



INTRAG – Portugal

Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos
em Portugal

Luísa Schmidt
José Gomes Ferreira
João Guerra
David Travassos

2014

AGRADECIMENTOS

No processo de implementação do Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal participaram várias pessoas e entidades que merecem o nosso agradecimento. O projecto não seria possível sem o valioso contributo e incentivo da professora Lucia de Stefano, do Observatório da Água da Fundación Botín e Universidade Complutense de Madrid (Espanha) e do professor Pedro Roberto Jacobi, da Universidade de São Paulo (Brasil). Em Portugal, o processo de aplicação do Índice INTRAG contou também com o contributo da Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

Na avaliação dos indicadores foi extremamente importante a participação dos membros do painel, que ao serem convidados se disponibilizaram desde logo para dar o seu contributo. Agradecemos às seguintes personalidades: António Guerreiro de Brito (Instituto Superior de Agronomia), Conceição Cunha (Universidade de Coimbra), José Saldanha Matos (Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa), Paula Chainho (Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa), Pedro Serra (ex-presidente do Grupo Águas de Portugal), Rafaela Matos (Laboratório Nacional de Engenharia Civil), Rodrigo Proença Oliveira (Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa), Rui Santos (Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa).

Por último, agradecemos a Luís de Sousa, presidente da Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) – representante em Portugal da rede global anti-corrupção Transparência Internacional – todo o apoio e colaboração na implementação do INTRAG em Portugal.

1. INTRODUÇÃO

O Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, através do OBSERVA – Observatório de Ambiente, Sociedade e Território, aplicou pela primeira vez em Portugal o Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos (INTRAG). Este instrumento já foi aplicado em Espanha e no Brasil, e será adotado futuramente no México e noutros países. Em Espanha, a aplicação do índice INTRAG foi levada a cabo pela representante espanhola da organização Transparência Internacional, enquanto no Brasil a iniciativa coube ao Laboratório de Pesquisa de Governança Ambiental – GovAmb, integrado na Universidade de São Paulo (USP).

O Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG) é uma ferramenta para avaliar o acesso à informação e respetivo nível de transparência das informações disponibilizadas pelos organismos de gestão da água, considerando a sua gestão por bacia ou região hidrográfica. Por outro lado, a aplicação do INTRAG procura estimular a melhoria da qualidade e quantidade de informação que as instituições públicas responsáveis pela gestão da água disponibilizam aos cidadãos e sociedade no seu todo.

A nossa preocupação enquanto Observatório não se limita, neste caso específico, à aquisição de novos conhecimentos sobre um dos mais importantes recursos naturais – a água. Pretende-se igualmente fomentar a cultura informativa interna dos próprios organismos, incentivando-os a incorporar nos respetivos sítios-web informações respeitantes a um leque de indicadores, alguns dos quais ainda não disponibilizados, de modo a melhorar os índices de transparência. Por outro lado, com a aplicação desta ferramenta e divulgação dos resultados, pretende-se levar mais informação ao cidadão e estimular a sua participação num assunto tão importante como o da água e da sua gestão.

À semelhança das iniciativas congéneres que inspiraram a nossa, procura-se, em suma, ainda através do INTRAG, fortalecer a relação entre os organismos que gerem os recursos hídricos e a sociedade civil, aumentando a visibilidade e informação disponível sobre estas instituições, designadamente sobre como se organizam e as atividades que desenvolvem (INTRAG, 2013).

Para garantir alguma comparabilidade e, sobretudo, para preservar e fomentar a existência de informação regionalizada que permita responder a necessidades e fatores locais, regionais e nacionais, o estudo procurou não esquecer informação respeitante a cada região hidrográfica, mesmo que actualmente (desde 2012) apenas disponível num único portal. A análise foi realizada por regiões hidrográficas, porém, nesta primeira edição, uma vez que as antigas Administrações de Região Hidrográfica (ARH), criadas em 2008, foram desmanteladas em 2011, os dados recolhidos são praticamente semelhantes nas cinco regiões do continente, pelo que se optou por comparar Portugal Continental com as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

