fichas de medida		
Não foram apresentadas considerações.	–	–	
Outras questões gerais			
Não foram apresentadas considerações.	–	–	
Questões não relacionadas com o PGRH			
Não foram apresentadas considerações.	–	–	

Fonte: APA

#### 4. Incentivar o diálogo:

Esta quarta categoria também foi executada nos três ciclos de planeamento analisados.

De salientar que no primeiro ciclo "o processo de participação privilegiou o contacto presencial, sem excluir públicos e a participação aberta, mas tendo em consideração a área abrangida, as ações apostaram em líderes de opinião. Os debates foram promovidos simultaneamente de forma temática e centrada em recursos hídricos específicos. Em paralelo, foram, igualmente, implementadas estratégias complementares que passaram por iniciativas de educação ambiental", Relatório de Participação Pública da ARH do Norte, (2016).

Também no terceiro ciclo, por exemplo, se declara que “o grande objetivo da APA foi promover a participação do maior número possível de interessados no processo de participação pública da versão provisória do PGRH, com particular enfoque na administração central e local, empresas, instituições de natureza científica, associações não-governamentais, associações locais diversas, quadros técnicos e administrativos e cidadãos individuais”, Relatório de Participação Pública da APA (2023).

#### 5. Criar oportunidade de autoexpressão/Feedback e crítica:

A quinta categoria deste quarto passo também esteve presente nos três ciclos.

No primeiro ciclo, por exemplo, recordamos a realização de diversas atividades – fóruns regionais, ciclos de encontros «As Naturezas da Água» e sessões públicas – todas abertas ao público em geral, “onde todos os participantes puderam expressar as suas opiniões, colocar questões e até propor novas medidas de ação”, Relatório de Participação Pública da ARGH do Norte, (2021).

O mesmo se aplica ao segundo e terceiro ciclo onde os relatórios referem, claramente, uma predisposição da APA para o acolhimento das ideias/críticas dos seus *stakeholders*, encarando o processo como um contributo importante para a melhoria dos documentos finais e para o reforço da relação de confiança entre os dois lados.

#### 6. Estratégia de comunicação:

Os vários documentos dos três ciclos consultados e analisados não fazem qualquer referência a esta categoria, no que ao quarto passo diz respeito.

No entanto, sugere-se a dinamização de um «Dia Aberto» em que a entidade promotora de processo participativo abre as portas aos seus *stakeholders* para que estes conheçam as instalações e os técnicos que trabalham diariamente na monitorização, fiscalização, planeamento e licenciamento dos recursos hídricos e também os meios que têm ao seus dispor. O objetivo será trazê-los para dentro da instituição de modo a que se

reconheçam como parte integrante da entidade e que se revejam nas decisões que são tomadas.

Como se pode constatar, o caminho para a **Criação de oportunidades de coresponsabilização** não é, obviamente, simples. Trata-se de um processo gradual que deve ser pautado pelo diálogo franco e autêntico e que pela verdadeira pretensão de influenciar genuinamente a tomada de decisões e os resultados do processo participativo (Korsgaard et al. 1995, Rowe & Frewer 2000, Powell & Colin, 2008, Soste et al. 2015). Neste caso, verificamos que os resultados obtidos estão em consonância com a literatura consultada (Relatório de participação Pública, APA, 2016). Ou seja, neste quarto passo há ainda muitos aspetos que devem ser melhorados em processos futuros, nomeadamente no que diz respeito à partilha de responsabilidades, ao empoderamento, confiança e equidade, que neste caso estiveram completamente ausentes.

Os desafios que se colocam para o futuro não são de rápida resolução, uma vez que é preciso tempo e persistência para criar laços, estabelecer uma relação de confiança e partilhar responsabilidades. Trata-se, efetivamente, de um caminho que deve ser contínuo e transparente.

### **3.2.5. Passo 5: Reflexão sobre os processos e resultados**

Por fim, o **quinto passo** é composto por três categorias:

1. Reflexão sobre o processo;
2. *Feedback* final dos *stakeholders*;
3. Estratégia de comunicação.

#### 1. Reflexão sobre o processo:

No que diz respeito à primeira categoria, constatamos que foi cumprida nos três ciclos de planeamento, ou seja, após o processo participativo a Administração, neste caso a

APA/ARH do Norte, faz uma reflexão interna sobre os pontos fracos e fortes de modo a analisar o que correu bem e o que correu mal para que no próximo ciclo de planeamento seja possível ultrapassar os aspetos menos positivos. “Numa análise global observa-se que as sessões públicas foram bastante participadas e existe um maior interesse por parte dos participantes nas matérias discutidas, face a procedimentos anteriores relativos aos mesmos temas. A divulgação da informação está cada vez mais facilitada, tendo em conta os meios eletrónicos existentes, o que permite uma maior interação entre o público e a Administração. No entanto, existem ainda aspetos a melhorar do lado da Administração e que passam por três grandes pontos: 1) Necessidade de recursos humanos especializados a trabalhar em exclusividade nestas matérias; 2) Necessidade de recursos financeiros alocados à temática da participação pública uma vez que os montantes necessários não são menosprezáveis e 3) Necessidade de meios de divulgação e de comunicação mais eficazes dirigidos ao público em geral de forma a informar e mobilizar a população. Sob o ponto de vista de “quem participa”, existem também aspetos que podem melhorar a comunicação com a Administração, como sejam a consulta atenta da informação disponível que conduz a um maior conhecimento dos interessados e a uma partilha mais profícua entre setores/cidadãos e a Administração”, (Relatório de Participação Pública, APA, 2016), onde também consta uma análise SWOT a todo o processo participativo.

Figura 22 – Análise SWOT do processo de participação pública do PGRH Douro

Pontos fracos	Ameaças
Pouca experiência da Administração Pública na promoção de Processos de Participação Pública dos PGRH	Falta de recursos humanos, financeiros e logísticos, vocacionados e direcionados para a implementação do processo de Participação Pública
Processo de mobilização da população para a participação pública é pouco atrativo	Abordagem de questões macro e demasiado técnica afasta participantes que pretendem expor/resolver questões particulares ou muito específicas
Processo muito direcionado ao setor público (administração central, regional e local)	Linguagem muito técnica
Pontos fortes	Oportunidades
Divulgação de informação nos vários canais/plataformas existentes, em particular no PARTICIPA, assegura a transmissão e disseminação do conhecimento	Aumentar o conhecimento partilhado dos problemas ambientais e do papel dos vários agentes na gestão da água
Envolvimento ativo de entidades e cidadãos nos processos de planeamento, tomada de decisão e implementação de ações	Promover processos de tomada de decisão mais sustentados, diminuindo os conflitos por desconhecimento ou falta de informação e procurar consensos
Partilha de responsabilidades entre setores/ Administração	Promover a liberdade de expressão, a democracia participativa e a responsabilização das entidades e cidadãos
Capacidade de tecnológica para os novos desafios provocados pela pandemia	Desenvolver novas formas de participação pública, nomeadamente, sessões públicas <i>online</i>

Fonte: APA

## 2. Feedback final dos stakeholders.

Constatamos que não há qualquer referência à auscultação às partes interessadas após o final do processo participativo, pelo que se assume que esta categoria está ausente. Ora, se recordarmos o defendido por Keen & Mahanty (2006) é o *feedback* dos *stakeholders* que deve alimentar todo o processo participativo de modo a orientar os esforços atuais e até futuros para fortalecer os laços de confiança e dar robustez ao processo. E aqui verifica-se a ausência deste importante requisito.

Por outro lado, é importante que no final os promotores reflitam sobre o modo como decorreu todo o processo de envolvimento. É nesses momentos de balanço e ponderação que se verifica o cumprimento ou não dos passos e se avalia a eficácia do envolvimento dos *stakeholders*.

De facto, no final de cada fase de participação pública, organizadores e técnicos da APA que estiveram envolvidos fizeram um exercício de reflexão sobre como decorreu todo o processo participativo. Essa análise SWOT permite identificar obstáculos e perspetivar

as melhores soluções com o objetivo final de aprimorar o contínuo processo de envolvimento de *stakeholders*.

### 3. Estratégia de comunicação:

À semelhança do passo anterior, também neste quinto e último passo não existe qualquer evidência da implementação de uma estratégia de comunicação para o cumprimento dos requisitos.

Nesta fase já final do processo, onde já são conhecidos os resultados práticos de todo o processo de participação pública deveriam ser tornados públicos, por exemplo, através da divulgação na comunicação social de uma nota de imprensa que, em jeito de balanço, anunciasse os principais *outputs* do processo levado a cabo ao longo dos seis meses de participação.

Em complemento, aconselha-se, igualmente, a organização de um encontro/saída de campo com visita a um projeto de recuperação/renaturalização fluvial onde no final os participantes possam deixar numa espécie de «Caixa de Comentários» a sua apreciação sobre o processo em que estiveram envolvidos.

### **3.3. Discussão de resultados**

A participação pública é reconhecidamente um processo muito importante para que a tomada de decisão seja transparente, justa e eficaz. As suas potencialidades vão além do cumprimento de meros processos administrativos, ela é decisiva no envolvimento das partes interessadas e no reforço da Democracia.

Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer no que à cidadania participativa diz respeito, mas existe já algum trabalho publicado nesta área de conhecimento. No entanto, uma parte muito considerável dos estudos debruçam-se, sobretudo, sobre temas relacionados com o ambiente, nomeadamente o aquecimento global, as alterações climáticas e o papel das ONG.

Contudo, optamos por abordar a participação pública no processo de planeamento e gestão dos recursos hídricos no Norte de Portugal por entendermos que se trata de um caminho sobre o qual ainda existe pouco conhecimento produzido.

Como se pode constatar, esta investigação teve como principal objetivo conhecer o processo participativo levado a cabo pela APA/ARH do Norte em matéria da gestão da água no Norte de Portugal. Visou, igualmente, compreender de que forma é que as estratégias de comunicação e suas ferramentas podem influenciar positivamente o envolvimento dos *stakeholders* em temas relacionados com ambiente.

Para isso, foi elaborada uma grelha de análise que codificou a informação pelas diversas categorias que compõem a estrutura dos cinco passos preconizados por Talley et al. (2016) e que foi por nós adaptada.

A pesquisa efetuada tentou ser o mais exaustiva possível, tendo sido feita de forma sistemática, no sentido de dar coerência ao processo analítico e uniformizar os critérios de avaliação.

Assim, e no que diz respeito à primeira questão de investigação: **Quais os fatores determinantes para o envolvimento do público nas questões da gestão da água?** Verificamos que continua a existir alguma resistência para fazer parte destes processos participativos.

Apesar de se verificar um claro incentivo ao diálogo, à equidade e confiança, a partilha de responsabilidades é ainda uma meta inalcançada. Questões culturais podem ajudar a explicar essa dificuldade, até porque persiste ainda na sociedade portuguesa a ideia de que o Estado tem a prerrogativa de impor as suas políticas o que desperta nos cidadãos um sentimento de adormecimento e inação. Existe também ainda uma franja da população que desconfia da intensão/bondade dos processos participativos e que os considera um embuste. No seu entendimento, as decisões já estão tomadas e a Administração está apenas a “cumprir calendário”, a executar as diretivas e leis europeias e a obedecer a Bruxelas.

