



## Universidades Lusíada

Sereno Rosado, Amparo, 1972-

### **A participação pública : uma das respostas à denominada "crise da democracia"? : o caso dos planos das regiões hidrográficas portuguesas**

<http://hdl.handle.net/11067/2813>

<https://doi.org/10.34628/v6f9-ah45>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2017-02-15
<b>Resumo</b>	O presente trabalho aborda preliminarmente um tema muito discutido ultimamente e que se tem vindo a denominar "a crise da democracia". Esta temática está hoje diretamente relacionada com situação grega, a sua liberdade de escolha para abandonar (ou não) a zona euro, a perda da soberania como preço a pagar pela continuação na mesma e o surgimento de novos atores no panorama político nacional e internacional. Estes últimos têm aparecido não apenas na Grécia, mas também em outros Estados-membros. P...
<b>Palavras Chave</b>	Direito do ambiente - Participação do cidadão - Portugal, Participação política - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 13 (2015)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-23T10:44:02Z com informação proveniente do Repositório

---

## A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA: UMA DAS RESPOSTAS À DENOMINADA “CRISE DA DEMOCRACIA”? O CASO DOS PLANOS DAS REGIÕES HIDROGRÁFICAS PORTUGUESAS

Amparo Sereno<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho aborda preliminarmente um tema muito discutido ultimamente e que se tem vindo a denominar “a crise da democracia”. Esta temática está hoje diretamente relacionada com situação grega, a sua liberdade de escolha para abandonar (ou não) a zona euro, a perda da soberania como preço a pagar pela continuação na mesma e o surgimento de novos atores no panorama político nacional e internacional. Estes últimos têm aparecido não apenas na Grécia, mas também em outros Estados-Membros. Porém, o que se põe em causa neste artigo é se a resposta grega é a única possível para ultrapassar a denominada “crise da democracia” ou se pode haver outras. Partindo desta questão, aborda-se a temática da participação pública em matéria de Ambiente em geral e de águas em particular, visando mostrar como, embora de modo incipiente, é possível democratizar a tomada de decisões em determinadas políticas públicas de ambiente, partindo de baixo para cima. Neste sentido, analisa-se, com algum pormenor, o caso concreto da participação pública nos planos das regiões hidrográficas portuguesas. Deste modo, pretende-se apenas dar um contributo –embora este seja de carácter sectorial– para a solução um problema que, sendo global será merecedor de respostas mais completas. A principal conclusão que se retira é que, apesar das melhoras legislativas –sobretudo na sequência da transposição da Diretiva Quadro da Água– a participação pública continua a ser deficiente, apontando-se algumas soluções para melhorar a governança participativa. Porém, a aposta no aprofundamento da participação pública ativa e continuada –não apenas na gestão dos recursos hídricos, mas também noutras políticas públicas, quer sejam estas ambientais, económicas ou sociais–, constitui, na minha opinião, uma das respostas mais sólidas para

---

<sup>1</sup> Professora de Direito do Ambiente (Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa) e Investigadora de pós-doutoramento do Centro de Estudos Jurídicos Económicos e Ambientais (CEJEA) da mesma Universidade amparosereno@gmail.com - <https://sites.google.com/site/amparosereno/>

ultrapassar a denominada “crise da democracia”.

**Palavras-chave:** Participação Pública (P.Pca.); Diretiva Quadro da Água (DQA); Região Hidrográfica (RH); Conselho de Região Hidrográfica (CRH); Conselho Nacional da Água (CNA).

## I. Introdução

A última crise financeira que, pelo menos desde 2008, fustiga a Europa atingiu principalmente os países do Sul. Aqueles que também são conhecidos como os “PIGS” (Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha) –embora no “I” haveria que incluir também a Itália, pois não me parece que seja possível afirmar que a crise italiana tenha sido menos grave que a espanhola. Mas, o que começou por ser um problema bicudo para o sistema financeiro e monetário –a “crise do euro”– transformou-se depois numa dramática crise para a economia real –ou seja, para a vida dos cidadãos europeus com residência fiscal nos “PIGS”– e ameaça seriamente converter-se também em uma crise política e até jurídica. Porém, mais do que em “crise política” ouvimos falar em “crise da democracia”. Mas, o que é a “democracia” senão um conceito político com base constitucional? Ou, por outras palavras, com base jurídica. Esta “crise da democracia” poderá afetar tanto a Constituição Europeia –ou Tratado que estabelece uma constituição para a União Europeia– como as Cartas Fundamentais de cada um dos Estados-Membros da UE, individualmente considerados. Em definitivo, uma crise política desta dimensão afetará a todos, tanto os Países do Sul como os do Norte, com a Alemanha à cabeça.

Se bem que os fenómenos mais visíveis da referida crise política –a ponta do *iceberg*– se podem observar, à data de hoje em países do Sul, como a Grécia –com a ascensão do “Syriza” ao poder– ou em Espanha –com a subida do “Podemos” nas últimas eleições municipais e autonómicas–, isto não quer dizer que em outros Estados-membros não se esteja também a engendrar –ainda que de modo mais implícito– uma radicalização semelhante da vida político-partidária.

Na base ideológica de todos estes novos movimentos está a ideia de devolver o poder aos cidadãos. Esta ideia mais do que uma inovação do sistema democrático constitui um regresso aos clássicos que se resume na famosa frase de Aristóteles *anthropos physei politikon zoon*. Ou seja todos nós somos “animais políticos” e, portanto, temos direito/dever de participar diretamente para o bem comum da “polis”. Mas, por outro lado, esta “ascensão” ao poder de cidadãos que até agora

---

<sup>2</sup> Así revisitando um clássico, menciona Hans Kelsen na sua “Teoria pura do Direito” que: “a democracia...aquilo que se concebe como forma de Estado é apenas um caso especial de forma do Direito em geral. E a forma do Direito, isto é, o método de criação jurídica no escalão mais elevado da ordem jurídica, ou seja, no domínio da Constituição”. Cf. Hans Kelsen, *Teoria pura do Direito*, trad. João Baptista Machado, 6ª ed., Martins Fontes, São Paulo, 1998, p.195. Neste sentido veja-se, também, Lucas Verdú, Pablo, y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de Derecho Político*, vol. I, Tecnos 2.ª ed., 1990, pp. 247 e ss.

não o exerciam implica arrebatá-lo aos que agora o ocupam. O que significa que –na opinião, destes novos movimentos político-partidários–, atualmente estão a ocupar o poder as “pessoas erradas”. Assim, para eles, o principal problema das atuais democracias fica reduzido a um “erro de casting”. Falha esta que se resolve castigando os denominados “partidos do arco da governação” em épocas eleitorais, mediante a escolha de outros. De acordo com estes novos movimentos, vivemos num sistema de democracia representativa em que os partidos que se alternam no poder não nos representam. Ora a pergunta lógica e subsequente que esta afirmação suscita (ou deveria suscitar) no eleitorado é: E será que os “novos partidos” nos irão representar melhor do que os “velhos partidos”? A resposta dos líderes destes “novos partidos” é que os “velhos” há já demasiado tempo que estão aferrados à cadeira do poder. Este fenómeno, segundo eles, provoca, de modo generalizado, um afastamento entre os “políticos profissionais” e a cidadania em geral. Os primeiros identificam-se antes com determinadas elites que com “o povo”, terão perdido já a “cultura de serviço público” a que deveria corresponder o seu papel nos órgãos legislativos e executivos, que utilizam como «porta giratória». Isto é, os governantes visam, principalmente, assegurar, após o abandono dos correspondentes cargos políticos, posições privilegiadas e lucrativas nas entidades que previamente receberam um tratamento especial. Sem embargo, reduzir o cerne da denominada “crise da democracia” a um “erro de casting”, assumir, de modo generalizado, a máxima de que “o poder corrompe” e procurar a solução numa mudança de nomes (os dos “novos partidos”) e de caras (“os novos líderes”), resulta, na minha opinião, demasiado simplista. Não se intenta aqui defender o bipartidismo, mas sim verter um olhar crítico sobre as teses dos que aqui denominamos “novos partidos e líderes”. Para tal, basta pensar que os mesmos não podem garantir aos cidadãos que eles não vão cair, exatamente, nos mesmos “vícios” que imputam aos “velhos” após formar governo, pelo que a abordagem destes movimentos parece-me demasiado redutora como para solucionar a “crise da democracia”. No presente artigo, também não se pretende resolver tamanho problema<sup>3</sup>, mas apenas dar alguns

---

<sup>3</sup> Por exemplo, a nível da UE, claramente, a solução para a crise democrática passaria por um repensar do papel das instituições face ao peso específico que determinados países, como a Alemanha, exercem na prática. O uso do intergovernamentalismo paralelo às decisões tomadas no seio do Conselho (ou outras instituições comunitárias) em que dois ou mais países condicionam as decisões a tomar por todos (veja-se, por exemplo, o caso das reuniões bilaterais Alemanha-França sarcasticamente denominadas pela comunicação social primeiro como «Merkosi» e mais tarde como «Merkholand»). Mas este tema seria merecedor de por si de um tratamento autónomo e com certeza será objeto de análise pela correspondente doutrina jurídica. Neste sentido já existe algum trabalho, como os apresentados no Seminário “El proceso de integración europea y los desafíos para el futuro de Europa. Participación, representación y democracia en un contexto federal de Estados naciones”, realizado no pasado mês de julho, no âmbito dos “Cursos Internacionales de Verano Campus Yuste 2015”, organizados pela “Fundación Academia Europea de Yuste”, a “Universidad de Extremadura (UEX)” o Módulo Jean Monnet EU-HOPE da (UEX). Se pode encontrar informação sobre o Seminário em: <http://www.fundacionyuste.org/es/el-proceso-de-integracion-europea-y-los-desafios-para-el-futuro-de-europa->

contributos válidos. Isto é, analisar exemplos práticos aplicados à participação pública em matéria de ambiente –e mais concretamente à Política da Água–, que poderiam ser aplicados noutros âmbitos das políticas públicas.

Em resumo, se: por um lado, a denominada “crise da democracia” não se solucionará multiplicando “nomes e caras” –por outras palavras, o leque de partidos e líderes que o cidadão pode escolher; por outro lado, a cidadania também não deve resignar-se a viver *sine die* numa democracia “shumpeteriana”<sup>4</sup>. Isto é, entendendo a democracia como método<sup>5</sup>: um conjunto de instituições que permitem tomar decisões políticas, através da eleição de líderes que disputam o voto do cidadão. Este limita-se a votar uma vez cada quatro anos para as Assembleias locais, nacionais e europeias, ficando a sua função política reduzida a este exercício periódico do voto. Na minha opinião, a solução passa antes por multiplicar os círculos de decisão e matérias em que o cidadão pode participar<sup>6</sup>.

---

participacion-representacion-y-democracia-en-un-contexto-federal-de-estados-naciones-en-la-ue/

<sup>4</sup> Joseph A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ed. Folio. Madrid.1984.