2. ACTUALIDADE DO TEMA

A aplicação do Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal acontece num momento particularmente sensível no que respeita à gestão dos recursos hídricos e que obrigou à adaptação de alguns critérios, nomeadamente os regionais. De facto, com a mudança de ciclo político em 2011, e respetiva reconfiguração dos serviços de gestão dos recursos hídricos, verificou-se uma grande mudança nas políticas da água, sobretudo devido ao desmantelamento das importantes estruturas regionais – as ARH – que haviam sido criadas em 2008 e vinham sendo defendidas pelos especialistas desde há quatro décadas (Cunha *et al.*, 1984). Assim, em 2011, dá-se a integração das recém-formadas, mas já dinâmicas, Administrações de Região Hidrográfica e do Instituto da Água na Agência Portuguesa do Ambiente, pondo fim a um esforço de décadas no sentido da descentralização da gestão dos recursos hídricos com autonomia financeira, o que teve também um impacto negativo no planeamento e nos processos de participação pública.

Ficou, pois, interrompida a reforma institucional (assente num consenso técnico-político) que levava mais de 40 anos a alcançar e que, seguindo as diretrizes da própria Diretiva-Quadro da Água (DQA), promovia a gestão descentralizada dos recursos hídricos, estimulando em simultâneo uma maior participação das comunidades envolvidas, em particular nos processos de planeamento. De um modelo de gestão dos recursos hídricos descentralizado, que tinha como unidade de planeamento (e gestão) a região hidrográfica com autonomia financeira – e que ensaiava, também de acordo com a DQA, modelos mais participativos –, regrediu-se para um cenário centralizado, empobrecendo assim as dinâmicas de gestão e a própria informação sobre os recursos hídricos em Portugal. Consequentemente, reduziu-se a monitorização das massas de água, a cobrança de taxas e a proximidade aos cidadãos, aumentando a desconfiança e a falta de dados sistematizados.

Nesta primeira edição da aplicação do INTRAG em Portugal procedeu-se sobretudo à recolha de informação no sítio-web da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) – o organismo responsável pela gestão dos recursos hídricos em Portugal – e onde, por princípio, se deveria encontrar a informação respeitante às regiões hidrográficas, em resultado da sua integração na APA. No entanto, muita desta informação regionalizada perdeu-se neste processo de mudança da orgânica administrativa, traduzida na fusão de organismos públicos. Assim, para obter dados sobre temas mais específicos, consultámos os sítios-web do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), do também extinto Inventário Nacional de

Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR) e do portal de informação geográfica InterSIG. Foram ainda analisados os sítios das regiões autónomas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, através das respetivas secretarias regionais (incluindo organismos e sítios-web subsidiários) que tutelam o sector dos recursos hídricos (ver capítulo 5 – Metodologia).

O sector da água tem marcado a agenda pública, não através de um debate profícuo sobre soluções para os problemas, mas sobretudo pelas controvérsias de que tem sido alvo. Por um lado, devido ao desinvestimento resultante da recentralização da gestão das bacias hidrográficas e à descontinuidade na monitorização da qualidade da água dos cursos de água nacionais. Por outro lado, citem-se, igualmente, as controvérsias em redor do valor das tarifas a cobrar aos utilizadores e as polémicas contra a privatização dos serviços de água e saneamento. Sobre a questão das tarifas, relembre-se que, durante décadas, o preço da água não subiu por ser uma medida impopular, estabelecendo-se então uma espécie de “preço político” (Schmidt, Pato e Saraiva, 2009) – um cenário atualmente impossível de manter devido ao endividamento das autarquias. Especificamente a temática da privatização dos sistemas tem estado na origem de várias ações de protesto: à escala local refiram-se os casos de Odivelas e da região do Planalto Beirão; a nível europeu destaque-se a campanha *Water is a Human Right!*¹, na qual participaram cidadãos de todos os estados-membros.