Por outro lado, permanece ainda algo evidente algum desconhecimento sobre os prazos, dinâmicas e resultados deste tipo de processos. Daí ser determinante estreitar

os laços entre as entidades com competência na gestão dos recursos hídricos e todos os seus utilizadores, nomeadamente o público em geral, o cidadão comum que não se insere em nenhum grupo/setor de atividade de modo a informá-lo das várias iniciativas que estão ou vão ser dinamizadas, fortalecendo os vínculos e envolvendo-o desde a primeira hora no processo participativo.

Paralelamente, pode ainda estar enraizado no corpo técnico das entidades que lideram estes processos alguma desconfiança relativamente à capacidade técnica e nível de conhecimento dos *stakeholders* para decidir e partilhar o mesmo grau de responsabilidades. Neste ponto, constatamos que a existência de algumas fragilidades, nomeadamente no que se refere à coresponsabilidade, podem por em causa a relação de confiança e quebrar compromissos e acordos já estabelecidos.

Assim, entendemos que mais importante do que fazer uma análise interna de avaliação de todo o processo participativo – que obviamente consideramos necessária –, é essencial conhecer a opinião dos *stakeholders*, uma vez que são foram elementos fundamentais em todas as fases do processo. De ressaltar que no que se refere ao envolvimento na tomada de decisão e integração do seu conhecimento, verificamos a existência de uma preocupação em acolher os contributos dos *stakeholders* e considerá-los como informação útil, que é acolhida de forma desassombrada e que melhora os documentos finais. Em complemento, o seu *feedback* será sempre uma mais-valia para alterar, adaptar e melhorar estratégias em processos futuros.

Já no que concerne à segunda questão de investigação: **Que dimensões/estratégias de comunicação foram mais eficazes no envolvimento dos *stakeholders*?** Entendemos que, de facto, a comunicação pode desempenhar um papel decisivo no envolvimento dos *stakeholders*, uma vez que é através das suas estratégias e ferramentas que se consegue chegar a um maior número de pessoas, trazê-las e envolvê-las nos processos de participação pública relacionados com questões ambientais, nomeadamente com a água.

A dimensão comunicacional é, de facto, essencial para um bem-sucedido envolvimento de todas as partes interessadas. É através da implementação da estratégia

comunicacional que se consegue alcançar uma franja maior da população e com isso envolver nas questões da gestão da água mais partes interessadas.

Contudo, ao longo dos três ciclos analisados, verificamos a inexistência de um plano de comunicação dedicado em exclusivo à participação pública, o que fragiliza todo o processo participativo e lhe confere uma componente avulsa e pouco estruturada.

De igual modo, e contrariamente ao inicialmente esperado, o mundo digital e as redes sociais estiveram ausentes deste processo participativo. Facto que nos desperta alguma estranheza e incompreensão, uma vez que as redes sociais não só são um importante meio de comunicação e divulgação de informação, mas também porque são plataformas que reúnem milhões de potenciais interessados e até novos públicos, que pela faixa etária estão mais despertos e mobilizados para as questões da proteção ambiental.

Numa perspetiva mais otimista, e numa análise ciclo a ciclo não podemos deixar de salientar o investimento, quer em recursos humanos quer financeiro, que foi feito durante o primeiro ciclo de planeamento e que se traduziu na utilização de uma grande variedade de métodos e estratégias de comunicação, onde se destacam as sessões públicas, os *workshops* e *focus groups*, o uso de facilitadores qualificados cuja principal função foi desbloquear o diálogo e mediar os possíveis conflitos de uso, a criação de materiais de comunicação e a divulgação das várias iniciativas na comunicação social com vista a chegar a um público mais vasto, bem como conseguir um maior envolvimento dos *stakeholders*. As várias técnicas utilizadas tiveram um efeito positivo na mobilização dos diferentes grupos de *stakeholders* não só porque ao longo do processo participativo foram sempre a oportunidade de acompanhar o trabalho que estava a ser desenvolvido, mas também porque em vários momentos foram chamados a participar de forma informal para dar a sua opinião e também para estreitar os laços entre si e com a APA.

De referir ainda que neste primeiro ciclo, a APA/ARH do Norte contratou uma equipa de consultores externos que foi responsável pela criação do modelo de participação pública e sua implementação, que se refletiu num maior dinamismo e que culminou com a criação de uma rede de parceiros pela água. O mesmo não aconteceu nos ciclos

seguintes, onde os processos de participação pública foram totalmente internalizados e alvo de restrições a nível financeiro e também de recursos humanos alocados a todo o processo.

Aliás, o modelo implementado neste primeiro ciclo mereceu inclusive destaque da Agência Europeia do Ambiente, que no EEA Report N.º 3/2014 considera o processo levado a cabo pela APA/ARH do Norte como um exemplo de boas práticas, tendo-o escolhido como caso de estudo (EEA, 2014).

Já no que diz respeito ao segundo ciclo, notamos um significativo desinvestimento no processo participativo, fruto da crise económica e financeira que Portugal enfrentou e que levou à intervenção da *Troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e que se repercutiu nos meios – humanos e financeiros – ao dispor da APA/ARH do Norte para implementar o processo de participação pública, que foi internalizado.

No entanto, e apesar dos constrangimentos vividos, a APA empenhou esforços para dinamizar várias atividades, como sessões públicas, *workshops*, inquéritos/entrevistas, bem como produziu vários materiais de comunicação para divulgar pela sua rede de contactos.

Finalmente, o terceiro ciclo ficou marcado pela pandemia de COVID-19 que afetou todo mundo, tendo o processo participativo sido adaptado ao ambiente *online*, o que potenciou a participação de mais pessoas. Se por um lado, este foi um período de muitas dúvidas e incertezas relativamente à pertinência e ao momento de se levar a cabo o processo de participação pública, por outro traduziu-se, efetivamente, numa oportunidade de chegar a um público novo. De salientar que de uma forma inovadora em Portugal, foi promovido, pela primeira vez, um programa de rádio inteiramente dedicado a debater as questões relacionadas com a gestão da água e que conseguiu mobilizar público que geralmente está um pouco arredado destas dinâmicas participativas, como por exemplo os pequenos agricultores que diariamente convivem com as questões da falta/escassez de água.

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que o caminho para o pleno envolvimento dos *stakeholders* é difícil e estará sempre inacabado.

No entanto, compete a todos, sobretudo à Administração promover, dinamizar e fomentar estes processos participativos, estimulando a inclusão de todos os *stakeholders* numa jornada que se pretende transparente, franca e com responsabilidades partilhadas.

### **Modelo de Envolvimento de *Stakeholders***

Em jeito de conclusão, podemos verificar que a análise e avaliação de processos de envolvimento de *stakeholders* não é fácil, nem linear. Daí a importância do desenvolvimento de modelos que nos possam guiar no desenho e implementação de futuros processos de participação pública. Deixamos também claro que todos os processos de envolvimento em sociedades altamente mediatizadas não podem deixar de ter na sua essência estratégias de comunicação claras e abrangentes.

Um contributo final desta dissertação é, portanto, uma proposta de modelo orientador dos processos de participação pública que coloca as estratégias de comunicação no seu centro.

O modelo que designamos de "Modelo de Envolvimento de *Stakeholders*" (MES), representado na Figura 23, resulta, sobretudo, do contraponto entre a revisão da literatura efetuada, a análise dos relatórios de participação pública realizados sob a premissa do modelo de Talley et al. (2016) e as nossas propostas de estratégias de comunicação.

Conforme se pode observar, o modelo está estruturado em cinco passos (no Anexo 3 encontra-se a descrição de todos os passos) do que poderíamos designar como jornada para uma participação pública eficaz. Cada passo possui um conjunto de recomendações sobre o que se deve procurar para obter envolvimento.

Como a proposta de centralidade das estratégias de comunicação é o cerne do nosso trabalho aqui ficam alguns argumentos adicionais que justificam essa iniciativa em cada um dos passos do modelo:

Figura 23 – Modelo de Envolvimento de *Stakeholders*

## Modelo de Envolvimento de *Stakeholders*



Em complemento ao Modelo de Envolvimento de *Stakeholders* e com o objetivo de auxiliar na navegação pelos cinco passos propostos, sugerimos a resposta às seguintes perguntas, visando verificar e confirmar a eficácia do processo e permitir ajustes quando necessário. A primeira questão de cada grupo aborda a dimensão técnica, enquanto a segunda trata da dimensão comunicacional:

Essas perguntas adicionais ajudarão a garantir uma abordagem mais completa na avaliação e aperfeiçoamento do Modelo de Envolvimento de *Stakeholders*, abrangendo tanto a dimensão técnica quanto a comunicacional do processo.

### **Definição de objetivos**

1. Qual a finalidade/mais-valia de envolver os *stakeholders* no projeto?
2. Qual a iniciativa prevista para que a definição de objetivos seja feita em conjunto?

### **Garantia da representação dos diferentes *stakeholders***

1. Como sabemos se estamos a envolver os grupos certos de *stakeholders* e que ninguém é excluído?
2. A lista de contactos é suficientemente abrangente para garantir que os vários setores de atividade e população em geral têm conhecimento do processo e se sentem motivados para participar?

### **Utilização de metodologias de participação relevantes**

1. As metodologias utilizadas têm em atenção os objetivos previamente identificados em conjunto?
2. Como adequa os vários métodos/ferramentas de comunicação aos diversos *stakeholders*?

### **Criação de oportunidades de coresponsabilização**

1. De que forma é que promove/fomenta a partilha de responsabilidades?
2. Leva em consideração as opiniões dos *stakeholders* e integra-os no processo?
3. Promove ações que rejeitam o dualismo entre Administração/cidadão?

### **Reflexão sobre os processos e resultados**

1. Ao longo do processo participativo é feita alguma avaliação intercalar para aferir o seu sucesso ou corrigir possíveis desvios?
2. Torna públicos (comunicação social) os resultados finais do processo e as mais-valias de ter contado com as opiniões dos *stakeholders*?

Entendemos que quer as questões quer a estrutura podem ter um papel relevante na implementação de processos de envolvimento de *stakeholders*. Contudo, não podemos deixar de alertar para a enorme variedade de temas/projetos objetivo de discussão pública, pelo que serão sempre entendidos como um ponto de partida para o planeamento, debate, reflexão e avaliação do processo de envolvimento das partes interessadas.

## Considerações Finais

Na grande maioria dos processos de consulta pública, verificamos existir fracas taxas de participação, que em Portugal rodam entre as algumas centenas de contributos em instrumentos locais ou de pequena escala, as poucas dezenas de participações a nível regional e municipal e por vezes a quase inexistência de contributos em processos a nível nacional.