<sup>5</sup> A crítica a democracia representativa, já no início do século XX, teve um dos seus principais mentores em Max WEBER. Este autor não acreditava nas virtudes dos regimes democráticos representativos, nem em que os mesmos pudessem resolver os problemas das sociedades industriais. A principal crítica de Weber baseia-se na pouca confiança do autor nas massas e, mais especificamente, na possibilidade da emoção vir a predominar sobre a razão. Assim, a escolha dos líderes políticos seria determinada por fatores emocionais, antes que pelos resultados da luta parlamentar. De modo que, na realidade, a função das eleições era puramente instrumental: legitimação do poder político, sendo que o papel da cidadania ficava reduzido ao “voto de castigo”. Isto é, afastar com o seu voto os líderes incompetentes. A análise weberiana da democracia representativa ocidental foi plasmada em várias das suas obras (ver, por exemplo, WEBER, Max, *La política como profesión*, Espasa Calpe, (2ª ed), Madrid. 2001) e posteriormente desenvolvida por meio dos trabalhos de Gaetano MOSCA, Vilfredo PARETO e Robert MICHELS. Mas seria em 1942, quando SHUMPETER publica *Capitalismo, socialismo e democracia* que, retomando as ideias seminais de WEBER, se realiza o principal ataque a teoria democrática clássica. Assim, este autor conclui que o eleitorado não possui “vontade popular”, uma vez que da soma de vontades particulares não resulta a vontade geral (ou bem comum) e que portanto os órgãos soberanos não representam a vontade popular do povo que os elege. Tal como WEBER, SHUMPETER pensava que o papel da cidadania era passivo e reduzia-se a votar em um ou outro dos líderes que lhe era apresentado nas eleições. Estas eram meramente instrumentais, constituíam apenas um método para aceder ao poder de determinados líderes que concorriam com outros e que sabiam manipular as massas melhor do que aqueles. Portanto, a função principal da democracia era a estabilidade e a eficácia, já que a participação da cidadania era uma questão que SHUMPETER nem sequer se colocava. Esta visão shumpeteriana exercera uma grande influência entre os cientistas políticos desde finais da II Gerra Mundial até os anos 70, pois permitia a formulação de teorias empiricamente orientadas sobre o funcionamento da democracia. De facto as ideias de SHUMPETER foram seguidas e influenciaram diretamente a corrente conhecida como “teoria económica da democracia” que vê a mesma como um mercado em que os votantes representam os consumidores (a procura) e os partidos políticos a oferta. Entre os principais expoentes desta corrente teórica contam-se Kenneth ARROW, Anthony DOWNS e Mancur OLSON. Uma visão mais completa das teses defendidas por estes autores pode encontrar-se em Miquel CAMINAL e Cesáreo R. AGUILERA DE PRAT, *Manual de Ciencia Política*, Univ. Autónoma de Barcelona, 1996, pp. 179 e ss

<sup>6</sup> Repare-se que a solução aqui proposta não vai ao encontro do conceito de “poliarquia” trabalhado pela corrente de pensamento dos denominados “pluralistas”. Na mesma incluem-se vários autores (como Norberto BOBBIO, Giovanni SARTORI, William H. RIKER e Robert DAHL) que,

Isto é, converter a participação nas diferentes políticas públicas num exercício ativo e continuado, de modo a que o conceito de “participação democrática” não fique limitado, exclusivamente, a um ato isolado e passivo: a emissão de um voto.

## II. A participação pública e o paradoxo do interesse desinteressado

Como dizia Ortega y Gasset<sup>7</sup>, o paradoxo do interesse desinteressado é um fenómeno muitíssimo raro, pelo que quase inexistente. Traduzida esta ideia ao campo da participação pública, poder-se-ia dizer que a mesma não será motivada –em regra– por um interesse desinteressado –leia-se, participar a pensar, de modo altruísta e exclusivamente, no bem comum–, mas antes de um interesse subjetivo e legítimo<sup>8</sup>. Isto é, será mais viável que o público participe porque tem um interesse real numa determinada área da governança (ou política pública), bem como a consciência de que, uma vez que os seus próprios interesses colidem ou podem colidir com o dos outros, importa encontrar um *forum* para a conciliação dos mesmos.

Acresce que, a outra problemática emergente nas velhas e não tão velhas democracias é o crescente abstencionismo. Isto é, a cidadania –alguma da qual, não duvida em mobilizar-se para participar, por exemplo, em programas da TV (autênticos fenómenos sociológicos como o “*big brother*”, ou similares)– não se sente minimamente motivada para acudir às urnas e exercer o seu direito/dever de votar. Em termos gerais e a nível europeu, o problema do desinteresse dos cidadãos

---

partindo das ideias seminais de SHUMPETER têm uma visão mais otimista da democracia. Talvez a obra que mais tem influenciado esta visão é a monografia de Robert DAHL, *Poliarquia: participação e oposição*. Nela, o autor defende que, embora o ideal de democracia nunca tenha sido alcançado na prática, na comparação histórica de diferentes modelos de regímenes governamentais existentes, o mais aberto à participação pública é o que ele denomina de “poliarquia”, referindo-se a sistemas políticos como o de os EUA ou similares –se bem que, na sua última publicação, o próprio DAHL mostra já menos otimismo no sistema democrático norte-americano (*Quão Democrática é a Constituição Americana?*, 2002). Para todos estes autores não é necessário aumentar a participação popular na política (referindo-se, como é obvio, as sociedades que DAHL denomina “poliárquicas”), porque tal aumento conduziria à ingovernabilidade. Neste sentido ver, DAHL, *Robert Poliarquia: participação e oposição*, Ed. USP, São Paulo 1997 e do mesmo autor: *Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, ed. Fondo de Cultura, Buenos Aires, 2003; Cf. BOBBIO, Norberto, *O futuro da democracia*, 6ªed. Paz e Terra, São Paulo, 1997; RIKER, W. H., *Liberalism Against Populism: a Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, ed. Freedman, San Francisco, 1982; SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada*, ed. Ática, São Paulo 1994.

<sup>7</sup> José ORTEGA y GASSET. “Estudios sobre el amor”. Ed. Salvat. Navarra. 1985.

<sup>8</sup> Neste sentido veja-se, entre outros, Kenneth J. ARROW *Social Choice and Individual Values*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, Inc., 1951; James M. BUCHANAN e GORDON TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis. Liberty Fund, 1999. e; James M. BUCHANAN, Robert E. McCORMICK e Robert D. TOLLISON. *El Análisis Económico de lo Político*. Madrid. Instituto de Estudios Económicos. 1984.

na política é colocado em evidência no *Livro Branco da Governança Europeia*<sup>9</sup>, onde consta: “Os líderes políticos de toda a Europa estão hoje confrontados com um verdadeiro paradoxo. Por um lado, os europeus esperam que sejam eles a encontrar soluções para os grandes problemas das nossas sociedades. Por outro lado, estes mesmos cidadãos têm cada vez menos confiança nas instituições e na política ou, trata-se pura e simplesmente de um assunto em que não estão interessados...O afastamento relativamente à política não é só um problema europeu, verificando-se também a nível global, nacional e local. Para a União, representa contudo um desafio particular...”.

Esta questão prende-se diretamente com a participação pública, ou seja com a razoável expectativa que podemos ter sobre a quantidade de tempo que a sociedade civil irá disponibilizar para participar na política pública. O nosso tempo (ou “*timelife*”) é apenas de 24 horas por dia, igual para todos, inalienável, imprevisível e intransferível, pelo que será sempre um dos valores mais preciosos e escassos que possuímos. Aliás, vivemos numa sociedade cada vez mais complexa, em que só o facto de formar uma opinião sobre as opções políticas que afetam a nossa cidadania requer investir uma determinada dose de tempo. Porém, se disponibilizamos muito tempo a informar-nos sobre um determinado assunto, não nos poderemos dedicar a outros igualmente relevantes. Como concluiu Anthony DOWNS<sup>10</sup> o exercício da “cidadania responsável” tende a não produzir resultados, já que o valor do voto individual tem um valor insignificante frente ao da maioria. Se a maioria estiver bem informada, o indivíduo obtém os benefícios do voto maioritário, independentemente de se ele está ou não informado, ao passo que se o indivíduo estiver muito bem informado, mas a maioria não, ficará prejudicado pelo voto maioritário e desinformado. Assim sendo, não podemos iludir-nos acerca da capacidade da sociedade civil para conhecer globalmente os problemas, cada vez mais complexos, à volta das políticas públicas –sejam elas ambientais, económicas ou sociais.

Porém, numa determinada política pública, existem grupos de cidadãos com interesse, opinião formada e desejo de participar, mesmo que esta participação ativa requiera investir um tempo adicional. Daí que, junto à democracia clássica representativa, pode conviver uma democracia participativa (também denominada pela doutrina<sup>11</sup> deliberativa), desde que as entidades públicas estejam disponíveis

<sup>9</sup> Veja-se COM (2001) 428 final de 25 de julho, p. 3 e 37.

<sup>10</sup> Veja-se Anthony DOWNS, *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar Ed. 1973, pp. 280 e ss.

<sup>11</sup> Ver, por exemplo: CHAMBERS, Simone, “A teoria democrática deliberativa”; COHEN, Joshua, “Deliberação e legitimidade democrática”; e, BOHMAN, James, “O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica”, in MARQUES, Ângela Cristina [org.], *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*, ed, Autêntica, Belo Horizonte, 2009. Além destes autores, importa considerar que, como refere Leonardo AVRITZER, o autor que esta na génese da doutrina sobre o procedimento deliberativo da participação pública é HABERMAS, pois na sua obra está sempre presente a ideia de introduzir espaços públicos fora da esfera estatal em que os cidadãos possam debater com argumentos racionais questões políticas e influenciar estas mesmas políticas. Esta preocupação de HABERMAS pode encontrar-se em “Transformação Estrutural da Esfera Pública” e mais tarde em “Teoria da Ação Comunicativa”, onde começa a aplicar a sua

para promover e facilitar a mesma.

Importa fazer aqui a ressalva de que “democracia participativa” não é sinónimo de “democracia direta”. Durante muito tempo, o desenvolvimento da teoria democrática baseou-se na dicotomia entre democracia direta (o ideal ateniense) e indireta (ou democracia representativa). Uma vez que a primeira apenas era praticável em pequenas comunidades<sup>12</sup>, autores como Benjamin Constant, Alex de Tocqueville e John Stuart Mill defenderam a democracia representativa como a única forma possível de implementação do regime democrático nos Estados liberais. No entanto, como refere PLOTKE<sup>13</sup> o que estava oculto na dialética democracia direta *versus* democracia indireta era que a participação não se oponha à representação e sim à abstenção. Isto é, o contrário da democracia representativa (ou indireta) é a democracia direta (e não a participativa). No entanto, a associação da democracia participativa ao ideal da democracia direta e, conseqüentemente, a proposta daquela como alternativa à democracia representativa resultou na negação da possibilidade da democracia participativa. BOBBIO<sup>14</sup> é um dos autores que –embora não seja este o seu propósito– contribui para a confusão conceitual, pois após de realizar uma análise sobre a impossibilidade da implementação do ideal da democracia direta nas sociedades modernas<sup>15</sup>, defende que a única forma de expandirmos a democracia no nosso tempo é a reprodução do seu conjunto de regras e procedimentos em outras esferas da vida social para além da estatal<sup>16</sup>. Porém, isto não se corresponde com a ideia de democracia participativa, mas é antes uma reprodução em microescala do modelo “macro” de democracia representativa, com os mesmos vícios e virtudes.

---

teoria sobre o discurso à política contemporânea. Ver AVRITZER, Leonardo, “Teoria Democrática e Deliberação Pública”, Lua Nova – Revista de Cultura e Política nº 50, 2000 p. 25-46.