O sector das águas não escapa também incólume à investigação sobre as parcerias público-privadas (PPP) suscitada nos últimos anos. Relembre-se que as primeiras PPP surgiram, em meados da década de 1990, ligadas ao sector da água, após a publicação do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro e do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro. Estes diplomas passaram a definir uma nova estratégia, ao alterarem a Lei de Delimitação de Sectores em vigor desde 1977, abrindo o sector da água ao acesso de capitais privados, promovendo aquilo que o legislador chamava de “uma verdadeira indústria da água”, e que passava pela

¹ A campanha *Water is a Human Right!*, lançada em Maio de 2012, foi a primeira Iniciativa de Cidadania Europeia. Trata-se da assinatura de uma petição em todos os países da União Europeia com o objetivo de influenciar a Comissão Europeia a implementar na legislação da UE o direito humano à água e ao saneamento básico, defendendo igualmente que os serviços de abastecimento de água e saneamento fossem mantidos fora das regras do mercado interno e da liberalização, e que fosse garantido o acesso à água por parte de todos. A petição encerrou a 9 de Setembro 2013 com a recolha de cerca de 1,9 milhões de assinaturas (15.700 portuguesas). A 19 de Março de 2014, a Comissão Europeia sublinhou a importância da água como um bem público assumindo que “a água não é um produto comercial” e decidindo que os serviços associados à gestão da água fossem excluídos da diretiva europeia sobre concessões, reconhecendo que a prestação destes serviços é da responsabilidade das autoridades locais, mais próximas dos cidadãos (European Commission, 2004; *Water is a Human Right*, 2014).

separação dos sistemas em alta dos sistemas em baixa e pela distinção entre sistemas multimunicipais e municipais, o que abriu caminho à concessão dos serviços (Ferreira, 2012).

Especificamente sobre a investigação às parcerias público-privadas do sector da água, o Tribunal de Contas (TC) considerava, em Fevereiro de 2014, que o Estado foi lesado na celebração destes contratos, designadamente pelo facto destes não garantirem “uma significativa e efetiva transferência de risco para o parceiro privado/concessionária” (Tribunal de Contas, 2014). Pelo contrário, dois terços dos contratos previam “expressamente, a possibilidade das concessionárias serem ressarcidas pelos municípios concedentes” caso se venha a verificar uma redução do volume de água faturado e uma alteração da estimativa de evolução do número de consumidores. Acresce que, segundo o TC, as projeções de crescimento populacional e a estimativa de capitações apresentam em muitas concessões “um desfasamento substancial da realidade”, concluindo ser notória a “falta de rigor e prudência quanto aos pressupostos técnicos e económicos” destas parcerias que, na prática, acabam por beneficiar as empresas concessionárias (Idem).

3. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA, INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Mais de duas décadas passadas sobre a Cimeira da Terra e da Agenda 21 (CNUAD, 1992) e quase três desde a publicação do relatório Brundtland (CMAD, 1987), a sustentabilidade e as condições basilares para a alcançar – participação e envolvimento público, segundo os dois documentos matriciais referidos – estão longe de ter sido globalmente conquistadas, apesar de alguns progressos pontuais.

É verdade que, nesta segunda década do Século XXI, poucos se declaram adversários do desenvolvimento sustentável (DS), mas talvez uma das suas maiores fragilidades seja precisamente a ubiquidade, superficialidade e colateralidade alcançadas na utilização deste conceito que lhe roubam rigor e focalização. O consenso superficial, que caracterizou boa parte do debate inicial e ainda perdura, deu lugar a uma série de aplicações e discursos paralelos – por vezes contraditórios – que permitem um sem número de abordagens nem sempre adequadas a uma eficaz implementação de um desenvolvimento efetivamente mais sustentável (Redclift, 2005). Esta multiplicação de definições e aplicações do DS, como sublinha Neil Carter, não decorre tanto da sua inequívoca aceitação, que a acontecer é muitas vezes tácita, mas sobretudo das falhas ou da contestação parcial que muitos ainda lhe reservam (2007: 212), residindo aí um dos maiores fatores da sua inoperância e descredibilização. Ficamo-nos, frequentemente, pelo *wishful thinking* (Dryzek, 2006), sem a necessária mobilização de recursos e intervenientes, e com poucos resultados práticos.

Tanto no relatório Brundtland, como na Agenda 21, exortavam-se as autoridades a avançarem para formas inovadoras de governança participativa. Pressupunha-se, nestes documentos, que plataformas de diálogo como as Agendas 21 locais, regionais e nacionais (ou outros instrumentos de governança participativa similares) garantiriam o sucesso de políticas de maior proximidade e estratégias de desenvolvimento geradoras de maior interação entre governantes e governados. Em consequência, esperava-se maior adesão pública à necessária mudança social que a escassez ecológica não permite evitar. Ora, em Portugal, onde a emergência da sociedade civil e o ambiente enquanto valor social só ganharam algum significado depois de Abril de 1974 (Schmidt & Guerra, 2010), a distância entre os discursos proclamados (inclusivamente em textos de lei) e a realidade prática é por vezes exponenciada. Sobretudo se comparada a realidade portuguesa com a realidade de países onde as práticas participativas entraram há muito no regular funcionamento da governança democrática.