Regra geral, os motivos apontados pelos relatórios de avaliação destes processos ou pelas entidades e organismos participantes, consistem em:

- Deficiente divulgação de processo, forma de participar e prazos;
- Focalização em formatos únicos de participação (*online*, consulta de entidades, fóruns ou recolha de contributos escritos);
- Informação disponibilizada de forma ineficaz ou de forma demasiado técnica;
- Fraco envolvimento da sociedade civil e população em geral em todo o processo.

Por conseguinte, este estudo pretendeu compreender quais os principais fatores que podem influenciar positivamente o envolvimento do público nas questões que envolvem a gestão da água em Portugal, mais precisamente na Região Norte, bem como de que forma é que as estratégias de comunicação podem assumir um papel determinante no sucesso desse engajamento.

Para isso foi necessária a imprescindível disponibilidade e colaboração dos responsáveis e técnicos da APA/ARH do Norte ao permitir o acesso a toda a documentação relativa aos processos de participação pública dos três ciclos de planeamento de recursos hídricos. De referir que estamos a falar em nove relatórios técnicos com uma abrangência temporal que vai desde 2010 a 2023 e que, por isso, contêm uma vasta diversidade de informação.

Apesar de se debruçar apenas nas três regiões hidrográficas do Norte de Portugal e não nas oito que integram o território continental, os resultados obtidos indiciam que os processos participativos levados a cabo pela APA/ARH do Norte nos três ciclos de

planeamento cumprem, de um modo geral, os cinco passos preconizados pelo modelo de Talley et al. (2016), e que foi por nós alterado e adaptado.

Nesse sentido, foi criada uma grelha de análise sistemática dos conteúdos dos nove relatórios, dividida por cinco passos, sendo que cada uma dessas fases pressupõe o cumprimento de diversas categorias. Facto que constitui uma novidade, uma vez que até então nenhum estudo tinha sistematizado os cinco passos e as respetivas categorias que devem ser tidas em conta quando se analisa um processo de envolvimento de *stakeholders*. Para além disso, acrescentamos uma categoria nova em cada ciclo. Categoria essa dedicada exclusivamente à estratégia de comunicação, uma vez que é uma componente essencial para este estudo.

De salientar ainda a relevância do terceiro passo – Utilização de metodologias de participação relevantes – no bom desempenho do processo participativo em estudo. De facto, trata-se de uma etapa decisiva para o envolvimento das partes interessadas, porque é a que faz a ponte com a área da comunicação e tenta utilizar todas as ferramentas comunicacionais à disposição para chegar de forma mais eficaz a um maior número de *stakeholders*.

Por outro lado, verificamos que os passos mais desafiadores – Criar oportunidade de coresponsabilização e Reflexão sobre os processos e resultados – não são integralmente cumpridos ou estão muitas vezes ausentes, pelo menos tendo em conta a forma como são retratados nos casos de estudo já publicados e que se confirma com esta dissertação.

Apesar da sua pertinência, devem ser reconhecidas algumas limitações ao estudo aqui apresentado. Esta investigação incidiu sobre três ciclos de planeamento de recursos hídricos cujos processos de participação pública já estavam encerrados, pelo que não nos foi possível participar e/ou observar no terreno o modo como foram pensados e implementados.

Por outro lado, dois dos ciclos em análise decorreram em condições de exceção. Ou seja, a fase de participação pública do segundo ciclo de planeamento decorreu durante o período em que Portugal foi alvo de uma intervenção económico-financeira por parte

da *Troika*, o que condicionou de forma severa a sua implementação e desenvolvimento. Já o terceiro ciclo coincidiu com a crise pandémica causada pelo COVID-19, facto que limitou de forma muito significativa a implementação de um processo ativo de envolvimento de todos os *stakeholders*.

Contudo, e não obstante os condicionalismos evidenciados, entendemos que os resultados apresentados sugerem que estruturas complexas são difíceis de serem colocadas em prática, sobretudo garantindo a flexibilidade e a adaptabilidade que fazem do envolvimento dos *stakeholders* uma ferramenta tão poderosa. Também a utilização de novas estratégias/ferramentas de comunicação ajudam de forma efetiva a ampliar o envolvimento dos *stakeholders* nos processos participativos da gestão da água e contribuem decisivamente para preencher mais facilmente a lacuna entre a teoria e a prática.

Nesse sentido, os dados aqui obtidos poderiam ser complementados, numa fase posterior, com a utilização de outros métodos, que possam aprofundar o conhecimento sobre as motivações para integrar processos de participação pública na área do ambiente.

Nesse quadro, mais investigação deverá continuar a ser feita nesta área, uma vez que conceitos tão nobres como cidadania participativa e Democracia devem continuar a ser exercidos e aprofundados.

## Referências Bibliográficas

- Abelson, J.; Eyles, J.; McLeod, C.; Collins, P.; McMullan, C. & Forest P.G. (2003)a. Does deliberation make a difference? Results from a citizens panel study of health goals priority setting. *Health Policy*, 66: 95-106. DOI: 10.1016/S0168-8510(03)00048-4
- Abelson, J.; Forest, P.G.; Eyles, J.; Smith, P.; Martin, E. & Gauvin, F.P. (2003)b. Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation process, *Social Science and Medicine*, 57: 239-251. DOI:10.1016/S0277-9536(02)00343-X.
- Adger, W. N., Brown, K., & Tompkins, E. L. (2004). Why do resource managers make links to stakeholders at other scales. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research (Working Paper 65).
- Albrecht, S. (2008). The Human Security Approach to Direct and Structural Violence. In: SIPRI Yearbook 2008. Armaments, Disarmament and International Security. Oxford University Press, 4th Edition.
- Allen, E., C. Kruger, F.-Y. Leung, and J. C. Stephens. 2013. Diverse perceptions of stakeholder engagement within an environmental modeling research team. *Journal of Environmental Studies and Sciences* 3(3):343–356. <http://dx.doi.org/10.1007/s13412-013-0136-x>.
- Alves, R. (2001). Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção renovada. IST, Lisboa.
- Andrade, A.; Rossetti, J. P. (2009). Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Andre, P.; Enserink, B.; Connor, D. & Croal, P. (2006). Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication. International Association for Impact Assessment, Series No 4, Fargo, USA.
- APA (2016). Plano de Gestão da Região Hidrográfica – Relatório de avaliação da participação pública – Região Hidrográfica do Minho e Lima (RH1). Disponível em:

[https://www.apambiente.pt/sites/default/files/\\_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2016-2021/3\\_Fase/PGRH\\_2\\_RH1\\_RelatorioPP.pdf](https://www.apambiente.pt/sites/default/files/_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2016-2021/3_Fase/PGRH_2_RH1_RelatorioPP.pdf)

APA (2016). Plano de Gestão da Região Hidrográfica – Relatório de avaliação da participação pública – Região Hidrográfica do Cávado, Ave e Leça (RH2). Disponível em:

[https://www.apambiente.pt/sites/default/files/\\_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2016-2021/3\\_Fase/PGRH\\_2\\_RH2\\_RelatorioPP.pdf](https://www.apambiente.pt/sites/default/files/_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2016-2021/3_Fase/PGRH_2_RH2_RelatorioPP.pdf)

APA (2016). Plano de Gestão da Região Hidrográfica – Relatório de avaliação da participação pública – Região Hidrográfica do Douro (RH3). Disponível em:

[https://www.apambiente.pt/sites/default/files/\\_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2016-2021/3\\_Fase/PGRH\\_2\\_RH3\\_RelatorioPP.pdf](https://www.apambiente.pt/sites/default/files/_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2016-2021/3_Fase/PGRH_2_RH3_RelatorioPP.pdf)

APA (2023). Plano de Gestão de Região Hidrográfica – 3.º Ciclo | 2022 – 2027 – Minho e Lima (RH1) – Participação Pública | Avaliação dos resultados.

APA (2023). Plano de Gestão de Região Hidrográfica – 3.º Ciclo | 2022 – 2027 – Cávado, Ave e Leça (RH2) – Participação Pública | Avaliação dos resultados.

APA (2023). Plano de Gestão de Região Hidrográfica – 3.º Ciclo | 2022 – 2027 – Douro (RH3) – Participação Pública | Avaliação dos resultados.

ARH do Norte (2012). Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Minho e Lima (RH1) – Parte B – Participação Pública. Disponível em:

[https://www.apambiente.pt/sites/default/files/\\_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2010-2015/1\\_Fase/PGRH\\_1\\_RH1\\_RelatorioPP.pdf](https://www.apambiente.pt/sites/default/files/_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2010-2015/1_Fase/PGRH_1_RH1_RelatorioPP.pdf)

ARH do Norte (2012). Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Cávado, Ave e Leça (RH2) – Parte B – Participação Pública. Disponível em:

[https://www.apambiente.pt/sites/default/files/\\_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2010-2015/1\\_Fase/PGRH\\_1\\_RH2\\_RelatorioPP.pdf](https://www.apambiente.pt/sites/default/files/_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2010-2015/1_Fase/PGRH_1_RH2_RelatorioPP.pdf)

ARH do Norte (2012). Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Douro (RH3) – Parte B – Participação Pública. Disponível em:

[https://www.apambiente.pt/sites/default/files/\\_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2010-2015/1\\_Fase/PGRH\\_1\\_RH3\\_RelatorioPP.pdf](https://www.apambiente.pt/sites/default/files/_Agua/DRH/ParticipacaoPublica/PGRH/2010-2015/1_Fase/PGRH_1_RH3_RelatorioPP.pdf)

Aragão, A. (2005). A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires. Coimbra: FDUC: 105-166.

Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., & Trattnigg, R. (2007). The public participation manual. Dunaj, Austrian Society for Environment and Technology (ÖGUT), Federal Ministry for Agriculture and Forestry, the Environment and Water Supply.

Arendt, H. (1989). Lectures on Kant's political philosophy. University of Chicago Press.

Armstrong, E. (2013). The Role of Active Participation and The Role of Active Participation and Citizen Engagement in Good Governance Citizen Engagement in Good Governance. Division for Public Administration and Development Management (DPADM/DESA), 10 September, New York, USA. Acedido em: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2013/EmpowermentPolicies/Elia%20Armstrong%20presentation.pdf>.

Arnstein, S. R. 1969. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners 35(4):216–224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>

Aubron, C., Guérin, G., Gallion, B., & Moulin, C. H. (2013). Drawing together the knowledge of forestry and pastoralism experts in the construction of a technical support tool for silvopastoralism. Journal of environmental management, 117, 162-171.

Avelar, L. (2004). Participação Política. In: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Unesp.

Baranoski, M.C.R.; Moreira D, Cançado A.T.M, Bourgiugnon J., Luiz D.E.(2009).As Perspetivas da ampliação da cidadania da criança e do adolescente e a adoção por pessoas em uniões homoafetivas. Ponta Gross, Brasil.

Barbalet, J.M. (1989). A cidadania. Lisboa: Editorial Estampa, Portugal.