<sup>12</sup> O próprio ROUSSEAU reconhece que a democracia direta exige reunir uma seria de condições sem as quais não é praticável, nomeadamente: “um Estado muito pequeno em que o povo seja fácil de reunir e no qual cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros. [...] uma grande simplicidade de costumes que evite o acúmulo de questões e as discussões espinhosas. [...] igualdade nas condições e nas fortunas [...] pouco ou nenhum luxo”. Cf. ROUSSEAU, J, O contrato social, L&PM, Porto Alegre, 2008, p.81.

<sup>13</sup> PLOTKE, D., Representation is democracy, *Constellations*, Oxford, v.4, n.1, p. 19-34, 1997

<sup>14</sup> Assim refere BOBBIO que: “Por isto, é bom desde logo acrescentar que, se se inclui no conceito geral de democracia a estratégia do compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria, a definição aqui proposta reflete melhor a realidade da democracia representativa (pouco importando se se trata de representação política ou dos interesses) que a realidade da democracia direta: o referêndum.” Cf. BOBBIO, Norberto, *O futuro da democracia*, 6ªed. Paz e Terra, São Paulo, 1997, p. 12.

<sup>15</sup> Neste sentido BOBBIO argumenta: “Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. Em seus escritos de juventude Marx havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Mas o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total mas o cidadão total. ... E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que á outra face igualmente ameaçadora do estado total. Não por acaso a democracia rousseauiana foi freqüentemente interpretada como democracia totalitária em polémica com a democracia liberal”. Cf. BOBBIO, Norberto, *O futuro da democracia...ibidem*, p. 42 e ss

<sup>16</sup> Cf. Cf. BOBBIO, Norberto, *O futuro da democracia...ibidem*, p. 28.

Como antes se referiu, existem formas de democracia participativa que consistem no direito dos cidadão a participar em pé de igualdade em *fora* amplos de debate e negociação, sendo que os resultados destas negociações servem para orientar e dar legitimidade às decisões adotadas tanto a nível administrativo como político. Por outras palavras, *fora* onde a participação não fica limitada ao voto, pois inclui deliberação e negociação. Algumas destas formas de democracia participativa estão previstas na legislação e inclusive funcionam de modo eficaz, mas muitas outras vezes na prática não se aplicam ou só de modo minimalista. Neste artigo iremos centrar-nos na participação pública em matéria de ambiente em geral e águas em particular e analisaremos o caso concreto da participação na gestão da água no âmbito das regiões hidrográficas portuguesas.

### III. A participação pública em matéria de ambiente

#### III.1 Aspectos gerais

Um dos objetivos previstos constitucionalmente<sup>17</sup> é alcançar: “...um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado...”. Cabe ao Estado veicular os instrumentos que visem esta finalidade, sendo que um deles é, precisamente, a participação pública<sup>18</sup>: “Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:...”

De facto, a decisão de poluir ou não poluir, usar racionalmente um recurso natural (em regra um bem comum), ou não, constituem problemas clássicos de ação coletiva, onde a possibilidade de que o público interessado possa participar (ou não) na resolução dos mesmos constitui um fator chave. Esta problemática foi amplamente estudada por M. OLSON<sup>19</sup>, para quem, o dilema da ação coletiva surge quando existem vários sujeitos com interesses individuais divergentes e inclusive contrários mas, no entanto, partilhando um objetivo comum numa área de interesses convergentes. O dilema, em matéria de ambiente, coloca-se com frequência, visto que, com efeito, existe um número indeterminado de sujeitos –membros de uma comunidade, uma região, um Estado, ou inclusivamente o Planeta (isto no que tange a problemáticas globais, como as alterações climáticas) que podem tomar decisões independentes dos outros sobre um bem natural partilhado por todos. Porém, condutas individuais que pensam exclusivamente em alcançar o máximo de bem-estar para cada um, podem conduzir à ruína do bem ambiental. Pelo contrário, condutas cooperativas podem permitir o uso pacífico e sustentável do mesmo a longo prazo.

---

<sup>17</sup> Cf. Art. 66º 1 da CPR.

<sup>18</sup> Cf. Art. 66º 2 da CPR.

<sup>19</sup> Mancur OLSON *The logic of collective action: Public goods and theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge.1965.

O problema suscita-se principalmente em bens ambientais públicos, indivisíveis e acessíveis por todos sem exclusão. Um dos primeiros a teorizar sobre a ação coletiva nestes casos foi HARDIN<sup>20</sup> no seu famoso artigo “*The tragedy of the commons*”. Este autor utilizou como caso de estudo um recurso natural de carácter local: uma zona baldia de pastos comuns onde cada pastor estava empenhado em maximizar o seu benefício individual através do aumento do número de animais que pastavam. Mas como todos os pastores pensavam da mesma maneira chegou um momento não havia pastos para ninguém. A conclusão a que chega HARDIN é que o bem comum é um bem destinado à ruína: “*There is a tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom of the common brings ruin to all...*”

A conclusão de HARDIN –ou seja a ideia de que os bens que não podem ser divididos originam condutas humanas ineficientes na gestão do mesmo–, é *mutatis mutandi* a mesma que retira OLSON no “dilema da ação coletiva” (antes citado) e também parecida ao famoso “dilema do prisioneiro”. De alguma maneira, todas elas podem ser inseridas nas denominadas “teorias dos jogos<sup>21</sup>” –ou estudo formal desde parâmetros matemáticos do conflito e a cooperação humanas. De facto, todas as teses antes citadas –que analisam a conduta humana do ponto de vista essencialmente economicista–, e que foram amplamente abordadas por M<sup>a</sup> G. GARCIA<sup>22</sup> –para a qual remetemos– acabam por analisar a vontade do indivíduo ou grupos de indivíduos que estão na raiz das suas decisões, procurando –mediante cálculos económicos– realizar previsões sobre qual será a decisão eficiente ou como influenciar a mesma de modo a que seja eficiente. Porém, podem levantar-se, pelo menos, duas objeções a estas tentativas de “calcular” a conduta humana: primeira, que a Economia, ao contrário das Matemáticas, não é, nem será nunca uma ciência exata, já que depende da conduta do ser humano que nem sempre se comporta de modo racional<sup>23</sup>; segunda, porque como referem Amartya SEN<sup>24</sup> e outros economistas cada vez mais próximos da visão jurídica de RAWLS<sup>25</sup>: “...*the task of politics is not only to eliminate inefficiency, but also to create justice*”<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> HARDIN, Garret J., “The tragedy of the commons”, *Science*, nº 162, 1968.

<sup>21</sup> Uma introdução à mesma pode ler-se em, Erica RASMUSEN, *Games and information: An Introduction to Game Theory*, 3ª ed., Blackwell, Oxford, 2001, ou; Martin KRAUSE, “La teoría de los juegos y el origen de las instituciones”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, Nº 49, octubre 2008, pp. 137-174.

<sup>22</sup> M<sup>a</sup> G. GARCIA, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Ed. Almedina, Coimbra, 2007, pp., 217 y ss.

<sup>23</sup> Assim, segundo Richard A. POSNER: “...*human behavior is characteristically nonrational, that of rational man of economics is rarely encountered in the real world even in economic markets and certainly very rarely outside them*”, Richard A. POSNER, *Frontiers of legal theory*, Harvard University Press, London, 2001 y (del mismo autor), *Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, London, 1998.

<sup>24</sup> Amartya SEN, *La idea de justicia*, ed. Taurus, Madrid, 2009.

<sup>25</sup> Jonh RAWLS, *Teoría da justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 7ª reimpressão, 2010.

<sup>26</sup> ELSTER, “The market and the forum: Three varieties of political theory”, *Foundations of social*

Neste sentido, resulta mais fácil que a partilha de um determinado recurso natural seja justa, quando as decisões sobre a gestão do mesmo se tomam de modo participado. Assim o tem demonstrado, empiricamente, Elinor OSTROM<sup>27</sup> no seu trabalho *Governing the Commons*. Neste estudo, a autora formula um modelo ideal de instituição destinada a governar um bem ambiental e enuncia um mínimo denominador comum integrado por oito características. As mesmas foram concebidas tomando como caso de estudo pequenas instituições de carácter local, cujo número de membros variava entre os 50 e os 15.000 indivíduos. Aliás, foram seleccionados recursos naturais que reuniam três requisitos: ser renováveis, estar em situação de escassez e ter uma relação de interdependência potencialmente conflituosa entre os seus utilizadores –por outras palavras, situações em que a conduta de um utilizador pode causar dano a outro e vice-versa. Com base nestes pressupostos, OSTROM analisou três casos de sucesso<sup>28</sup> –ou seja, instituições locais de longa duração que se autoadministravam– e três casos de fracasso ou debilidade<sup>29</sup>, tirando a conclusão de que os casos de sucesso reuniam todos – ou quase todos– os requisitos do mínimo denominador comum que ela tinha formulado para o seu modelo ideal de instituição. Um destes requisitos é, precisamente, a participação pública. Importa referir também, que entre os casos de sucesso empiricamente abordados, destacam-se as “comunidades de regantes<sup>30</sup> del Levante” espanhol, por duas razões: uma, são, provavelmente, as instituições mais antigas das estudadas por OSTROM; outra, são exemplos focados na gestão da água de sub-bacias hidrográficas cujos utilizadores se autoadministram. Todavia, numa escala superior, a nível de bacias hidrográficas de uma dimensão semelhante à do Douro, encontramos modelos institucionais de gestão, onde a participação pública na tomada de decisões constitui um elemento fundamental. O exemplo pioneiro foi a *Tennessee Valley Authority* (TVA), como o seu nome indica, situada no Vale do *Tennessee* (nos EUA).

---

*choice theory*, ed. Elster and Aanund Hyland, Cambridge University Press. Cambridge, 1986, p. 128.

<sup>27</sup> OSTROM, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990 (Reprinted 2003).

<sup>28</sup> Os casos de sucesso analisados foram: primeiro, o uso comum de florestas, vales e montes, especificamente: Törbel (Suíça) e as vilas de Hirano, Nagaike e Yamanoka (Japão); as “Huertas” em Valencia, Murcia, Orihuela e Alicante (Espanha), e; a Comunidade de regantes de Zanjera (Filipinas). Cf. E. OSTROM, *Governing the Commons...*, op. cit., pp. 58 a 88.

<sup>29</sup> Os casos de fracasso analisados foram: duas comunidades de pescadores locais turcos; aquíferos subterrâneos na Califórnia; uma comunidade piscatória em Sri Lanka; um projeto de irrigação em Sri Lanka; e uma comunidade de pescadores local em Escócia. Cf. E. OSTROM, *Governing the Commons...*, op. cit., pp 143 a 178.

<sup>30</sup> As “comunidades de regantes” são as homólogas as associações de agricultores portuguesas que praticam a culturas que requerem irrigação, pelo que os seus associados partilham uma determinada massa de água (albufeira, rio, ribeira ou águas subterrâneas).