A interpretação que hoje fazemos da sociedade, da natureza, e do espaço de interação entre ambas, está ainda condicionada por um passado pesadamente marcado por um Estado autocrático, e duplamente fechado e burocratizado. Se, em geral, os discursos da sustentabilidade surgem revestidos de uma linguagem mobilizadora (i.e., natureza e valores ecológicos, deliberação, cidadania, direitos humanos e de espécies não humanas...), na prática, parecem estar a ficar na sombra dos factores estruturais que impedem a sua implementação: desigualdades, injustiças sociais e distintas capacidades de poder de intervenção e influência (Redclift, 2005). Os reais sinais de cidadania participativa presentes na sociedade portuguesa, como, aliás, da própria democracia representativa, não podem, por isso, dissociar-se das novas condições socioeconómicas que decorreram da revolução de 1974 (institucionalização do Estado de direito democrático, integração na Comunidade Europeia, inserção na vida político-económica internacional...), mas os quase cinquenta anos de autoritarismo não deixam de se fazer sentir em contextos institucionais tradicionalmente avessos à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

Apesar das inegáveis transformações ocorridas, prevalece ainda na sociedade portuguesa um défice de participação cívica (e do exercício dos mecanismos democráticos), a que se juntam níveis de desconfiança e insatisfação crescentes face ao desempenho da democracia (Cabral, 2000; Freire, 2003; Magalhães, 2005; Costa Pinto *et al.*, 2011). Aliás, como sublinhava António Barreto, os mecanismos e as formas de intervenção na coisa pública reservados à sociedade civil e às populações em geral têm “pouca frequência, desempenham funções simbólicas e é mesmo muitas vezes difícil encontrar quem queira ocupar os cargos disponíveis” (Barreto, 2002: 59).

Um dos factores apontados para que esta lógica de (relativa) derrapagem no envolvimento das populações na coisa pública, inclusivamente nos instrumentos de participação regulada, se tenha mantido, é o facto de permanecerem na sociedade portuguesa aparelhos administrativos (centrais e locais) pouco abertos à interação com os cidadãos, pouco habituados a ouvir nos momentos próprios e que, não raras vezes, tendem a menosprezar ou mesmo ignorar os contributos dos seus concidadãos para a tomada de decisão. Daí o fosso entre i) os discursos políticos invariavelmente harmónicos com os impulsos europeus e internacionais, ii) o que está previsto no enquadramento legislativo e iii) aquilo que de facto é aplicado no terreno.

Com efeito, por força de compromissos internacionais assumidos pelos sucessivos governos e pela transposição de diretivas europeias (*e.g.*, Convenção de Aarhus, Diretiva-Quadro da

Água, etc.), não faltará, como veremos adiante, legislação que promova a participação e o acesso à informação, potenciadora de democratização e transparência. Relativamente à situação portuguesa, no entanto, um estudo internacional coordenado pelo *World Resources Institute* alertava para “o descurar de processos de reflexão e responsabilização perante situações que podem colocar em risco a qualidade de vida dos cidadãos, ao mesmo tempo que se verificou um reduzido investimento na divulgação de informação para públicos diferenciados” (Vasconcelos *et al.*, 2006: 123).

Neste contexto de descredibilização acumulada e com informação disponível insuficiente ou inadequada — destinada a uma população que, além do mais, apresenta níveis de iliteracia muito aquém do desejável (Benavente *et al.*, 1996; OECD, 2013) — não serão de estranhar, por um lado, os fracos índices de mobilização e de envolvimento da população portuguesa na coisa pública e, por outro lado, as episódicas reações populares que, quando ocorrem, se prendem sobretudo com sentimentos de desconfiança e receios fundados numa prática administrativa pouco clara e pouco transparente que, não raras vezes, emerge aos olhos dos cidadãos como falaciosa.