Bardin, L. (1986) Análise de Conteúdo, Lisboa: Ed.

- Bennett, E. M., Cramer, W., Begossi, A., Cundill, G., Díaz, S., Egoh, B. N., ... & Woodward, G. (2015). Linking biodiversity, ecosystem services, and human well-being: three challenges for designing research for sustainability. *Current opinion in environmental sustainability*, 14, 76-85.
- Bennett, N. J., Roth, R., Klain, S. C., Chan, K., Christie, P., Clark, D. A., ... & Wyborn, C. (2017). Conservation social science: Understanding and integrating human dimensions to improve conservation. *Biological conservation*, 205, 93-108.
- Bhargava, V. (2015). Engaging Citizens and Civil Society to Promote Good Governance and Development Effectiveness. ISSUE 23.
- Bhargava, V.(2015). The Governance Brief: Engaging Citizens and Civil Society to Promote Good Governance and Development Effectiveness (23). Asian Development Bank. License: CC BY 3.0 IGO; DOI:<http://hdl.handle.net/11540/5117>.
- Bochenek, A.A. (2008).A Governância e o Princípio da Coerência: Considerações Preambulares. *Revista de Doutrina do TRF 4*, 23. Porto Alegre. Acedido em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Antonio\\_Bochenek.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Antonio_Bochenek.html).
- Bodin, Ö., & Crona, B. I. (2009). The role of social networks in natural resource governance: What relational patterns make a difference?. *Global environmental change*, 19(3), 366-374.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International review of administrative sciences*, 69(3), 313-328.
- Bresser-Pereira, L.C. (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na Perspetiva internacional. 34.ª ed. São Paulo; Brasília: ENAP, Brasil.4
- Buchy, M. & Hoverman, S. (2000).Understanding public participation in forest planning: a review. *Forest Policy and Economics*,1:15–25.

- Burnett, G.; Jaeger, P.T.; Thompson, K.M. (2008). Normative behavior and information: The social aspects of information access. *Library & Information Science Research* 30, pp. 56-66.
- Butler, C., and J. Adamowski. 2015. Empowering marginalized communities in water resources management: addressing inequitable practices in participatory model building. *Journal of Environmental Management* 153:153–162. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2015.02.010>.
- Caride, J. A.; Meira, P. A. Educação ambiental e desenvolvimento humano. Lisboa: Instituto Piaget.2004.
- Carr G; Blöschl G; Loucks DP.(2012). Evaluating participation in water resource management: a review. *Water Resour Res*, 48:W11401.
- Carvalho, A. (Ed.). As alterações climáticas, os media e os cidadãos. Braga: Grácio Editor, 2011.
- Carvalho, A.; Schmidt, L.; Santos, F. D.; Delicado, A. Climate Change Research and Policy in Portugal. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(2), 199-217, 2014. doi: 10.1002/wcc.258.
- Carvalho, J.M. (2008).Cidadania no Brasil: o longo caminho. 11ª Ed. -Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Carvalho, L., Mackay, E. B., Cardoso, A. C., Baattrup-Pedersen, A., Birk, S., Blackstock, K. L., ... & Solheim, A. L. (2019). Protecting and restoring Europe's waters: An analysis of the future development needs of the Water Framework Directive. *Science of the Total Environment*, 658, 1228-1238.
- Cavaleiro, C. (2009).As tecnologias de informação e comunicação como instrumentos de governância. *Cadernos Curso De Doutoramento Em Geografia, FLUP* 1.
- Caves, J. K., Bodner, G. S., Simms, K., Fisher, L. A., & Robertson, T. (2013). Integrating collaboration, adaptive management, and scenario-planning: experiences at Las Cienegas National Conservation Area. *Ecology and Society*, 18(3).

- Cesar, J.B.M. (2012). A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *RVMD, Brasília*, 5(2):356-384.
- Chess, C., Purcell, K., 1999. Public participation and the environment – do we know what works. *Environmental Science and Technology* 33, 2685–2692.
- Coenen, L., Benneworth, P. & Truffer, B. (2012). Towards a spatial perspective on sustainability transitions. *Research Policy*, 41(6):68-97.
- Cohen, J.& Fung, A. (2004). *Radical Democracy*. *Swiss Journal of Political Science*, London, 10 (4):23-34.
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, & Cadbury, S. A. (1992). *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance: Draft Report Issued for Public Comment*. Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance.
- Cordeiro, A. S. D. (2012). *Cidadania, democracia e sociedade de comunicação* (Doctoral Dissertation).
- Correia, J.C. (2004). *Comunicação e Cidadania: Os Média e a Fragmentação do Espaço Público nas Sociedades Pluralistas*. Lisboa. Livro Horizonte.
- Cox, R. (2007). Nature’s “crisis disciplines”: Does environmental communication have an ethical duty? *Environmental Communication*, 1(1), 5–20. <https://doi.org/10.1080/17524030701333948>.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons.
- Cvitanovic, C., Hobday, A. J., van Kerkhoff, L., Wilson, S. K., Dobbs, K., & Marshall, N. A. (2015). Improving knowledge exchange among scientists and decision-makers to facilitate the adaptive governance of marine resources: a review of knowledge and research needs. *Ocean & Coastal Management*, 112, 25-35.
- Dallari, D.A. (1998). *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Editora Moderna.

- De Stefano, L. (2010). Facing the water framework directive challenges: A baseline of stakeholder participation in the European Union. *Journal of environmental management*, 91(6), 1332-1340.
- Depoe, S. (2007). *Environmental communication as nexus*.
- Depoe, S., Neuzil, M., Senecah, S. L., & Walker, G. B. (2004). *The Environmental Communication Yearbook: Volume 1*. Taylor & Francis.
- dos Santos, M.O.G. (2011). *Texto De Apoio Sobre Planeamento Estratégico Aplicado Às Organizações Sem Fins Lucrativos*. Universidade de Évora, Portugal.
- Dores, A.C. (2009). *Processo de participação pública colaborativa em planeamento o estudo de caso do plano de gestão da região hidrográfica do algarve*. Tese de Mestrado em Ambiente e Participação. Universidade de Aberta.
- Duarte, D. (1996). *Procedimentalização, Participação e Fundamentação. Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório*. Edições Almedina, ISBN: 9789724009643.
- D'Urso, L.F.B. (2005). *A Construção da Cidadania*. Acedido em: janeiro 2023.
- EEA (2014). *Public participation: contributing to better water management Experiences from eight case studies across Europe*, ISBN 978-92-9213-482-2, doi:10.2800/20918.
- Ferrão, J. (2014). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. 2ª ed, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Ferreira, J.R.; Marafon, G.J. & Silva, A.C.P (2013). *Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais*, Editora Consequência, Rio de Janeiro,:255-281.
- Freeman, R. E. 1999. Divergent stakeholder theory. *Academy of Management Review* 24(2):233–236. <http://dx.doi.org/10.5465/amr.1999.1893932>
- Freeman, R. E. 1983. *Strategic management: a stakeholder approach*. Cambridge University Press, New York, New York, USA.

- Fung, A. (2007). Minipublics: Deliberative Designs and their consequences. In S. W. Rosenberg, *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Ganore, P. (2011). Types Of Governance. SME at ESDS Software Solution Pvt. Ltd. Acedido em: <https://www.esds.co.in/blog/types-of-governance/#sthash.fXC8Kwrk.dpbs>.
- Gobat, N. H., Gal, M., Francis, N. A., Hood, K., Watkins, A., Turner, J., ... & Nichol, A. (2015). Key stakeholder perceptions about consent to participate in acute illness research: a rapid, systematic review to inform epi/pandemic research preparedness. *Trials*, 16, 1-21.
- Gopnik, M., Fieseler, C., Cantral, L., McClellan, K., Pendleton, L., & Crowder, L. (2012). Coming to the table: Early stakeholder engagement in marine spatial planning. *Marine Policy*, 36(5), 1139-1149.
- Grimble, R., Wellard, K., 1997. Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of concepts, contexts, experiences and opportunities. *Agricultural Systems* 55, 173-193.
- Herkenhoff, J.B. (2001). *Ética; Educação e Cidadania – 2.ª Ed*, Editora - Livraria do Advogado, ISBN : 8573481765.
- Hilliker, M. & Kluz, M. (2001). Developing a Public Participation Plan. Originally adapted from materials developed by the UW-Extension Citizen Participation Team. *Citizen Participation and Smart Growth Inservice*.
- lap2.org - International Association for Public Participation. Acedido em: <https://www.iap2.org/mpage/Home>.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.
- Ivo, A.B. (2002). Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. *Cadernos Metrópole* 8(2):9-32.

- Janoski, T., & Gran, B. (2002). Political citizenship: Foundations of rights. *Handbook of citizenship studies*, 1, 13-52.
- Jones, T. M., and A. C. Wicks. 1999. Convergent stakeholder theory. *Academy of Management Review* 24(2):206–221.
- Katz-Kimchi, M., & Goodwin, B. (2015). Organizing and integrating knowledge about environmental communication. *Environmental Communication*, 9(3), 367-369.
- Keen, M., and S. Mahanty. 2006. Learning in sustainable natural resource management: challenges and opportunities in the Pacific. *Society and Natural Resources* 19(6):497–513. <http://dx.doi.org/10.1080/08941920600663896>
- Kellert, S. R., Mehta, J. N., Ebbin, S. A., & Lichtenfeld, L. L. (2000). Community natural resource management: promise, rhetoric, and reality. *Society & Natural Resources*, 13(8), 705-715.
- Kemp, R., Parto, S., & Gibson, R. B. (2005). Governance for sustainable development: moving from theory to practice. *International journal of sustainable development*, 8(1-2), 12-30.
- Blakeegg, O.J., Williams, T., Magnussen, O.I.M., & Glasspool, H. (2008). Governance frameworks for public project development and estimation. *Project Management Journal*, 39, S27–S42.
- Kooiman, J.(2003).Governance and Public Management em Eliassen, & J. Kooiman. *Managing Public Organizations – lessons from contemporary european experience*. London. Sage Públcation,:17-32.
- Koontz, T. M., and C. W. Thomas. 2006. What do we know and need to know about the environmental outcomes of collaborative management? *Public Administration Review* 66:111–121. [http:// dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00671](http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00671).
- Korsgaard, M. A., Schweiger, D. M., & Sapienza, H. J. (1995). Building commitment, attachment, and trust in strategic decision-making teams: The role of procedural justice. *Academy of Management journal*, 38(1), 60-84.