### III.2. A participação pública no âmbito da bacia hidrográfica

A TVA é, muito provavelmente, a primeira instituição que aplicou na prática e a grande escala (na bacia do *Tennessee*) vários dos requisitos depois formulados teoricamente por E.OSTRON em *Governing the commons*. O Vale do *Tennessee* – onde a navegação era o uso mais importante do Rio –constituia uma das regiões mais desfavorecidas dos EUA, com uma povoação predominantemente agrícola e uma economia muito pouco industrializada. Aliás, a *great Tennessee flood*, de 1923, agravou a situação. A catástrofe provocou a “autocrítica” do Corpo de Engenheiros sobre os planos para a prevenção das cheias que se centravam no rio principal, ignorando os seus afluentes. Ou seja, não contemplavam a denominada *Ecosystem based management* e, como consequência, não realizavam uma gestão integrada dos recursos hídricos da unidade ecossistémica natural (a bacia hidrográfica). Em 1927, o Parlamento norte-americano autorizou o Corpo de Engenheiros a realizar um relatório para solucionar este tipo de problemas e escolheu como “bacia piloto” o Vale do *Tennessee*. Com base no mesmo, o Parlamento aprovou, em 1933, o *Tennessee Valley Authority Act*, e instituiu uma Autoridade não apenas para melhorar a gestão dos recursos hídricos do Vale, mas também para o desenvolvimento socioeconómico da região. A TVA era uma “autoridade experimental”: do ponto de vista científico, as novas tecnologias hidráulicas foram colocadas ao serviço do desenvolvimento económico<sup>31</sup>; do ponto de vista político, considerava-se crucial o fator humano, ou seja, a participação pública –o que D. E. LILIENTHAL denominava *democracy on the march*. Este autor, que foi um dos três membros do Conselho Diretivo<sup>32</sup> da TVA mencionava: “*TVA was initiated frankly as an experiment, it has been experimented in the spirit of exploitation and innovation. But it is not utopian... The methods of democratic development represented by TVA are distinctive, but their roots are implanted in the soil of American tradition...It requires no changes in the Constitution of US*”<sup>33</sup>. De facto, a TVA foi instituída como uma “Agency” criada pelo governo federal, por iniciativa do Presidente Roosevelt,<sup>34</sup> operava exclusivamente na Bacia

---

<sup>31</sup> Em 1899 surgiu nos EUA um movimento de opinião para organizar um Congresso Nacional de Irrigação, que deu origem à Associação Nacional de Irrigação. Esta corrente encontrou o seu mais firme promotor em T. Roosevelt, que em 1901 propôs ao Parlamento dos EUA um programa nacional para o fomento das possibilidades económicas da terra nos 17 Estados do Oeste a partir da riqueza hidráulica. No entanto, estas ideias só ganharam relevância após a crise económica de 1929, cujas piores consequências foram sofridas nos EUA. Uma das soluções para reativar a economia foi o aproveitamento integrado dos recursos hídricos, aplicando as novas tecnologias. Uma visão mais completa da experiência norte-americana pode ler-se em GLAESER, *Public utilities in American Capitalism*, New York, 1957, p. 28 e ss.

<sup>32</sup> Segundo consta em <http://www.tva.gov/abouttva/index> “*TVA’s... First Board of Directors was charged with the task of implementing President Roosevelt’s ambitious plans for the Tennessee Valley. Shown in about 1934 are: Chairman Arthur E. Morgan, Director Harcourt A. Morgan and Director David E. Lilienthal*”.

<sup>33</sup> Cf. LILIENTHAL, David Eli, *TVA. Democracy on the march*, Twentieth anniversary ed. Greenwood press, publishers, Westport, Connecticut, 1944, 1953, p. 6.

<sup>34</sup> Segundo D. E. LILIENTHAL, a TVA foi criada como uma autoridade planificadora: “...as

do *Tennessee* e era controlada pelo Parlamento dos EUA<sup>35</sup>. O Presidente Roosevelt dizia que a TVA era “...a corporation clothed with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise<sup>36</sup>”. A decisão que se tomou foi a de gerir autonomamente o Vale do *Tennessee* através de uma autoridade territorialmente descentralizada, “...an effective effort to decentralize the functioning of the federal government, to reverse the trend toward centralization of power in Washington, to delegate, dilute, and withdraw federal powers out of Washington and back into the regions and states and localities, insofar the development of natural resources is concerned...”. Porém, a TVA não era a única agência descentralizada, havia muitas outras para finalidades diversas, a diferença era o âmbito de competência. Enquanto as outras atuavam a nível nacional com um determinado objetivo, a TVA estava confinada a uma região natural (a bacia do *Tennessee*), que por sua vez ocupava o território de sete Estados<sup>37</sup> e as correspondentes entidades municipais.

Exemplos das denominadas “Autoridades de Vale” –mais ou menos inspiradas no modelo TVA– existem em bacias hidrográficas de diversos países de Ásia<sup>38</sup>, América<sup>39</sup>, África, Medio Oriente<sup>40</sup> e Europa, concretamente no Reino Unido<sup>41</sup>. Todavia, neste último caso importa considerar também a ascendência do modelo alemão de uma sub-bacia do Reno (o Ruhr). Na região do Ruhr, onde desde finais do século XIX a poluição industrial tinha alcançado dimensões preocupantes, estavam situados seis afluentes da bacia do Reno, entre os quais, o Ruhr. O Governo alemão decidiu criar uma Comissão para solucionar este problema, mas sem parar a produção de energia elétrica e com base na ideia de

---

*a political reality...the president suggested...TVA should be charged with the broadest duty of planning for proper use, conservation and development of the natural resources of the Tennessee River...The TVA was nothing inadvertent or impromptu. It was rather the deliberate and well-considered creation of a new national policy...”. Cf. D. E. LILIENTHAL, *ibidem*, pp 52-53.*

<sup>35</sup> De acordo com C. HERMAN PRICHETT: “It is doubtful whether or not Congress was aware of the possible implications of the Corps of Engineers low-dam plan for later high-dam constructions at the time that the act was passed. It might have been thought that only one or two new structures...would be built. Later legislation was required to define clearly the authority for river basin planning...” Cf. C. HERMAN PRICHETT, *The Tennessee Valley Authority. A Study in Public Administration*, 1933, p.18.

<sup>36</sup> Cf. <http://www.tva.gov/abouttva/index>.

<sup>37</sup> Os Estados cujos territórios estavam total ou parcialmente incluídos no Vale do *Tennessee* eram: Alabama, Georgia, Kentucky, Mississippi, North Carolina, Tennessee y Virginia. Cf. <http://www.tva.gov/abouttva/index>

<sup>38</sup> Na Índia, mediante a lei 14, de 27 de março de 1948 (6 Code Índia 13-33, 1956), foi criada a Autoridade do Vale de Damodar. Em Sri Lanka, mediante a lei 541, de 1948, foi criada a autoridade do Vale de São Francisco.

<sup>39</sup> Na Colômbia, mediante o Decreto 3110 de 22 de outubro de 1954, foi criada a Autoridade do Vale do Cauca. No Brasil, mediante a Lei 51, de 24 de novembro de 1949, foi criada a Autoridade do Vale de Gal Oya.

<sup>40</sup> Em Gana, mediante a lei 46 de 1961, foi criada a Autoridade do Vale do Volta. Também no Rio Jordão (em Jordânia) em 1948 tentou-se trasladar o modelo TVA, através da “Jordan Valley Authority”. Cf. Munther HADDAIN “La Cuenca del Jordán”..., op.cit. s/p.

<sup>41</sup> Em Reino Unido, todo o país foi dividido em “drainage districts” pelo “Land Drainage Act” de 1930.

um gestor único –embora neste caso a nível de sub-bacia e não de toda a bacia como no caso da TVA<sup>42</sup>. Por sua vez, em Espanha, a tradicional administração da bacia hidrográfica (as “Confederaciones”), as primeiras das quais foram criadas na terceira década do século passado, baseia-se nas soluções encontradas na legislação nacional (e não no modelo da TVA).

Em resumo, pode-se concluir que os modelos institucionais de gestão de bacias hidrográficas tiveram diversas fontes de inspiração (não apenas a TVA), mas a influência deste modelo sobressai claramente<sup>43</sup> –apesar de opinião divergente<sup>44</sup>. No que se refere ao Direito Comunitário sobre a matéria, a legislação mais relevante é a Diretiva Quadro da Água (DQA<sup>45</sup>) que foi publicada em outubro de 2000 e neste momento está a ser implementada em todos os Estados-Membros da UE. Esta Diretiva vai claramente ao encontro de vários dos requisitos mínimos formulados teoricamente por OSTRON e aplicados, na prática, no modelo TVA, de entre os quais a participação pública na gestão da bacia hidrográfica.

#### IV. A participação pública na política da água portuguesa

##### IV.1. Aspectos gerais

Já previamente à sua adesão à União Europeia a legislação portuguesa previa a participação pública em matéria de ambiente –como antes se referiu, a CRP, no seu artigo 66º (acima citado) estabelece, como sendo um dos deveres do Estado,

---

<sup>42</sup> Cf. M. GORDON, “Pollution Abatement in the Ruhr District”, *Comparisons in Resource Management*, nº 142, 1961; GIESEKE, *River Basin Authorities on the Ruhr and on Other Rivers in Germany*, nº 2 UN Economic Commission for Europe, Conference on Water Pollution Problems in Europe, 1961, pp. 276-77.

<sup>43</sup> Cf. L. TECLAFF, “Evolution of the River Basin Concept in National and International Water Law” *NJR*, vol. 36, Spring, 1996; Axel DOUROJEANNI, “Experiencias en la formación de Organismos de cuenca en Iberoamérica”, *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, A. Embid (Dir.) Ed, Civitas, Tomo II, Madrid, 2002, p.393, onde consta: “...en sus orígenes los enfoques fueron dirigidos para la inversión y construcción de obras principalmente hidráulicas. Fue la etapa del dominio de las corporaciones y comisiones de cuenca a la imagen de la Tennessee Valley Authority...”; D.E. LILIENTHAL, *TVA. Democracy on the march...*, op. cit.; também J. A. ALLAN, sobre a missão de paz na bacia do Jordão, refere: “...The Johnston Mission was determined to avoid the detrimental consequences of environmental mismanagement. Their model was the Tennessee Valley Authority (TVA)...”. Cf. J. A. ALLAN, “Hydro-Peace in the Middle East: Why no Water Wars? A Case Study of the Jordan River Basin”, *SAIS Review*, Vol. XXII, nº 2 (Summer-Fal 2002), p. 262.

<sup>44</sup> Ver a opinião de A.FANLO sobre esta questão em diversas publicações, por exemplo, “Problemática general de los organismos de cuenca en España”, Dir.A.EMBED, *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*, Vol.2, 2002, p.354.

<sup>45</sup> Diretiva 2000/60/CE, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, alterada pela Diretiva 2013/39/UE, de 12 de agosto, que altera as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE relativamente às substâncias prioritárias no âmbito da política da água.

a promoção da participação pública. Este preceito foi mais tarde desenvolvido pela Lei de Bases do Ambiente (LBA) de 1987 (revogada e substituída pela Lei nº 19/2014, de 14 de abril).

No entanto foi com a adesão à UE que a legislação sobre ambiente em geral e sobre participação pública em especial ganhou maior relevância. Neste última matéria a referência mais relevante é, sem dúvida, a Convenção Aarhus<sup>46</sup>. De acordo com esta Convenção, os pilares que sustentam o que genericamente se conhece como participação pública são três: direito de acesso à informação; direito de participar nos processos de tomada de decisão; e acesso à justiça. A Convenção de Aarhus foi integrada no acervo comunitário através das diretivas<sup>47</sup> que determinam a participação do público na tomada de decisões nos três processos diferentes previstos por aquela Convenção, designadamente: os conducentes à autorização (ou não) de determinadas atividades com significado ambiental; os relativos à elaboração de planos, programas ou políticas sobre ambiente; e a elaboração de disposições regulamentares ou de instrumentos normativos. Além daquelas diretivas, a participação do público em processos específicos está prevista nas Diretivas relativas aos procedimentos de avaliação de impacte ambiental (AIA<sup>48</sup>), licenciamento ambiental (IPPC<sup>49</sup>) e AIA estratégico<sup>50</sup>, bem como, em matéria de águas, na Diretiva Quadro da Água (DQA), sendo esta última a que mais nos interessa para efeitos do presente artigo.

Com a receção deste quadro jurídico comunitário em matéria de ambiente em geral e de águas em particular, uma característica comum à legislação dos Estados-Membros é a introdução da participação pública no processo de planeamento dos recursos hídricos. A mesma realiza-se basicamente de dois modos:

Por um lado, a título individual: cada cidadão tem direito a ser informado e emitir a sua opinião sobre os planos acima referidos através dos meios e prazos previstos na Lei da Água e legislação complementar;

Por outro lado, os cidadãos podem participar como representantes de diferentes grupos de interesse –*stake holders*, na terminologia inglesa– da sociedade civil, inseridos organicamente na própria Administração da Água.

---

<sup>46</sup> Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus) foi adotada em 25 de Junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”.

<sup>47</sup> Uma delas é a Diretiva 2003/4/CE, que revoga a Diretiva 90/313 e transpõe parte do articulado da Convenção Aarhus; a outra é a Diretiva 2003/35/CE, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente.

<sup>48</sup> Diretiva 85/337/CEE relativas à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, com as alterações introduzidas pela Diretiva 96/11/CE e 2011/92/EU.

<sup>49</sup> Diretiva 96/61/CE sobre prevenção e controlo integrado da poluição (IPPC) com as alterações introduzidas pela Diretiva 2010/75/UE.

<sup>50</sup> Diretiva 2001/42/CE relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

## IV.2. A participação pública nos planos de bacia de primeira e segunda geração. Avanços e recuos.

### IV.2.1. Participação pública nos planos da água de primeira geração.

Em Portugal –a diferença da maior parte dos Estados-Membros da UE– o planeamento da água já se realizava antes da aprovação da DQA. Por isso, enquanto que na maioria destes Estados os planos publicados na sequência da adoção da Diretiva se conhecem como “planos de primeira geração”, no caso português estes são já “planos de segunda geração”, visto que os primeiros foram aprovados ao abrigo de um diploma prévio à DQA: o Decreto-Lei nº 45/94, de 22 de fevereiro.

De acordo com o referido diploma, a participação pública canalizava-se, no âmbito de cada uma das bacias hidrográficas (BH), através dos Conselhos de Bacia (CB) –atuais Conselhos de Região Hidrográfica (CRH)– e, a nível nacional, através do Conselho Nacional da Água (CNA).

O CNA e o CB (atual CRH) constituíam –e ainda hoje é assim– os principais<sup>51</sup> organismos de participação em matéria de águas.

O CNA<sup>52</sup> tem como função basilar o acompanhamento do Plano Nacional da Água e outras tarefas associadas. O seu funcionamento pode considerar-se adequado às competências que lhe foram legalmente atribuídas, sobretudo se comparado com o dos seus homólogos a nível de bacia. Para fazer uma avaliação do funcionamento que os Conselhos de Bacia (CB) até agora tiveram, importa considerar a sua base legal, constituída por dois paupérrimos artigos do Decreto-Lei nº 45/94, de 22 de fevereiro, que nunca foram regulamentados. Nestes, apenas se mencionava:

---

<sup>51</sup> Sem prejuízo de existirem outros mecanismos previstos em legislação específica, visando permitir a participação pública em aspetos concretos com incidência na gestão dos recursos hídricos. Por exemplo: através do procedimento de AIA sobre determinadas atividades e projetos hidráulicos ou com impacto nos recursos hídricos; nos inquéritos públicos associados à afetação do direito do uso da água (DL 46/94) e informação sobre o estado da qualidade da água (DL 236/98); através da Comissão de Gestão de Albufeiras (DL 21/98). Um caso mais específico de participação pública foi o da Comissão especial criada para o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva: a Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infraestruturas do Alqueva (CAIA). A CAIA foi criada em 1997 por Despacho conjunto dos Ministérios do Equipamento, Plano e Administração do Território e de Médio Ambiente (DR, de 6 Março de 1997, pp. 2848 a 2850) em resposta à proposta apresentada em 1995 pela Comissão de AIA, recomendando a criação de uma estrutura de acompanhamento do projeto do Alqueva na região do Alentejo no Sul de Portugal. A sua criação partiu também dos compromissos assumidos pelo Governo Português perante a Comissão Europeia aquando da decisão de cofinanciar o projeto, em 1997. A CAIA foi integrada por representantes de diferentes Ministérios, mas também das ONGA. No entanto, as metas alcançadas por esta Comissão em termos, por exemplo, do controlo da eficácia das medidas de monitorização, minimização e compensação adotadas pela EDIA, apresentam limitações significativas relativamente à sua intervenção devido a ser um órgão meramente consultivo. De facto as suas recomendações careciam de carácter vinculativo, sendo as decisões estratégicas adotadas independentemente pelo Governo.

<sup>52</sup> A criação do CNA foi prevista no DL 45/94 e desenvolvida pelo DL 166/97.

a obrigação de criar um CB por cada um dos Planos de Bacia, a sua natureza jurídica (órgão consultivo de planeamento) e a composição do mesmo e respetivas competências. Na sua composição, apenas se referia que estavam representados os organismos do Estado relacionados com o uso da água e os utilizadores. De acordo com o PNA<sup>53</sup>, o CB era presidido e convocado pelo Presidente do extinto Instituto da Água (INAG) –atual Agência Portuguesa do Ambiente (APA)– trimestralmente, sendo composto, regra geral, por dezasseis membros: oito representantes das Câmaras Municipais da BH –indicados pela Associação Nacional de Municípios–, oito escolhidos pelo Ministério do Ambiente, sob proposta do INAG –para os rios internacionais– ou das DRARN (atuais Administrações de Região Hidrográfica) – para os rios nacionais–, sem critérios pré-estabelecidos. Neste último grupo de oito membros incluíam-se os representantes dos utilizadores na seguinte proporção: 23%, Associações de Agricultores; 14%, Associações de Regantes e beneficiários; 25%, Associações Empresariais ligadas à indústria ou comércio; 16% Hidroelétricas; 23%, Outros. Dentro da percentagem de 23% que cabe a “Outros”, as ONGA ocupam um papel predominante, como o próprio PNA reconhece: “... *uma tendência interessante: são os representantes das ONGA os que menos faltam às reuniões, apresentando os utilizadores, municipais ou não, um nível mais elevado de ausência...*”. Esta distribuição nunca chegou a ser pacífica, verificando-se contestações aos pesos concedidos às diferentes áreas. Os que estão percentualmente melhor representados são os agricultores, integrados ou não nas denominadas “associações de regantes e beneficiários”. De acordo com M. CAETANO<sup>54</sup>, estas associações existem desde 1959, tendo surgido na sequência da construção das obras de fomento hidroagrícola e como beneficiários das mesmas. Portanto, pode-se deduzir que a expressão e poder de *lobby* alcançado junto da Administração portuguesa da água pelo setor agrícola –responsável por aproximadamente 80% do consumo da água– é superior ao dos outros grupos representados no Conselho de Bacia. Esta facto resulta evidente na comparação com o grupo que defende interesses contrários –leia-se proteção do bom estado da água (objetivo da DQA) e portanto menos consumo de água até por via do aumento do preço da mesma– como é o caso das Organizações não Governamentais do Ambiente (ONGA).

Na minha opinião –e não só<sup>55</sup>–, os Conselhos de Bacia (CB) mereceram uma crítica negativa, pois três limitações fundamentais impediram-nos de funcionar adequadamente:

Uma, o desconhecimento público da sua atividade e pareceres;

Outra, a falta de clarificação dos critérios de inclusão e seleção dos diversos representantes dos utilizadores e das ONGA;

---

<sup>53</sup> PNA (6/14, 12-II).

<sup>54</sup> Cf. CAETANO, M., *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, Coimbra Editora, Lisboa, 1973, pp. 394-395.

<sup>55</sup> Vejam-se as críticas negativas aos CB em C. MINEIRO AIRES, “O quadro institucional da água em Portugal”, Conferência Internacional sobre implementação de Convenções sobre rios transfronteiriços, Porto, 2001, p.4.

A última, mas não menos importante: o desinteresse manifestado tanto pela Administração da água – a quem a lei atribui a função de promotora dos CB – como por parte dos utilizadores representados, na dinamização e participação factual. Prova disto é que até se incumpriu, em alguns casos, o número mínimo por ano de reuniões periódicas trimestrais previstas no Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de fevereiro<sup>56</sup>. Assim, e pese embora a prolífica legislação internacional e comunitária existente em matéria de participação pública desde a década de 90, na prática<sup>57</sup>, pode-se concluir que os Conselhos de Bacia fracassaram no seu esforço de aproximar e envolver o público local interessado na participação em matéria de gestão da bacia hidrográfica.

#### IV.2.2. Participação pública nos planos da água de segunda geração.

##### IV.2.2.1. A transposição da Diretiva Quadro da Água e participação pública.

O artigo 14º da DQA<sup>58</sup> estabelece que os EM devem incentivar ma “participação ativa” especialmente em matéria de planeamento. Muito se tem discutido entre a doutrina o que, exatamente, deve entender-se por “participação ativa”. Porém, esta noção veio a ser esclarecida pela Comissão Europeia, através do *Documento Guia n.º 8 da estratégia comum de implementação da DQA* (CIS, 2003). Este documento realiza uma série de recomendações metodológicas relativas ao desenvolvimento dos processos participativos. Em primeiro lugar, estabelece que os cidadãos devem dispor do tempo, locais e meios adequados para o seu envolvimento ativo; a participação deve dar-se em todas as etapas do planeamento hídrico (elaboração de diagnóstico de referência, determinação dos objetivos, desenho do plano de medidas, implementação e acompanhamento); deve ser um processo transparente; e, finalmente, estará acompanhado de ações de sensibilização e educação ambiental. A DQA determina a necessidade de informar sobre os resultados do processo participativo, tanto as instituições europeias<sup>59</sup>, como aos cidadãos.

---

<sup>56</sup> Cf. Art. 12º 6. do DL 45/94. Segundo consta no “IberAqua – Quadro legal e institucional de participação pública nas bacias ibéricas”, Vol.2, p.31, “Com exceção do Conselho de Bacia do Guadiana, que reuniu em finais de 2002, não há registo de qualquer reunião dos demais Conselhos de Bacia desde o ano 2000...”.

<sup>57</sup> O PNA (5/14 (12-II) define os CB como “Grupos grandes e heterogéneos de pessoas que pretendem representar os diversos interesses em jogo na zona, e dos quais fazem parte representantes dos utilizadores. Porém, apesar da sua importância na discussão dos problemas locais, existem diversos problemas associados a eles. Não é fácil ao público saber quais as organizações representadas em cada um dos quinze Conselhos de Bacia, o que impede à partida o seu contacto e contributo em termos de participação nas decisões dos Conselhos...”.

<sup>58</sup> Cf. Art. 14º 1 da DQA, onde consta: “Os Estados-Membros incentivarão a **participação ativa** de todas partes interessadas **na execução da presente diretiva**, especialmente na elaboração, revisão e atualização dos s planos de gestão de bacia hidrográfica...”