- Kymlicka, W. (1998). Introduction: an Emerging Consensus? In *Ethical Theory and Moral Practice*, 1:143-157.
- Kumar, V., Parihar, R. D., Sharma, A., Bakshi, P., Sidhu, G. P. S., Bali, A. S., ... & Rodrigo-Comino, J. (2019). Global evaluation of heavy metal content in surface water bodies: A meta-analysis using heavy metal pollution indices and multivariate statistical analyses. *Chemosphere*, 236, 124364.
- Lachapelle, P. R., McCool, S. F., & Patterson, M. E. (2003). Barriers to effective natural resource planning in a "messy" world. *Society & Natural Resources*, 16(6), 473-490.
- Lakoff, G. Why it Matters How We Frame the Environment. *Environmental Communication: A Journal of Nature and Culture*, 4(1), 70-81, 2010. doi: 10.1080/17524030903529749.
- Larson, S., Measham, T. G., & Williams, L. J. (2010). Remotely engaged? Towards a framework for monitoring the success of stakeholder engagement in remote regions. *Journal of environmental planning and management*, 53(7), 827-845.
- Lemos, M.C., Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annu Rev Environ Resour* 31:297–325. doi:10.1146/annurev.energy.31.042605.135621.
- Lukensmeyer, C. J. (2009). The Next Challenge for Citizen Engagement: Institutionalisation.
- Lukensmeyer, C. J., & Torres, L. H. (2006). Today's Leadership Challenge-Engaging Citizens. *Public Manager*, 35(3), 26.
- Marshall, T.H. (2002). *Cidadania e classe social*. Volume I. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia.
- Melo, G.C. (2013). Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, 119. Acedido em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13959](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13959).
- Milstein, T. (2009). "Somethin'tells me it's all happening at the zoo": Discourse, power, and conservationism. *Environmental Communication*, 3(1), 25-48.

- Mitchell, R.K., Agle, B.R., Wood, D.J., 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review* 22, 853–886.
- Monteiro, R.A.P. & Castro, L.R. (2008). A concepção de cidadania como conjunto de direitos e sua implicação para a cidadania de crianças e jovens. *Rev. Psicol. Polít.*, São Paulo, 8 (16).
- Mostert, E. (2003). The challenge of public participation. *Water policy*, 5(2), 179-197.
- Mouffe, C. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, 3.:11-26.
- Müller, R. (2009). *Project governance*. London: Gower. Publishing Limited.
- Nesshöver, C., Assmuth, T., Irvine, K. N., Rusch, G. M., Waylen, K. A., Delbaere, B., ... & Wittmer, H. (2017). The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective. *Science of the total environment*, 579, 1215-1227.
- Noland, J., and R. Phillips. 2010. Stakeholder engagement, discourse ethics and strategic management. *International Journal of Management Reviews* 12(1):39–49. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00279>.
- Sheate, W. R., Partidário, M. R. D., Byron, H., Bina, O., & Dagg, S. (2008). Sustainability assessment of future scenarios: methodology and application to mountain areas of Europe. *Environmental management*, 41, 282-299.
- O'Neill, S.; Nicholson-Cole, S. "Fear Won't Do It": Promoting Positive Engagement With Climate Change Through Visual and Iconic Representations. *Science Communication*, 30(3), 355-379, 2009. doi: 10.1177/1075547008329201.
- O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental impact assessment review*, 30(1), 19-27.
- OGC - Office of Government and Commerce. (2010). What is Governance? Acedido em: [http://www.ogc.gov.uk/delivery\\_lifecycle\\_governance.asp](http://www.ogc.gov.uk/delivery_lifecycle_governance.asp).

- Oliveira, A.G. & Pisa, B.B. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>.
- Oliveira, M.A.; Carvalho, A.V.; Bartolo, L.(2004).Public Discussion of Oporto's Municipal Master Plan: An e-Democracy Service Supported by a GIS, EGOV04, Zaragoza, Spain.
- Parkins, J. R., & Mitchell, R. E. (2005). Public participation as public debate: a deliberative turn in natural resource management. *Society and natural resources*, 18(6), 529-540.
- Partidário, M.D. & Jesus, J. D. (2003). Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental. In M. d. Partidário, & J. d. Jesus, *Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental*,:99-101.Lisboa: Universidade Aberta.
- Pereira, R. & Silva, M.(2012). The governance implementation: The determinant factors. *Communications of the IBIMA*,:1–16,. ISSN 19437765.
- Peters, G.; Pierre, J.(1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8. (2).
- Phillips, L.; Carvalho, A.; Doyle, J. (Eds.). *Citizen Voices. Performing Public Participation in Science and Environment Communication*. Bristol, UK, Chicago, USA: Intellect, 2012.
- Pierre, J. & Peters, B.G.(2000).*Governance, Politics and the State*. Houndmills, MacMillan Press.
- Pinto, M.A.G.(2011). Governância colaborativa para a preservação e valorização dos serviços dos ecossistemas e da biodiversidade da serra da aboboreira: proposta para uma gestão sustentável. Mestrado em Cidadania Ambiental e Participação, Universidade Aberta.
- Pingree, R.J.(2006).Decision Structure and the Problem of Scale in Deliberation. *Communication Theory*, 16(2):198–222.
- Pinsky, J. (2003).Introdução. In: Pinsky, J.; Pinsky, C. B. (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto:9-13.

- Plummer, R. (2009). The adaptive co-management process: an initial synthesis of representative models and influential variables. *Ecology and Society*, 14(2).
- Poff, N. L., Brown, C. M., Grantham, T. E., Matthews, J. H., Palmer, M. A., Spence, C. M., ... & Baeza, A. (2016). Sustainable water management under future uncertainty with eco-engineering decision scaling. *Nature Climate Change*, 6(1), 25-34.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd Ed, Oxford University Press, ISBN: 9780199595099.
- Powell, M. C., and M. Colin. 2008. Meaningful citizen engagement in science and technology: What would it really take? *Science Communication* 30(1):126–136. <http://dx.doi.org/10.1177/1075547008320520>.
- Prell, C., Reed, M.S., Hubacek, K. (2009) in press-a. Social network analysis and stakeholder analysis for natural resource management. *Society and Natural Resources*.
- Priberam. (2013). *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. Priberam Informática, S.A.
- Rebelo, E.M.; Paiva, L. T. (2006) *Planeamento urbano para a integração de imigrantes*. Lisboa, ACIME.
- Reed, M. S. 2008. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation* 141 (10):2417–2431. <http://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., ... & Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of environmental management*, 90(5), 1933-1949.
- Reis, B.C. (2012). A construção social da governança das relações internacionais entrevista com Emanuel Adler. *Relações Internacionais*; 37:115-125.
- Renz, P. (2007). *Project governance: Implementing corporate governance and business ethics in nonprofit organizations*. New York, Physica-Verlag Heidelberg.

- Ribeiro, F.P. (2010). The discursive construction of Portuguese national identity in the media thirty years after the 1974 revolution. Unpublished PhD thesis. Lancaster: Lancaster University.
- Ridder, D., Mostert, E., Cernesson, F., & Harmony, C. T. (2005). Learning together to manage together: improving participation in water management. Germany: University of Osnabrück.
- Rowe, G., Frewer, L., 2000. Public participation methods: a framework for evaluation in science. *Technology and Human Values* 25, 3–29.
- Rowe, G. & Frewer, L.J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 30(2), 251-290. DOI: 10.1177/0162243904271724.
- Sanchez, M.M. (1980). A participação do cidadão na administração pública. Madrid: Centro de Estudos Constitucionais.
- Santana, M.S.de. (2009). O que é cidadania. Artigos de Direito. Acedido em: <http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.html>
- Sassen, S. (2003). Symposium- Globalization and Governance: The Prospects for Democracy *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10 (5):1.
- Silva, C.M.M.; Fraxe, T.J. (2012). Governança ambiental: Conceitos e Perspectivas de Estudo para as localidades de Mocambo e Caburi, no Município de Parintins/AM, 2010. Anais- II Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Manaus: EDUA.(2). Brazil. ISSN: 2178-3500.
- Silva, J.N. (2011). A cidadania e a democracia nas escolas. *Revista ELO* 18, ISBN: 972-96465.
- Silva, R. (2008). Liberdade e lei no neo-repúblicanismo de Skinner e Pettit. *Lua Nova*, 74:151-194.
- Smith, P. D., and M. H. McDonough. 2001. Beyond public participation: fairness in natural resource decision making. *Society and Natural Resources* 14(3):239–249. <http://dx.doi.org/10.1080/089419201750111056>.

- Smith, B.L.(2003).Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy. Population and Public Health Branch, Health Canada.
- Soares, C. R. D (2001). Desenvolvimento de uma Sistemática de elaboração do BSC para pequenas empresas. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade federal do rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Soste, L., Wang, Q. J., Robertson, D., Chaffe, R., Handley, S., & Wei, Y. (2015). Engendering stakeholder ownership in scenario planning. *Technological Forecasting and Social Change*, 91, 250-263.
- Spink, P.K. (2012).Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. In: Jacó-Vilela, Ana M.; Sato, Leny (Org.). *Diálogos em psicologia social* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; : 352-369.
- Steffek, J. & Nanz, P. (2008). Emergent patterns of civil society participation in global and European governance. Eds: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2008).Gestão do valor Público. A Administração Pública orientada pela missão. In: Stoker, G.(1998).Cinq Propositions por une Théorie de la Gouvernance, em *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155:19-29.
- Stringer, L.C., Prell, C., Reed, M.S., Hubacek, K., Fraser, E.D.G., Dougill, A.J., 2006. Unpacking ‘participation’ in the adaptive management of socio-ecological systems: a critical review. *Ecology and Society* 11, 39 (online).
- Talley, J. L., Schneider, J., & Lindquist, E. (2016). A simplified approach to stakeholder engagement in natural resource management: the Five-Feature Framework. *Ecology and Society*, 21(4). <http://www.jstor.org/stable/26270020>.
- Taveira, Adriana do Val Alves. "Democracia e cidadania no contexto atual." *Revista da Faculdade de Direito da UFG* 33.1 (2009): 129-138.

- Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wostl, C., & Rees, Y. (2005). Social learning in public participation in river basin management—early findings from HarmoniCOP European case studies. *Environmental science & policy*, 8(3), 287-299.
- Van der Heijden, J., & Ten Heuvelhof, E. (2012). The mechanics of virtue: Lessons on public participation from implementing the Water Framework Directive in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22(3), 177-188.
- Vasconcelos, L. (2007). Participatory governance in complex projects. In G. Gunkel, & M. Sobral (Eds.), *Reservoir and river basin management: Exchange of experiences from Brazil, Portugal and Germany*: 114–124. Technical University of Berlin.
- Vasconcelos, L.; Oliveira, R. & Caser, U. (2009). Governância e Participação na Gestão Territorial, série Política de Cidades – 5, DGOTDU Política de Cidades Polis XXI, Lisboa.
- Von Schwedler, M. (2011). CSR in the UK water industry: ‘Doing the right thing’? A case study. *Social and Environmental Accountability Journal*, 31(2), 125-137.
- Wagenet, L. P., and M. J. Pfeffer. 2007. Organizing citizen engagement for democratic environmental planning. *Society and Natural Resources* 20(9):801–813. <http://dx.doi.org/10.1080/08941920701216578>.
- Wagenet, L. P., and M. J. Pfeffer. 2007. Organizing citizen engagement for democratic environmental planning. *Society and Natural Resources* 20(9):801–813. <http://dx.doi.org/10.1080/08941920701216578>.
- Webler, T., 1995. Right discourse in citizen participation: an evaluative yardstick. In: Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (Eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, pp. 35-86.
- Wolton, D. (2011). *Informar não é comunicar*. Porto Alegre: Sulina.
- Zhour, A. (2008). Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. *Revista brasileira de ciências sociais*, 23, 97-107.