<sup>59</sup> Para a avaliação por parte da CE do procedimento de Participação pública foram propostos diversos indicadores de qualidade da participação pública durante o processo de “planeamento de

Assim sendo, pode-se concluir que a DQA diferencia entre três tipologias de participação pública: informação pública (informação disponível sobre o plano desde as primeiras etapas do mesmo, bem como sobre os procedimentos de decisão pública), consulta pública (período oficial de apresentação de observações por parte de interessados e público em geral) e participação ativa (envolvimento das pessoas e entidades interessadas ou afetadas e público em geral nos processos de decisão).

No entanto, na opinião de J. MEZO<sup>60</sup>, a Diretiva não foi tão longe como devia na abertura à participação pública em matéria de gestão da água, uma vez que se limita quase exclusivamente à participação no planeamento, mas também não devem subestimar-se as medidas, ainda que modestas, incluídas na DQA. Neste sentido, sustenta o autor, o desenvolvimento do conceito de “Autoridade de Região Hidrográfica” é um dos caminhos mais prometedores para uma participação pública que contribua decisivamente para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos.

Com a Lei da Água (LA) de 2005<sup>61</sup> –que realiza a transposição da Diretiva Quadro da Água (DQA) para o direito interno português–, a grande novidade do ponto de vista administrativo-institucional foi a criação das Administrações de Região Hidrográfica (ARH). Estas Administrações, dotadas de uma grande autonomia –tanto jurídica como financeira– atuavam descentralizadamente no âmbito da correspondente Região Hidrográfica (RH) e reuniam as competências mais importantes em matéria de gestão e planeamento da água nesse mesmo âmbito.

No que se refere à participação orgânica, a mesma continua a instrumentalizar-se através do Conselho Nacional da Água (CNA) e do agora denominado Conselho de Região Hidrográfica (CRH). A Lei da Água não adianta muito sobre o funcionamento dos CRH, remetendo esta questão para o estatuto da respetiva ARH<sup>62</sup>. Mas, a orgânica das ARH<sup>63</sup> também não é esclarecedora a este respeito. Apenas adia a questão para a publicação do estatuto específico de cada uma das dez ARH, estabelecendo porém que o CRH funcionará com formações diferentes, consoante as matérias e competências a exercer, nos termos estabelecidos no respetivo Estatuto. Porém, os mesmos foram aprovados muito

---

segunda geração”. Indicadores relativos a: informação facilitada; seleção dos participantes; nível de satisfação dos mesmos; contribuições dos agentes envolvidos; e, inclusive a proporcionalidade dos recursos destinados à participação respeito do total dos recursos destinados ao plano de RH (CIS, 2003).

<sup>60</sup> Josu MEZO, “Ciudadanos, agentes concernidos y usuarios: Tres dimensiones de la participación pública en la gestión del agua”, *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Porto, 2000, p.447.

<sup>61</sup> Lei 58/2005, de 29 de dezembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho.

<sup>62</sup> Cf. Art. 11.º 3 da LA de 2005.

<sup>63</sup> Cf. Art. 6.º do DL 208/2007, de 29 de maio.

mais tarde do previsto (em 2015<sup>64</sup>), uma vez que, na última alteração da Lei da Água de 2005<sup>65</sup> (que previa a criação dos CRH), as ARH foram extintas passando a ser meros departamentos desconcentrados da APA, que assumiu todas as competências em matéria de gestão de bacias hidrográficas. De facto, atualmente, os CRH são, todos eles, órgãos consultivos de uma única entidade: a APA.

As nefastas consequências deste fenómeno de concentração foram já amplamente analisadas num trabalho anterior para el qual remeto<sup>66</sup>. Especificamente e no que toca à participação pública, a centralização, na minha opinião, só pode trazer consequências negativas já que originará o afastamento entre o público local, situado em cada uma das regiões hidrográficas (RH), do país e o principal centro de decisão (a APA) sedeadada em Lisboa. Esta é, também, a opinião de outros autores. Assim, segundo A. THIEL e A. GUERREIRO de BRITO<sup>67</sup> existiu uma maior aproximação entre as entidades municipais e a respetiva ARH, maior colaboração à hora de identificar os utilizadores da água, cobrar taxas e fiscalizar as atividades, bem como a promoção da participação pública institucionalizada nos correspondentes Conselhos de Região Hidrográfica. Comparativamente, no tempo do INAG (substituído pela atual APA e tal como esta, sedeadada em Lisboa) –entre 1994 e 2008 (data do início de funcionamento das ARH)– a participação pública efetiva apenas foi adequadamente desenvolvida no Conselho Nacional da Água (CNA).

Inclusivamente, após o início do funcionamento das ARH, como estas foram extintas (no que diz respeito à sua natureza jurídica de IP) em 2012, e só em 2015 foi aprovado o Estatuto dos CRH, pode-se concluir que a participação pública institucionalizada através destes Conselhos só pode ter sido mínima.

Paralelamente, e face ao pouco interesse mostrado pelos sucessivos legisladores na participação pública plural e aberta na Política da Água, a LA coloca a ênfase na promoção das Associações de Utilizadores<sup>68</sup>. Na nossa interpretação, tal facto mostra a necessidade sentida pelo legislador de apoiar a ação administrativa nestas associações, que são definidas como “pessoas coletivas de direito privado”. No fundo, pretende-se que os utilizadores privados da água, assim associados, colaborem na gestão dos recursos hídricos, atribuindo-lhes parte das receitas provenientes da taxa de utilização destes, através da celebração de Contratos-Programa<sup>69</sup> e inclusive conferindo-lhes direitos de preferência na utilização de uma determinada massa de água. Esta, por um

---

<sup>64</sup> Portaria n.º 37/2015, de 17 de fevereiro.

<sup>65</sup> Cf. Decreto-Lei 130/2012, de 22 de junho.

<sup>66</sup> Amparo SERENO, “O Direito Português da Água do século XXI. Catorze anos de Diretiva Quadro da Água”, *Revista e-pública*, n.º 2, 2014 <http://e-publica.pt/>

<sup>67</sup> Cf. A. THIEL e A. GUERREIRO de BRITO (2014), “Emergence, performance and transformation of Portuguese water institutions in the age of River Basin Organisations”, *The Politics of River Basin Organisation. Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*, ed. Dave Huitema and Sander Meijerink, ISBN:9781782549215.

<sup>68</sup> Cf. Art. 66º LA de 2005, desenvolvido pelo DL n.º 348/2007, de 19 de outubro.

<sup>69</sup> Cf. Art. 66º. 3 LA de 2005.

lado, constitui uma medida realista e prática, visando diminuir a sobrecarga de trabalho das ARH em termos de recursos humanos e económicos –questão que ganha ainda mais relevância após a concentração das ARH na APA. Mas, por outro lado, o sistema delineado pode favorecer a participação corporativa dos representantes de determinadas Associações no seio do CRH, em detrimento doutras ou daqueles que defendem a proteção ambiental dos recursos hídricos, como as ONGA. Uma vez que a orgânica dos CRH foi aprovada<sup>70</sup> há poucos meses, é difícil avaliar como será, na prática, a relação causa-efeito. Porém, basta olhar para o Anexo da Portaria que estabelece o Estatuto dos CRH –onde consta o número de vogais que integram a composição dos mesmos–, para conferir que os representantes dos interesses ambientais (ou seja, proteção ambiental das RH) estão sub-representados em relação com o peso que se concede, por exemplo, aos utilizadores dos recursos hídricos para fins económicos. Como refere J. MEZO<sup>71</sup>, um dos riscos deste modelo de democracia participativa é cair em aquilo que ele denomina “neocorporativismo”. Assim, refere este autor: *“El neocorporativismo sería también un modo de refrenar la participación incontrolada, en una especie de intercambio: el Estado da a ciertos grupos acceso privilegiado a los centros de decisión; a cambio esos grupos moderan a sus bases y las disciplinan, reduciendo considerablemente la conflictividad social.”* Como consequência, a tomada de decisões favorece, principalmente, os interesses dos grupos com maior representação (e não a sociedade civil em geral<sup>72</sup>). Contudo, isto não constitui, na minha opinião, uma crítica à ideia de democracia participativa, mas sim as fórmulas distorcidas de implementação da mesma. Estas são apenas obstáculos<sup>73</sup> a ultrapassar no processo de procura de modelos institucionais adequados que permitam um debate equilibrado e justo entre os representantes dos interesses em causa. De qualquer modo, é melhor que exista um CRH, porquanto *forum* onde os interessados na gestão da água possam debater as questões consideradas relevantes do que não haver qualquer *fórum*. Mas como chegar ao modelo adequado é parte de um processo de democratização das instituições ainda inacabado, talvez por esta razão –ou, pelo menos, pode ser esta uma das razões– a DQA está principalmente

<sup>70</sup> Portaria n.º 37/2015, de 17 de fevereiro.

<sup>71</sup> MEZO J., “Ciudadanos, agentes concernidos y usuarios:..op.cit., p. 448.

<sup>72</sup> Neste sentido, M. OMEDAS MARGELL, *El agua en el desarrollo económico social y medioambiental de Aragón*, Ed. Ibercaja, 1998.

<sup>73</sup> Assim um dos argumentos frequentes de reprovação da democracia participativa que os críticos da mesma costumam –invocar junto com o antes referido da ingovernabilidade– é o perigo de cair no corporativismo. Neste sentido refere BOBBIO: *“Na Itália não podemos esquecer que a única tentativa até agora feita de substituir a representação partidária pela representação orgânica foi a empreendida, embora com pouca habilidade, pelo fascismo através da câmara dos fasci e das corporações”*. Cf. BOBBIO, R. *O futuro da democracia...* op. cit. P. 49. Porém, importa aqui referir que fórmulas de democracia participativa (como o CNA ou os CRH) não pretendem substituir o Parlamento, mas apenas ampliar a participação pública em políticas concretas (neste caso a água) e não constituem fórmulas de representação orgânicas visto que não estão apenas representados os interesses de determinados profissionais ou categorias sociais, pelo contrário visa-se representar à sociedade civil no seu conjunto.

focada na participação do público em geral no processo de planeamento<sup>74</sup> – tal como consta do artigo 14º da Diretiva<sup>75</sup> acima comentado. Neste sentido, existe também uma divisão a nível doutrinário<sup>76</sup> entre os autores apoiantes da democracia participativa (ou deliberativa) que pensam que a mesma não deveria ser institucionalizada e os que defendem que deve tender a procurar fórmulas para a sua institucionalização, visando alcançar resultados racionais e equitativos nos debates e negociações, bem como estabelecer uma relação clara entre estes resultados e a decisão final adotada.

Na minha opinião e no que tange à política da água, a experiência mostra que foi importante a institucionalização da participação cidadã. Ou seja, a existência de *fora* (como o CNA e os CRH) onde –apesar do seu desigual funcionamento–, as questões mais relevantes no que tange à gestão e proteção da água foram debatidas. Ainda que os resultados destes debates não são vinculativos, legitimam a decisão final, visto que constituem um passo prévio a mesma e podem orienta-la. Importa, porém, assegurar que a legislação estabeleça fórmulas equilibradas de representação dos diferentes interesses em causa, bem como instrumentos de escrutínio e controlo dos *stake holders* representados –entre os quais se incluem tanto as ONGA, como as restantes associações e entidades representadas– visando que seja possível conferir, com total transparência, que os interesses que defendem são aqueles que constam dos seus estatutos.

#### IV.2.2.2. Os planos de bacia de 2013 e a participação pública.

A DQA exige que, até finais de 2009, cada Estado-Membro tem de apresentar os planos das bacias incluídas no seu território. Estes documentos são revistos cada seis anos até 2027, data em que se espera todas as bacias da UE terão atingido o objetivo ambiental bom estado da água<sup>77</sup>. Como antes se mencionou, a doutrina

---

<sup>74</sup> Veja-se Capítulo VIII da DQA (Informação e participação do público).