## Anexos

## **Anexo 1**

**1.º Passo – Definição dos objetivos**

CATEGORIAS			
	Clareza dos objetivos	Participação dos <i>stakeholders</i> na definição dos objetivos	Estratégia de comunicação
1.º Ciclo - 2010/2015	<p><b>Sim.</b>  <b>Conforme referido na página 9 do relatório de PP.</b>                      1 - Aumentar o conhecimento partilhado dos problemas ambientais e do papel dos vários agentes na gestão da água, promovendo a sensibilização e mobilização;                      2 - Promover processos de tomada de decisão mais sustentados, criativos, participados e transparentes;                      3 - Diminuir os conflitos por desconhecimento ou falta de informação e procurar consensos, reduzindo atrasos e custos e tornando a implementação mais efetiva;                      4 - Potenciar o conhecimento, competências, experiência e iniciativas das diferentes partes interessadas (processo de diálogo e aprendizagem mútua), melhorando a qualidade dos planos, das medidas e em geral da gestão da água.</p>	Não há evidências.	Não há evidências.
2.º Ciclo - 2016/2021	<p><b>Sim.</b>  <b>Conforme o referido na página 2 do relatório de PP.</b>                      1 - Processos de tomada de decisão mais sustentados;                      2 - Maior entendimento dos problemas ambientais e das contribuições dos vários setores para atingir os objetivos ambientais;                      3 - Diminuição de eventuais conflitos sobre os usos da água, por desconhecimento ou falta de informação;                      4 - Envolvimento dos utilizadores e <i>stakeholders</i> na implementação das medidas;                      5 - O aumento da probabilidade de sucesso de implementação da DQA.</p> <p>A DQA/LA exige mais do que a disponibilização de informação e a consulta pública. Exige que os Estados-Membros encorajem o envolvimento ativo dos <i>stakeholders</i> em todos os aspetos de implementação da diretiva.</p>	Não há evidências.	Não há evidências.
3.º Ciclo - 2022/2027	<p><b>Sim.</b>  <b>Conforme referido na página 4 do relatório de PP.</b>                      1 - Processos de tomada de decisão mais sustentados;                      2 - Maior entendimento dos problemas ambientais e das contribuições dos vários setores para atingir os objetivos ambientais;                      3 - Diminuição de eventuais conflitos sobre os usos da água, por desconhecimento ou falta de informação;                      4 - Envolvimento dos utilizadores e <i>stakeholders</i> na implementação das medidas.</p> <p>A DQA/LA exige mais do que a disponibilização de informação e a consulta pública. Exige que os Estados-Membros encorajem o envolvimento ativo dos <i>stakeholders</i> em todos os aspetos de implementação da diretiva.</p>	Não há evidências.	Não há evidências.

## 2.º Passo - Garantia da representação dos diferentes *stakeholders*

CATEGORIAS					
Caracterização dos valores dos <i>stakeholders</i>	Justificação para a escolha dos <i>stakeholders</i>	Envolvimento dos <i>stakeholders</i> na tomada de decisão	Integração do conhecimento dos <i>stakeholders</i>	Garantir representação sistemática	Estratégia de comunicação
1.º Ciclo - 2010/2015	<b>Não.</b> <b>Não há evidências no relatório de PP.</b>	<b>Sim.</b> <b>Página 10 do relatório de PP.</b> "Na primeira fase de implementação do processo foi promovida a identificação das organizações ou indivíduos que serão afetados, positiva ou negativamente, pelo PGRH-Norte e ainda os que terão interesses nas políticas e projetos a desenvolver ( <i>Stakeholder Analysis</i> ou análise de partes interessadas). Foi ainda elaborado o Guia Metodológico para a Participação Pública do PGRH-Norte e criada uma base de dados de contactos."	<b>Sim.</b> <b>Página 10 de relatório de PP.</b> "Ao identificar e caracterizar as partes interessadas reconheceram-se os públicos-alvo prioritários a envolver nos processos de planeamento e gestão dos recursos hídricos, reduzindo o risco de marginalizar atores vitais, rentabilizando recursos e aumentando a transparência do processo. Foram ainda identificadas as melhores formas de envolver os diferentes públicos-alvo."	<b>Sim.</b> <b>Página 38 do relatório de PP.</b> "As intervenções dos participantes no PGRH-Norte implicaram esclarecimentos, correções de informação e alterações ao nível da informação produzida, destacando-se a reformulação de medidas. Alterou-se o cronograma financeiro de execução de algumas medidas tendo-se proposto um maior adiamento de alguns investimentos".	<b>Sim.</b> <b>Página 10 de relatório de PP.</b> "Do ponto de vista metodológico, o processo de participação pública foi concebido de forma a recorrer simultaneamente a uma participação em contexto formal (através do Conselho de Região Hidrográfica) e em contexto informal (através de redes de parcerias). Optou-se por veicular a informação em suportes tradicionais (como os folhetos, filmes e comunicação social) e explorar o potencial das novas tecnologias."
2.º Ciclo - 2016/2021	<b>Não.</b> <b>Não há evidências no relatório de PP.</b>	<b>Não há evidências.</b>	<b>Sim.</b> <b>Por exemplo: Página 24 de relatório de PP do PGRH do Douro:</b> "Os 19 pareceres recebidos resultaram em 234 contributos individualizados e as sugestões das sessões de participação pública e do inquérito <i>online</i> originaram 101 contributos individualizados, sendo que os contributos e sugestões recebidos foram integrados na versão final do PGRH de acordo com a análise específica e ponderação das questões suscitadas (Anexo IV). " Foi intenção que participassem no processo de consulta pública todas as pessoas singulares ou coletivas, direta ou indiretamente afetadas pela implementação do PGRH do Douro, em particular, a Administração Pública central e local, empresas, instituições de natureza científica, associações não-governamentais, associações locais diversas, quadros técnicos e administrativos e cidadãos individuais. Mais especificamente, foram "convidados" a ter um papel ativo neste processo: - Organismos da administração pública com competências no setor da água. - As organizações não-governamentais de ambiente (ONGA). - As associações e organizações setoriais (urbano, agricultura, indústria, energia e turismo). - Todos os cidadãos com interesse no acompanhamento das matérias relativas à água."	<b>Sim.</b> <b>Página 25 do relatório de PP.</b> "Os contributos recebidos tornam-se numa mais-valia para o Plano de Gestão da Região Hidrográfica porque transportam para o mesmo a realidade e a perceção de outras entidades com responsabilidades na gestão dos recursos hídricos. Tais contributos permitiram complementar os relatórios do PGRH e aperfeiçoar a informação e o conhecimento que a Administração possui".	<b>Sim.</b> <b>Evidências de fotos e sínteses das várias sessões promovidas.</b> Por exemplo, página 15 do relatório de PP do PGRH do Douro. O que resulta da consulta do relatório de PP é que para além do Conselho de Região Hidrográfica (órgão que garante a representação formal dos <i>stakeholders</i> de forma sistemática) houve um esforço adicional em dinamizar sessões e reuniões técnicas para que o seu envolvimento fosse contínuo."
3.º Ciclo - 2022/2027	<b>Não.</b> <b>Não há evidências no relatório de PP.</b>	<b>Não há evidências.</b>	<b>Sim.</b> <b>Por exemplo: Página 20 do relatório de PP do PGRH do Minho:</b> "O grande objetivo da APA foi promover a participação do maior número possível de interessados no processo de participação pública da versão provisória do PGRH, com particular enfoque na Administração central e local, empresas, instituições de natureza científica, associações não-governamentais, associações locais diversas, quadros técnicos e administrativos e cidadãos individuais".	<b>Sim.</b> <b>Página 22 do relatório de PP do PGRH Minho. (por exemplo)</b> "Foram recebidos via <i>email</i> /PARTICIPA contributos de 19 entidades/particulares, que após análise formal foram alvo de integração na versão final do PGRH bem como as respetivas justificações que se encontram detalhadas no Anexo VI".	<b>Sim.</b> Por exemplo: Página 20 do relatório de PP do PGRH Minho: "A modalidade de sessões <i>online</i> , consequência das circunstâncias pandémicas que o país atravessou, revelou-se uma excelente alternativa que permitiu sessões bastante participadas". <b>Apesar do significativo atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos pela Comissão Europeia para a entrega dos documentos, que em grande parte se ficou a dever à pandemia COVID-19, foram promovidas várias sessões cujo objetivo foi assegurar o envolvimento dos <i>stakeholders</i>.</b> Para além disso, o Conselho de Região Hidrográfica (órgão que garante a representação formal dos <i>stakeholders</i> de forma sistemática) também garantiu essa representação sistemática."

3.º Passo – Utilização de metodologias de participação relevantes

CATEGORIAS										
	Mapeamento de contactos	Sessões Públicas	Workshops/Focus Group	Uso de facilitadores qualificados	Inquéritos/Entrevistas	Uso de redes sociais	Geovisualizador / Quadros interativos	Divulgação na Comunicação Social	Materiais de comunicação	Estratégia de comunicação
1.º Ciclo - 2010/2015	<b>Sim.</b> <b>Página 10 relatório de PP.</b> "Na primeira fase de implementação do processo foi promovida a identificação das organizações ou indivíduos que serão afetados, positiva ou negativamente, pelo PGRH-Norte e ainda os que terão interesses nas políticas e projetos a desenvolver (Stakeholder Analysis ou análise de partes interessadas). Foi ainda elaborado o Guia Metodológico para a Participação Pública do PGRH-Norte e criada uma base de dados de contactos."	<b>Sim. 5</b> <b>Página 22 relatório de PP.</b> Em abril e maio de 2009 a ARH do Norte, IP levou a cabo cinco jornadas de participação pública (Quadro 2 e Fotografia 5), com uma participação total de cerca de 300 pessoas. As sessões dedicadas às Regiões Hidrográficas do Minho e Lima e do Douro, por se tratar de bacias internacionais, foram organizadas em conjunto com a <i>Confederación Hidrográfica del Miño-Sil</i> , com a <i>Confederación Hidrográfica del Duero</i> e com o INAG.	<b>Sim. 4</b> <b>Página 25 do relatório de PP.</b> Foram organizados quatro <i>workshops</i> setoriais nos dias 31 de janeiro e 1 de fevereiro de 2011 no Porto (instalações da Católica Porto): - Agricultura, Pecuária, Pescas e Aquicultura; - Energia; - Indústria; - Turismo e Atividades de Lazer.	<b>Sim.</b> <b>Página 25 do relatório de PP.</b> <b>Todos os grupos de trabalho tiveram 1 moderador/facilitador que era da equipa de consultadoria que tinha como função desbloquear a conversa debate, provocar o debate e no final sintetizar as principais conclusões do trabalho.</b> "Em todo o processo foi reforçada a primazia do contacto presencial, através de reuniões e entrevistas e em larga medida das jornadas, fóruns e <i>workshops</i> , onde foram privilegiados os grupos de trabalho (Fotografia 2). Sem excluir públicos e a participação aberta, mas tendo em consideração a área abrangida, as ações apostaram em líderes de opinião. Os debates foram promovidos simultaneamente de forma temática e centrada em recursos hídricos específicos."	<b>Sim.</b> <b>Páginas 15 e 16 relatório de PP.</b> "Ao longo do processo de participação foram promovidos vários inquéritos e pedidos de pareceres a diferentes entidades. Na fase de discussão das QSiGA, foram preparados inquéritos, centrando-se na questão «Quais os principais problemas da água na sua região?». Foram divulgados em suporte impresso, na reunião do CRH e através de <i>email</i> . Foram recebidos 62 pareceres por escrito, a maior parte dos quais na sequência dos inquéritos enviados." "Os inquéritos revelaram-se um instrumento eficaz de recolha de contributos, pelo efeito catalisador da participação. No futuro deverá ser maximizada a sua divulgação e facilitada a transmissão de informação, nomeadamente através de meios eletrónicos."	<b>Não.</b> Relatórios não referem, pelo que se assume que não foram utilizadas.	<b>Sim.</b> <b>Página 37 do relatório de PP.</b> "Foram dinamizados vários instrumentos de participação complementares, destacando-se a criação de um Geoportal na internet onde foi possível consultar informação georreferenciada sobre o estado, objetivos e medidas previstas para as massas de água, com envio facilitado de pareceres."	<b>Sim.</b> <b>Página 17 do relatório de PP.</b> "Periodicamente foram emitidos comunicados de imprensa e estabelecidos contactos no sentido da divulgação do PGRH-Norte nos órgãos de comunicação social. Foram publicadas em diferentes momentos páginas de publicidade em vários meios com o objetivo de divulgar o plano e as ações realizadas de promoção da participação pública (Figura 6)."	<b>Sim.</b> <b>Páginas 12, 13 e 14 do relatório de PP.</b> Pen, Folhetos, Fimes das RH, Boletim Informativo	<b>Sim.</b>
2.º Ciclo - 2016/2021	<b>Sim.</b> Apesar dos relatórios de PP não referirem acredita-se que a base de contactos utilizada no 1.º ciclo foi atualizada tendo em conta as listas de inscrições nos diversos eventos	<b>Sim.</b> <b>Página 6 do relatório de PP do PGRH Douro (ex.)</b> Durante a 3.ª fase relativa à versão provisória do PGRH, que decorreu entre 12 de junho de 2015 e 29 de fevereiro de 2016, foram realizadas cinco sessões, incluindo uma luso-espanhola e duas setoriais.	<b>Sim.</b> <b>Página 6 do relatório de PP do PGRH Douro (ex.)</b> Durante a 3.ª fase relativa à versão provisória do PGRH, que decorreu entre 12 de junho de 2015 e 29 de fevereiro de 2016, foram realizadas cinco sessões, incluindo uma luso-espanhola e duas setoriais: Agrícola e Urbana.	<b>Sim.</b> Os facilitadores/mediadores foram os diversos dirigentes da APA consoante a especificidade da sua área de trabalho.	<b>Sim.</b> <b>Páginas 12, 14 do relatório de PP do PGRH Douro (ex)</b> "A avaliação das sessões públicas foi efetuada recorrendo aos inquéritos efetuados aos participantes, cujos resultados se sintetizam nos quadros e figuras seguintes. As respostas foram dadas numa escala de 1 a 5 em que 5 – concordo e 1 – discordo	<b>Não.</b> Relatórios não referem, pelo que se assume que não foram utilizadas.	<b>Sim.</b> Geovisualizador é uma ferramenta que deriva do 1.º ciclo.	<b>Não.</b> Tendo em conta que não está referido nos relatórios assume-se que não foi feita qualquer ação de divulgação na comunicação social. Aliás, assume-se que a contenção financeira imposta pela <i>Troika</i> levou ao cancelamento de algumas ações.	<b>Sim.</b> <b>Página 9 e 10 do relatório de PP do PGRH Douro (ex)</b> Folhetos	<b>Sim.</b>
3.º Ciclo - 2022/2027	<b>Sim.</b> Apesar dos relatórios de PP não referirem, cre-se que a base de contactos utilizada no 3.º ciclo foi atualizada tendo em conta as listas de inscrições nos diversos eventos do 1.º e 2.º ciclo	<b>Sim.</b> <b>Páginas 15, 16 e 17 do relatório de PP do PGRH do Minho (ex).</b> Cinco sessões regionais: Vila Nova de Cerveira; Fimalcção; Penafiel e Vimioso. 1 Ordem dos Engenheiros; 1 setorial: agricultura, pecuária, agricultura e pescas; indústria e energia, urbano e turismo)	<b>Não.</b> Relatórios de PP não evidenciam, pelo que se assume que não foram realizados.	<b>Não.</b> Relatórios de PP não evidenciam, pelo que se assume que não foram realizados.	<b>Sim.</b> Páginas 34, 35 e 36 do relatório de PP do PGRH Minho (ex.) Inquérito sobre a documentação técnica disponibilizada e inquérito sobre as sessões.	<b>Não.</b> Relatórios não referem, pelo que se assume que não foram utilizadas.	<b>Sim.</b> Geovisualizador é uma ferramenta que deriva do 1.º ciclo.	<b>Sim.</b> <b>Páginas 21 e 22 do relatório de PP do PGRH Douro.</b> Utilização de OCS - Rádio Brigantia e Jornal Nordeste	<b>Sim.</b> Páginas 15 e 16 do relatório de PP do PGRH Minho (ex.)	<b>Sim.</b>

4.º Passo – Criação de oportunidades de coresponsabilidade

CATEGORIAS						
	Partilha de responsabilidades	Incentivar ao empoderamento, confiança e equidade	Influenciar a tomada de decisão	Incentivar o diálogo	Criar oportunidade de autoexpressão, <i>Feedback</i> e crítica	Estratégia de comunicação
1.º Ciclo - 2010/2015	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.	<b>Tentativa.</b> <b>Página 9 do relatório de PP.</b> "O modelo assumido rejeita, assim, o dualismo entre administração e público, considerando que a ARH do Norte, IP é apenas uma das partes interessadas na gestão dos recursos hídricos, com funções diferenciadas e próprias como as restantes. A disponibilização de informação, a auscultação ou o envolvimento devem ser encarados como desafios para todos os agentes envolvidos."	<b>Sim.</b> <b>Página 38 do relatório de PP.</b> Ao integrar os contributos dos <i>stakeholders</i> nos documentos finais revela que as pessoas envolvidas no processo de PP tiveram oportunidade de influenciar a tomada de decisão e conseguiram.	<b>Sim.</b> <b>Página 10 do relatório de PP.</b> "O processo do PP privilegiou o contacto presencial, através de reuniões e entrevistas e em larga medida das jornadas, fóruns e <i>workshops</i> , onde foi dada preferência à criação de grupos de trabalho. Sem excluir públicos e a participação aberta, mas tendo em consideração a área abrangida, as ações apostaram em líderes de opinião. Os debates foram promovidos simultaneamente de forma temática e centrada em recursos hídricos específicos. Em paralelo com o processo de PP, foram, igualmente, implementadas estratégias complementares que passaram por iniciativas de educação ambiental."	<b>Sim.</b> <b>Páginas 21 a 29 do relatório de PP.</b> Realização de diversas atividades (fóruns regionais, ciclos de encontros "As Naturezas da Água" e sessões públicas) todas abertas ao público em geral, onde todos os participantes puderam expressar as suas opiniões, colocar questões e até propor novas medidas de ação.	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados
2.º Ciclo - 2016/2021	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.	<b>Sim.</b> <b>Páginas 24 e 25 do relatório de PP do PGRH Douro (ex).</b> "Dos 234 contributos individualizados referentes aos pareceres recebidos, 48 foram integrados no PGRH do Douro; dos 101 contributos individualizados resultantes das sessões de participação pública e do inquérito <i>online</i> , 6 foram integrados no PGRH do Douro."	<b>Sim.</b> <b>Página 5 do relatório de PP do PGRH Douro (ex).</b> "Foram realizadas sessões públicas de esclarecimento abertas a todos os interessados e sessões setoriais, em que os vários setores, individualmente ou em conjunto, foram chamados a ter um papel ativo e construtivo no processo". O processo do PP privilegiou o contacto presencial através das sessões públicas, que implicaram a criação de grupos de trabalho, e sessões setoriais (Agricultura e Ciclo Urbano da Água)	<b>Sim.</b> <b>Páginas 9 a 12 do relatório de PP do PGRH Douro (ex).</b> "O processo do PP privilegiou as sessões públicas constituídas, sobretudo, por 3 momentos: 1 - Apresentação informação técnica relativa à fase em que se encontrava a elaboração do PGRH (QSiGA ou versão provisória do PGRH); 2 - Grupos de trabalho; 3 - Debate /esclarecimentos. Para além destas sessões de apresentação e discussão, o processo de participação pública promoveu ainda a participação de todos os interessados por escrito, através dos seguintes meios: •Preenchimento do inquérito <i>online</i> para envio da opinião sobre a documentação disponibilizada; •Preenchimento do formulário disponibilizado <i>online</i> para envio de contributos/opiniões/sugestões; •Disponibilização no portal Participa de um campo para envio de contributos/comentários ao PGRH".	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados
3.º Ciclo - 2022/2027	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.	<b>Sim.</b> <b>Página 24 e Anexo VI do relatório de PP do PGRH Douro (ex).</b> "Os contributos do público nos processos de participação pública são a chave para compreender se as metodologias adotadas foram corretas, se a informação disponibilizada transmitiu eficazmente o que se pretendia e se os interessados se revêm na mensagem transmitida. O envolvimento dos interessados é o ponto de partida para o sucesso do processo de planeamento da DQA."	<b>Sim.</b> <b>Páginas 15 a 23 do relatório de PP do PGRH Douro (ex).</b> "O grande objetivo da APA foi promover a participação do maior número possível de interessados no processo de participação pública da versão provisória do PGRH, com particular enfoque na Administração central e local, empresas, instituições de natureza científica, associações não-governamentais, associações locais diversas, quadros técnicos e administrativos e cidadãos individuais."	<b>Sim.</b> <b>Páginas 15 a 23 do relatório de PP do PGRH Douro (ex).</b> "O grande objetivo da APA foi promover a participação do maior número possível de interessados no processo de participação pública da versão provisória do PGRH, com particular enfoque na Administração central e local, empresas, instituições de natureza científica, associações não-governamentais, associações locais diversas, quadros técnicos e administrativos e cidadãos individuais."	<b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados

### 5.º Passo - Reflexão sobre os processos e resultados

		CATEGORIAS		
		Reflexão sobre o processo	Feedback final dos stakeholders	Estratégia de comunicação
1.º Ciclo - 2010/2015	<p><b>Sim.</b> <b>Página 37 do relatório de PP.</b> "Para além da apresentação do plano e de grupos de trabalho para discussão e contributos, os Fóruns incluíram palestras e visitas de estudo. Registaram-se mais de 400 participações. (...) Para além da partilha de conhecimento, foram dinamizados instrumentos de motivação, mobilização e capacitação que permitiram aumentar a «massa crítica» em termos de competências para a boa gestão dos recursos hídricos. Adicionalmente têm sido desenvolvidas parcerias com várias entidades no sentido de partilhar verdadeiramente as responsabilidades na gestão. Salienta-se que o processo de participação não se esgota na elaboração do plano. Pretende-se constituir e operacionalizar um «Pacto Regional pela Água», traduzido na implementação conjunta e consensual do PGRH-Norte. Deverá ser mantida a aposta em redes de trabalho e dinâmicas ativas, mantendo-se o Fórum Regional da Água como espaço informal de encontro, reflexão e criação de consensos em redor dos recursos hídricos da região Norte".</p>	<p><b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.</p>	<p><b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.</p>	
2.º Ciclo - 2016/2021	<p><b>Sim.</b> <b>Página 26 do relatório de PP do PGRH Douro (ex) VER: Análise SWOT.</b> Numa análise global observa-se que as sessões públicas foram bastante participadas e existe um maior interesse por parte dos participantes nas matérias discutidas, face a procedimentos anteriores relativos aos mesmos temas. A divulgação da informação está cada vez mais facilitada, tendo em conta os meios eletrónicos existentes, o que permite uma maior interação entre o público e a Administração. No entanto, existem ainda aspetos a melhorar do lado da Administração e que passam por três grandes pontos: 1. Necessidade de recursos humanos especializados a trabalhar em exclusividade nestas matérias; 2. Necessidade de recursos financeiros alocados à temática da participação pública uma vez que os montantes necessários não são menosprezáveis; 3. Necessidade de meios de divulgação e de comunicação mais eficazes dirigidos ao público em geral de forma a informar e mobilizar a população. Sob o ponto de vista de "quem participa", existem também aspetos que podem melhorar a comunicação com a Administração, como sejam a consulta atenta da informação disponível que conduz a um maior conhecimento dos interessados e a uma partilha mais profícua entre setores/cidadãos e a Administração.</p>	<p><b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.</p>	<p><b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.</p>	
3.º Ciclo - 2022/2027	<p><b>Sim.</b> <b>Página 28 do relatório de PP do PGRH Douro (ex) VER: Análise SWOT</b> "Numa análise global, pode concluir-se que este procedimento de participação pública foi bastante positivo, O interesse, em particular dos setores, do poder local e da sociedade civil em geral, tem sido crescente ao longo dos vários ciclos de planeamento. Existe, no entanto, ainda, um longo caminho a percorrer que assenta em três pontos essenciais: • Necessidade de recursos humanos especializados em participação pública dentro da administração a trabalhar em exclusividade nestas matérias; • Necessidade de recursos financeiros alocado especificamente à temática da participação pública uma vez que os montantes necessários não são menosprezáveis; • Necessidade de meios de divulgação e de comunicação mais eficazes junto da sociedade civil."</p>	<p><b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.</p>	<p><b>Não.</b> Não há evidências nos documentos consultados.</p>	

## Anexo 2

Checklist dos cinco passos

Passos	1.º Ciclo de Planeamento 2010/2015			2.º Ciclo de Planeamento 2016/2021			3.º Ciclo de Planeamento 2022/2027			
	Totalmente realizado	Parcialmente realizado	Não realizado	Totalmente realizado	Parcialmente realizado	Não realizado	Totalmente realizado	Parcialmente realizado	Não realizado	
<b>Passo 1: Definição dos objetivos</b>	1.1. Clareza dos objetivos	✓			✓			✓		
	1.2. Participação dos <i>stakeholders</i> na definição dos objetivos			✗			✗			✗
	1.3. Estratégia de comunicação			✗			✗			✗
<b>Passo 2: Garantia da representação dos diferentes <i>stakeholders</i></b>	2.1. Caracterização dos valores dos <i>stakeholders</i>			✗			✗			✗
	2.2. Justificação para a escolha dos <i>stakeholders</i>	✓				-		-		
	2.3. Envolvimento dos <i>stakeholders</i> na tomada de decisão	✓			✓			✓		
	2.4. Integração do conhecimento dos <i>stakeholders</i>	✓			✓			✓		
	2.5. Garantir representação sistemática	✓			✓			✓		
	2.6. Estratégia de comunicação		-			-			-	
<b>Passo 3: Utilização de metodologias de participação relevantes</b>	3.1. Mapeamento de contactos	✓			✓			✓		
	3.2. Sessões Públicas	✓			✓			✓		
	3.3. <i>Workshops/Focus Group</i>	✓			✓					✗
	3.4. Uso de facilitadores qualificados	✓			✓					✗
	3.5. Inquéritos/Entrevistas	✓			✓			✓		
	3.6. Uso de redes sociais			✗						✗
	3.7. Geovisualizador/Quadros interativos	✓			✓		✗	✓		
	3.8. Divulgação na Comunicação Social	✓					✗	✓		
	3.9. Materiais de comunicação	✓			✓			✓		
	3.10. Estratégia de comunicação		-			-				-

Passos	1.º Ciclo de Planeamento 2010/2015			2.º Ciclo de Planeamento 2016/2021			3.º Ciclo de Planeamento 2022/2027		
	Totalmente realizado	Parcialmente realizado	Não realizado	Totalmente realizado	Parcialmente realizado	Não realizado	Totalmente realizado	Parcialmente realizado	Não realizado
<b>Passo 4: Criação oportunidades de coresponsabilidades</b>	4.1. Partilha de responsabilidades			✘			✘		✘
	4.2. Incentivar ao empoderamento, confiança e equidade	✓			✓			✓	
	4.3. Influenciar a tomada de decisão	✓			✓			✓	
	4.4. Incentivar o diálogo	✓			✓			✓	
	4.5. Criar oportunidade de autoexpressão, <i>Feedback</i> e crítica	✓			✓			✓	
	4.6. Estratégia de comunicação			✘			✘		✘
<b>Passo 5: Reflexão sobre os processos e resultados</b>	5.1. Reflexão sobre o processo	✓			✓			✓	
	5.2. <i>Feedback</i> final dos <i>stakeholders</i>			✘			✘		✘
	5.3. Estratégia de comunicação			✘			✘		✘

## Anexo 3

	Categorias	Descrição
Passo 1: Definição dos objetivos	1.1. Clareza dos objetivos	<p><b>Esclarecimento de Propósitos:</b> Estratégias de comunicação podem ajudar a esclarecer os objetivos do processo para as partes interessadas, garantindo que elas compreendam claramente o que está em discussão e por que é relevante para elas.</p> <p><b>Envolver as Partes Interessadas na Definição de Objetivos:</b> A comunicação aberta pode incentivar a participação ativa das partes interessadas na definição dos objetivos, promovendo um sentimento de propriedade e responsabilidade.</p>
	1.2. Participação dos <i>stakeholders</i> na definição dos objetivos	
	1.3. Estratégia de comunicação	
Passo 2: Garantia de representação dos diferentes stakeholders	2.1. Caracterização dos valores dos <i>stakeholders</i>	<p><b>Identificação e Comunicação com Grupos Sub-representados:</b> Estratégias de comunicação eficazes podem ajudar a identificar grupos com sub-representação e envolvê-los de maneira mais inclusiva, garantindo que todas as vozes sejam ouvidas.</p> <p><b>Esclarecimento de Papéis e Responsabilidades:</b> A comunicação pode esclarecer os papéis e responsabilidades de diferentes partes interessadas, garantindo que elas saibam como podem contribuir efetivamente.</p>
	2.2. Justificação para a escolha dos <i>stakeholders</i>	
	2.3. Envolvimento dos <i>stakeholders</i> na tomada de decisão	
	2.4. Integração do conhecimento dos <i>stakeholders</i>	
	2.5. Garantir representação sistemática	
	2.6. Estratégia de comunicação	
Passo 3: Utilização de metodologias de participação relevantes	3.1. Mapeamento de contactos	<p><b>Compreensão das Opções de Participação:</b> A comunicação pode explicar claramente as diferentes opções de participação disponíveis para as partes interessadas, permitindo que escolham a abordagem que melhor lhes convém.</p> <p><b>Feedback Sobre Metodologias:</b> Estratégias de comunicação podem ser usadas para recolher feedback contínuo sobre as metodologias de participação em uso, permitindo ajustes e melhorias ao longo do processo.</p>
	3.2. Sessões Públicas	
	3.3. <i>Workshops/Focus Group</i>	
	3.4. Uso de facilitadores qualificados	
	3.5. Inquéritos/Entrevistas	
	3.6. Uso de redes sociais	
	3.7. Geovisualizador/Quadros interativos	
	3.8. Divulgação na Comunicação Social	
	3.9. Materiais de comunicação	
	3.10. Estratégia de comunicação	
Passo 4: Criação de oportunidades de coresponsabilização	4.1. Partilha de responsabilidades	<p><b>Promoção do Diálogo e Colaboração:</b> A comunicação eficaz pode promover o diálogo e a colaboração entre as partes interessadas, criando oportunidades para copropriedade e responsabilização mútua.</p> <p><b>Comunicação de Progresso e Resultados:</b> Estratégias de comunicação podem ser usadas para relatar o progresso e os resultados do processo, mantendo as partes interessadas informadas e envolvidas em todas as fases.</p>
	4.2. Incentivo ao empoderamento, confiança e equidade	
	4.3. Influenciar a tomada de decisão	
	4.4. Incentivar o diálogo	
	4.5. Criar oportunidade de autoexpressão, <i>Feedback</i> e crítica	
	4.6. Estratégia de comunicação	

	Categorias	Descrição
Passo 5: Reflexão sobre os processos e resultados	5.1. Reflexão sobre o processo	<p><b>Avaliação Participativa:</b> A comunicação pode ser usada para envolver as partes interessadas na avaliação do processo e dos resultados, permitindo que contribuam com <i>insights</i> valiosos e promovam a aprendizagem contínua.</p> <p><b>Transparência e Prestação de Contas:</b> Estratégias de comunicação podem promover a transparência ao explicar como as decisões foram tomadas e como os resultados foram alcançados, o que ajuda a construir confiança e responsabilização.</p>
	5.2. <i>Feedback</i> final dos <i>stakeholders</i>	
	5.3. Estratégia de comunicação	