<sup>75</sup> Cf. Art. 14º 1 da DQA, onde consta: “Os Estados-Membros incentivarão a *participação activa* de todas partes interessadas *na execução da presente directiva*, especialmente na elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica...”

<sup>76</sup> De acordo com Cláudia FARIA refere que para superar a ausência, na teoria de HABERMAS, de exemplos de espaços deliberativos, autores como BOHAM e COHEN propõem como locais da democracia deliberativa os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em diversos países, como o Brasil (conselhos e orçamento participativo), Índia (os Panchaiats) ou Estados Unidos (arranjos relacionados às políticas ambientais), Cf. FARIA, Cláudia, “Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”, Lua Nova – Revista de Cultura e Política, nº 50, 2000 p. 47-68. Neste sentido ver também AVRITZER, Leonardo, “Teoria Democrática e Deliberação Pública”...op. cit. pp. 41 e ss. Exemplos de participação pública institucionalizada nas agências reguladoras podem encontrar-se em Ana-Raquel MONIZ, “The rulemaking power of administrative agencies: crisis of legality, rule of law and democracy” <https://apps.uc.pt/mypage/faculty/uc20013696/en/bibliography>

<sup>77</sup> A DQA admite que o objetivo ambiental, bom estado da água, em determinados casos, como massa de água artificiais ou fortemente modificadas pode carecer de prazos mais prolongados para ser atingido. De modo que se exige aos EM que identifiquem estas massas de água, avaliem o seu estado, e prognostiquem quando é que poderão alcançar o bom estado dentro do calendário previsto

tem vindo a denominar os Planos de 2009 “Planos de bacia de 1ª geração”, apesar de que, em alguns Estados-Membros, como Portugal, não são os primeiros a realizar-se –já antes referimos que os primeiros foram os elaborados ao abrigo do Decreto-Lei nº 45/94, de 22 de fevereiro.

Sem embargo e pese a experiência adquirida, Portugal foi condenado pelo TJUE<sup>78</sup> em 2012 porque nenhum dos seus planos tinha sido apresentado em 2009. Só em 2013 foram publicados, conjuntamente, todos os planos das regiões hidrográficas (RH) do território continental –no Diário da República (DR) 1.ª série, Nº 58, de 22 de março. Neste número do DR publicou-se apenas a versão sintética de cada um dos planos, remetendo-se em cada caso para a página *web* da APA<sup>79</sup>, onde podemos encontrar a versão para consulta pública, a versão completa final e o correspondente estudo de avaliação ambiental estratégica que acompanha cada plano. Se é verdade que os planos apresentam grande disparidade entre eles –e por isso mesmo foram criticadas as Administrações de Região Hidrográfica (ARH), cada uma das quais realizou o plano ou planos das respetivas regiões hidrográficas (RH) onde exercia as suas competências–, também é certo que, pelo menos em matéria de participação pública, verificaram-se alguns avanços. Relativamente aos planos de bacia de 2000-2002, nota-se que as ARH empenharam-se mais do que o extinto INAG em fazer a ponte com entidades locais e outros *stake holders* com interesses sedeados no âmbito territorial da região hidrográfica. Até porque, à diferença dos planos anteriores –que constituíam apenas uma exigência do direito interno– os planos de 2013 iriam ser avaliados: em primeiro lugar pelo INAG (atual APA); e, em segundo lugar, iriam estar sob o escrutínio da Comissão Europeia que, como se sabe, é muito exigente no cumprimento do Direito Comunitário –neste caso da DQA. Este dado é importante se considerarmos que, à data de hoje, ainda não foi publicado o Plano Nacional da Água (PNA) –que segundo a LA de 2005 deveria ter sido aprovado em 2010. Se bem que existe já uma versão para consulta pública que se encontra na página *web* da APA<sup>80</sup> e cujo prazo para a sociedade civil poder participar concluiu no passado mês de agosto.

Na minha opinião, a principal razão para esta demora é que o PNA não constitui uma exigência da DQA, pois esta Diretiva está claramente centrada na escala regional (na RH) e não na nacional. Assim, sendo o PNA uma opção “voluntária” de cada Estado-Membro, o incumprimento de prazo de aprovação

---

na DQA: 2015 – 2021 – 2027, justificando as causas do adiamento (Art. 4º, 4, 5 e 7 da DQA). Inclusive, embora de modo muito excepcional, os EM poderão para determinadas massas de água solicitar uma prorroga do prazo para além de 2027 (Art. 4º.4 c da DQA).

<sup>78</sup> Cf. Acórdão do TJUE de 21 de junho de 2012, no processo C223/11.

<sup>79</sup> <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=834>

<sup>80</sup> Esta versão para consulta pública do PNA data de junho de 2015, embora só foi divulgada na página *web* da APA a mediados de julho, finalizando o período para emitir observações pelo público em geral no mês de agosto. Assim é mais do que previsível que não tenha havido uma adesão muito efusiva por parte da cidadania, já que o período principal para exercer o dever/direito de participar decorre num mês que tradicionalmente se considera de descanso e férias escolares e não só.

previsto no ordenamento jurídico interno não está sujeito a condensa por parte do Tribunal de Justiça da UE –como acontece aquando o incumprimento do prazo dos planos de bacia. Porém, este argumento de ordem exclusivamente pragmática, não justifica a exagerada dilação no cumprimento do prazo previsto na Lei da Água e que, como se referiu, concluiu em 2010.

Todavia, importa referir aqui que o Plano do Guadiana é o único que reflete a perplexidade das ARH no que se refere à alteração da orgânica da APA, ocorrida na fase final de elaboração dos planos. Nas entrelinhas do mesmo pode ler-se que, os seus autores pensam ser inviável que essa autoridade, por mais que seja a única legalmente responsável, esteja em condições de implementar e acompanhar a avaliação de todos os planos do país. Aliás, aflora um conflito adicional: é que a APA vai converter-se numa espécie de “juiz em causa própria”, daí a recomendação de que seja também designada uma entidade externa de avaliação. De facto, relegadas que foram as ARH a meros departamentos desconcentrados da APA, a única entidade descentralizada e exógena à Agência é, precisamente, o Conselho de Região Hidrográfica (CRH). Como previamente se referiu, este órgão, de carácter exclusivamente consultivo, apenas há uns meses que viu os seus estatutos aprovados<sup>81</sup>, pelo que é difícil adivinhar como será o seu funcionamento na prática. Porém, nada de bom augura o facto de que todos tenham passado a ser órgãos consultivos da APA, e não da correspondente administração de região hidrográfica (RH) como o seu nome indica (Conselho de RH) e como estava inicialmente previsto na Lei da Água. Esta situação lembra a antiga centralização no extinto INAG (atual APA) em que o centro de decisão estava longe do lugar onde se encontrava, maioritariamente, a cidadania com interesse em participar.

Por último, no que diz respeito à participação pública nas Regiões Hidrográficas Internacionais, a DQA é também muito ambiciosa, permitindo a participação de todo o público interessado independentemente da sua nacionalidade. Todavia, esta matéria não está muito desenvolvida na Diretiva e por conseguinte, ficou exposta a uma transposição minimalista<sup>82</sup> –leia-se, a maioria dos Estados-Membros fizeram o mínimo que era necessário para cumprir com a letra da lei. No caso das RHI partilhadas por Portugal e Espanha –como analisei com mais profundidade em trabalhos anteriores<sup>83</sup>– a participação pública ficou bastante aquém do esperado. Esta situação deriva, em parte, de

---

<sup>81</sup> Portaria n.º 37/2015, de 17 de fevereiro.

<sup>82</sup> Neste sentido, referem MACRORY and TURNER: *“In effect, the transboundary dimension to environmental governance is more deeply ingrained in WFD than other environmental directives...However, the procedural obligations imposed on Member States to actually achieve transboundary management are weak...”* Cf. R. MACRORY and S. TURNER, “Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law”, *Common Market Law Review*, 2002, 39, p.505.

<sup>83</sup> Cf. Amparo SERENO, A., *O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas*, Ed. “Fundação Calouste Gulbenkian” (FCG) y “Fundação para a Ciência e para a Tecnologia” (FCT), Lisboa, 2012.

que a opção adotada foi a coordenação dos planos, em lugar da realização de um plano único para cada uma das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas. Isto é, enquanto que nas grandes Regiões Hidrográficas Internacionais do Norte e Centro de Europa –como por exemplo, o Reno, o Danúbio ou o Elba– os Estados que partilham a RH optaram por trabalhar conjuntamente desde o início para aprovar um plano único, Portugal e Espanha decidiram realizar cada qual o plano da parte da região hidrográfica internacional incluída no seu território e depois coordenar os correspondentes planos. Portanto, não houve propriamente um procedimento conjunto participação pública em que intervissem cidadãos espanhóis e portugueses em simultâneo. Apenas houve, por iniciativa de algumas ARH e das suas homólogas espanholas, sessões de participação pública realizados em cidades situadas perto da fronteira, onde, voluntariamente, podiam participar tanto cidadãos espanhóis como portugueses. Esta foi uma participação mais simbólica do que “ativa” –no sentido recomendado pela DQA e guias de boas práticas que a desenvolvem–, embora, na verdade a Diretiva é muito ambígua no que se refere às regiões hidrográficas internacionais, pelo que o legislador nacional tem uma grande discricionariedade na implementação da mesma. Esta questão é abordada com mais pormenor num trabalho anterior para o qual remeto<sup>84</sup>. Importa porém referir que, os procedimentos de participação pública, nas grandes RH Internacionais do Norte de Europa (como o Reno ou o Danúbio) foram bastante mais fiéis à DQA e as recomendações da CE sobre esta questão do que os procedimentos seguidos nas RH Luso-Espanholas.

## V. Conclusões

Dizia Karl POPPER em *A sociedade aberta e os seus inimigos* que a diferença essencial (embora não seja a única) entre um regime não-democrático e um democrático é que neste último os cidadãos podem decidir uma mudança de governo sem recorrer à violência, de modo que o partido que está na oposição não deve ser considerado um inimigo, mas sim um concorrente no jogo político que poderá amanhã ocupar o poder. Sobre a veracidade deste argumento basilar cabem poucas dúvidas. Por outras palavras, existe hoje um consenso muito alargado –ou uma quase unanimidade–, sobre a evolução positiva que para qualquer sociedade significa viver sob um regime democrático. Sem embargo –e como se referiu na introdução deste artigo– ultimamente e em relação com a problemática do euro, muito se tem discutido sobre a “crise da democracia” –mais concretamente sobre a crise da democracia representativa. Sobre esta questão também se levantam cada vez mais vozes entre a doutrina, porém, não existe acordo é sobre o sentido em que o atual modelo deveria evoluir.

---

<sup>84</sup> Cf. Amparo SERENO, *O Regime jurídico das águas internacionais...* op. cit., Capítulo III e V.

Não me parece –como também referi na introdução deste artigo– que a solução passe por diversificar o leque de partidos e correspondentes líderes, mas antes por multiplicar os círculos de decisão e as matérias em que o cidadão pode participar. Isto é, converter a participação nas diferentes políticas públicas em um exercício ativo e continuado, no lugar de ficarmos amarrados a uma conceção “shumpeteriana” da democracia, em que o papel do cidadão fica reduzido ao exercício periódico do voto. Ou seja, como defendem alguns autores –entre os que poderíamos citar a HABERMAS, COHEM e BOHAM– a evolução da democracia não passa por grandes mudanças no que poderíamos denominar “macro-democracia representativa”, mas sim pela convivência, junto deste modelo clássico, de uma democracia participativa (ou deliberativa) em que os cidadãos podem participar, não apenas votando, mas antes deliberando e debatendo assuntos do seu interesse nos correspondentes *fora*.

De facto, a participação pública na Política da Água em Portugal, se corresponde com este modelo de democracia participativa, se bem que na minha opinião carece de ser credibilizado, aprofundado e aperfeiçoado. Assim, na participação pública em matéria de gestão e planeamento da água –desde os denominados “planos de primeira geração” (2001/2) até hoje– têm-se verificado alguns avanços que importa salientar aqui, mas, infelizmente, também recuos. Estes avanços resultam, sobretudo, da transposição da DQA:

Por um lado, no que se refere à participação pública no âmbito do planeamento da água, o cumprimento da Diretiva exigiu que os Estados-Membros permitissem o rápido acesso à informação numa fase atempada do procedimento de elaboração dos planos, de modo que os cidadãos pudessem formar uma opinião que lhes permitisse participar eficazmente nas fases de consulta pública também previstas na Diretiva. Aliás, a Comissão Europeia escrutinou este procedimento o que compeliu as Administrações de Região Hidrográfica (ARH) a realizar, com algum rigor, a abertura à participação pública. Pode-se afirmar que nunca antes dos “planos de segunda geração” houve tanta informação sobre os mesmos e de tão fácil acesso –isto, em parte, devido também ao tratamento informático da documentação e a sua disposição nas páginas web das respetivas ARH;

Por outro lado, a implementação do conceito de “Autoridade de RH” previsto na DQA foi o motor de um procedimento de descentralização na Administração portuguesa da água que facilitou a aproximação entre as ARH e outras entidades locais no âmbito da correspondente região hidrográfica. Tal situação favoreceu a participação pública, uma vez que a mesma ganha eficácia quando os participantes se encontram próximos dos centros de decisão.

No entanto, a seguir aos “planos de segunda geração” assistimos a uma tendência em sentido contrário. Isto é, centralização da decisão em matéria de gestão da água. Fenómeno que em nada favorece a participação pública, pelo que se pode já afirmar que assistimos a um claro retrocesso. Prova disto é o atraso<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Basta conferir no *site* da APA: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&>

e apatia com que se tem desenvolvido o processo de participação nos “planos de terceira geração” que, segundo a DQA, devem ser aprovados pelos Estados-Membros em 2015. Na minha opinião, muito dificilmente a atual Administração portuguesa da água (onde a APA é a principal entidade responsável) conseguirá cumprir este prazo e, o que é mais relevante para o tema do presente artigo: realizar um procedimento de participação pública que não se limite a ser um mero pró-forma. Mas a verdade é que a participação efetiva apenas é viável quando se baseia em procedimentos ativos, ricos e prolongados no tempo e tais pressupostos muito dificilmente poderão verificar-se na atual situação. Isto é, a falta de continuidade na Administração da água (especificamente estou a referir-me às Administrações de Região Hidrográfica) provoca o cada vez maior afastamento entre o público em geral e as instituições, bem como um défice de confiança nas mesmas, que inibe a participação pública. Esta continua a ser vista como uma espécie de “parente pobre” se comparada com outras temáticas abordadas no âmbito do planeamento da água.

Por último, ligando o tema dos procedimentos de participação pública na gestão e planeamentos da água com a denominada “crise da democracia” –que abordamos no início deste artigo–, importa referir que, se uma das vias para sair da mesma é expandir os mecanismos da democracia participativa nas diferentes políticas públicas (tanto a Política da Água, como outras) as autoridades responsáveis pela promoção destes procedimentos deveriam deixar de considerar os mesmos –como muitas vezes acontece na prática–, como meros empecilhos, fases de mero tramite que adiam a tomada de decisões, e, pelo contrario, empenhar-se na atempada e adequada realização dos mesmos.

### **Bibliografia**

ALLAN, A., “Hydro-Peace in the Middle East: Why no Water Wars? A Case Study of the Jordan River Basin”, *SAIS Review*, Vol. XXII, nº 2 (Summer-Fal 2002)

ARROW, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, Inc., 1951

AVRITZER, Leonardo, “Teoria Democrática e Deliberação Pública”, *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 50, 2000

BOBBIO, Norberto, *O futuro da democracia*, 6ªed. Paz e Terra, São Paulo, 1997

---

ub2ref=9&sub3ref=848#Nota\_ART5\_1 onde só recentemente foram incluídos os Documentos para consulta pública entre 17 de novembro de 2014 e 17 de maio de 2015. Entre eles encontram-se as «Questões significativas (QSiGA)» que segundo o artigo 14º 1 b) da DQA constituem “Uma síntese intercalar das questões significativas relativas à gestão da água detetadas na bacia hidrográfica, pelo menos dois anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão”. As denominadas QSiGA são essenciais para que, na fase de consulta pública, os cidadãos possam apresentar as suas observações, pelo que, segundo a DQA, deveriam ter sido apresentadas no início deste ano ou antes.

- BOHMAN, James, “O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica”, in MARQUES, Ângela Cristina [org.], *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*, ed, Autêntica, Belo Horizonte, 2009.
- BUCHANAN, James M. e GORDON TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis. Liberty Fund, 1999.
- BUCHANAN, James M., McCORMICK, Robert E. e TOLLISON, Robert D., *El Análisis Económico de lo Político*. Madrid. Instituto de Estudios Económicos. 1984.
- CAETANO, M., *Manual de Direito Administrativo*, tomo I, Coimbra Editora, Lisboa, 1973, pp. 394-395.
- CAMINAL, Miquel e AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. *Manual de Ciencia Política*, Univ. Autónoma de Barcelona, 1996.
- CHAMBERS, Simone, “A teoria democrática deliberativa” in MARQUES, Ângela Cristina [org.], *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*, ed, Autêntica, Belo Horizonte, 2009.
- COHEN, Joshua, “Deliberação e legitimidade democrática” in MARQUES, Ângela Cristina [org.], *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*, ed, Autêntica, Belo Horizonte, 2009.
- DAHL, Robert:  
- *Poliarquia: participação e oposição*, Ed. USP, São Paulo 1997;  
- *Es democrática la constitución de los Estados Unidos?*, ed. Fondo de Cultura, Buenos Aires, 2003.
- DOUROJEANNI, Axel, “Experiencias en la formación de Organismos de cuenca en Iberoamérica”, *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, A. Embid (Dir.) Ed, Civitas, Tomo II, Madrid, 2002.
- DOWNS, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Aguilar Ed. 1973.
- ELSTER, “The market and the forum: Three varieties of political theory”, *Foundations of social choice theory*, ed. Elster and Aanund Hyland, Cambridge University Press. Cambridge, 1986.
- FANLO, A., “Problemática general de los organismos de cuenca en España”, Dir.A.EMBID, *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*, Vol.2, 2002.
- FARIA, Cláudia, “Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman”, *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 50, 2000 p. 47-68.
- GARCIA, M<sup>a</sup> G., *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Ed. Almedina, Coimbra, 2007.
- GIESEKE, *River Basin Authorities on the Ruhr and on Other Rivers in Germany*, nº 2 UN Economic Commission for Europe, Conference on Water Pollution Problems in Europe, 1961.
- GLAESER, *Public utilities in American Capitalism*, New York, 1957.
- GORDON, M., “Pollution Abatement in the Ruhr District”, *Comparisons in Resource Management*, nº 142, 1961.
- HARDIN, Garret J., “The tragedy of the commons”, *Science*, nº 162, 1968.

- HERMAN PRICHETT, C., *The Tennessee Valley Authority. A Study in Public Administration*, 1933
- KELSEN, Hans, *Teoria pura do Direito*, trad. João Baptista Machado, 6ª ed., Martins Fontes, São Paulo, 1998.
- KRAUSE, Martin, “La teoría de los juegos y el origen de las instituciones”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, Nº 49, octubre 2008.
- LILIENTHAL, David Eli, *TVA. Democracy on the march*, Twentieth anniversary ed. Greenwood press, publishers, Westport, Connecticut, 1944, 1953
- LUCAS VERDÚ, Pablo, y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *Manual de Derecho Político*, vol. I, Tecnos 2.ª ed., 1990.
- MACRORY, R. and TURNER, S., “Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law”, *Common Market Law Review*, 2002, 39.
- MEZO, Josu, “Ciudadanos, agentes concernidos y usuarios: Tres dimensiones de la participación pública en la gestión del agua”, *Um encontro europeu com a nova cultura da água: A Directiva Quadro da Água. Perspectivas em Portugal e Espanha*, II Congresso Ibérico sobre planeamento e gestão da água, Porto, 2000.
- MINEIRO AIRES, C., “O quadro institucional da água em Portugal”, Conferência Internacional sobre implementação de Convenções sobre rios transfronteiriços, Porto, 2001.
- MONIZ, Ana-Raquel, “The rulemaking power of administrative agencies: crisis of legality, rule of law and democracy” <https://apps.uc.pt/mypage/faculty/uc20013696/en/bibliography>
- OLSON, Mancur, *The logic of collective action: Public goods and theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge.1965.
- OMEDAS MARGELI, M., *El agua en el desarrollo económico social y medioambiental de Aragón*, Ed. Ibercaja, 1998
- ORTEGA y GASSET, José, *Estudios sobre el amor*, Ed. Salvat. Navarra. 1985.
- POSNER, Richard A:  
- *Frontiers of legal theory*, Harvard University Press, London, 2001.  
- *Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, London, 1998.
- OSTROM, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990 (Reprinted 2003).
- PLOTKE, D. Representation is democracy, *Constellations*, Oxford, v.4, n.1, 1997.
- RASMUSEN, Erica, *Games and information: An Introduction to Game Theory*, 3ª ed., Blackwell, Oxford, 2001.
- RAWLS, Jonh, *Teoria da justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 7ª reimpressão, 2010.
- RIKER, W. H., *Liberalism Against Populism: a Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, ed. Freedman, San Francisco, 1982
- ROUSSEAU, J, *O contrato social*, L&PM, Porto Alegre, 2008, p.81.
- SARTORI, Giovanni, *Teoria da democracia revisitada*, ed. Ática, São Paulo 1994.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ed. Folio. Madrid.1984

SEN, Amartya, *La idea de justicia*, ed. Taurus, Madrid, 2009.

SERENO, Amparo:

“O Direito Português da Água do século XXI. Catorze anos de Diretiva Quadro da Água”, *Revista e-pública*, nº 2, 2014 <http://e-publica.pt/>

“O Regime jurídico das águas internacionais. O caso das Regiões Hidrográficas Luso-Espanholas”, Ed. “Fundação Calouste Gulbenkian” (FCG) y “Fundação para a Ciência e para a Tecnologia” (FCT), Lisboa, 2012.

TECLAFF, L., “Evolution of the River Basin Concept in National and International Water Law” *NJR*, vol. 36, Spring, 1996.

A. THIEL e A. GUERREIRO de BRITO (2014), “Emergence, performance and transformation of Portuguese water institutions in the age of River Basin Organisations”, *The Politics of River Basin Organisation. Coalitions, Institutional Design Choices and Consequences*, ed Dave Huitema and Sander Meijerink, ISBN:9781782549215

WEBER, Max, *La política como profesión*, Espasa Calpe, (2ª ed), Madrid. 2001