Não se atingiram, pois, muitas condições necessárias para o normal funcionamento dos processos participativos que exigem a inclusão e o tratamento justo e equitativo de todas as partes interessadas, a liberdade e facilidade de interação entre elas, a ausência de restrições aos temas a tratar e às contribuições a apresentar e, sobretudo, a possibilidade real de influenciar o processo de tomada de decisão (Habermas, 1992). A abertura da administração à sociedade civil e a disponibilização de informação relevante fazem parte de um esforço alargado de mudança e abertura, de forma a tornar as atividades governamentais mais transparentes e a administração/serviços administrativos mais próxima dos cidadãos. Torna-se cada vez mais consensual que, nos processos de implementação do desenvolvimento sustentável e na defesa de bens públicos essenciais como é o caso da água, “estabelecer um regime regulatório e institucional apropriado para o acesso à informação é um ingrediente essencial do governo democrático, da estabilidade social e do desenvolvimento económico” (Moriconi e Bernardo, 2012: 2).

A transparência dos processos de tomada de decisão e a divulgação das ações da administração pública não só fortalecem a sua intervenção, promovendo a confiança entre governantes e governados, como possibilitam e reforçam a “boa governança” que depende da participação dos cidadãos. Trata-se de um processo que implica em simultâneo: i)

disponibilização contínua de informação e ii) reconhecimento e envolvimento de atores e *stakeholders*, num ciclo de confiança que se auto regenera, mas que – pelo que foi exposto – pode ser facilmente perturbável.

Acresce que, na atualidade, as mudanças profundas ocorridas a nível global (de que a crise económico-financeira desencadeada em 2008 é apenas mais um sinal) implicam uma pressão acrescida sobre as sociedades que se repercute muito para além dos contextos com défice de tradição cívica. Estudos internacionais têm vindo a mostrar que as actuais crises repercutem-se negativamente nos ciclos de confiança/desconfiança, com particular acuidade nos contextos com fraca tradição cívica (e.g., International Social Survey Programme, European Values Survey, European Social Survey...). No caso português, como atrás se referira, a insatisfação dos cidadãos com a qualidade da democracia tem sido notória e crescente, e decorre, nomeadamente, da crescente falta de confiança nos políticos; na avaliação negativa da governação que, em geral, se considera pouco eficaz; na evidência da corrupção e nas desigualdades sociais que, pelo menos aos olhos dos cidadãos, têm vindo a aumentar (Moriconi e Bernardo, 2012: 23).

A transparência na gestão da coisa pública bem como o acesso à informação surgem, assim, como componentes fundamentais para fomentar a necessária confiança nos processos de decisão. Pressupõe-se, contudo, que tal abertura e clareza de procedimentos estejam presentes em todas as fases do processo: desde a publicitação de atos e atividades à disponibilização e divulgação de informação inteligível e acessível para o cidadão comum, à integração dos *inputs* da participação na decisão final, passando por um envolvimento ativo e equitativo dos vários *stakeholders* e demais interessados (Stefano, 2012).

Ora, na União Europeia e consequentemente em Portugal (apesar de resultados díspares que, como já referimos, variam com o contexto de aplicação), há muito que se desenha uma estratégia concertada para fazer coincidir a implementação do desenvolvimento sustentável com a disseminação de formas mais abertas, transparentes e envolventes de governança. Desde logo é de referir o Livro Branco sobre Governança proposto pela Comissão Europeia em 25 de Julho de 2001, que reforçava a necessidade da participação e do melhor acesso e divulgação da informação como vias essenciais para alcançar uma “governança responsável” (CE, 2001).

Na área mais específica da sustentabilidade ambiental interessa referir outras iniciativas legislativas europeias das quais, em larga medida, decorre a legislação nacional. Desde logo,

precedendo e preparando o terreno para a futura retificação da Convenção de Aarhus, duas directivas enquadram as questões da participação e da cidadania ambiental no espaço comunitário: 1) a Directiva 2003/4/EC, de 2003, que substitui a Directiva 90/313/EEC de 1990, e que define que qualquer pessoa tem o direito ao acesso a informação variada, como dados sobre emissões, o seu impacto na saúde pública e os resultados dos estudos de impacto ambiental. 2) a Directiva 2003/35/CE que altera as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE (de 1985 e 1996), estabelecendo condições efectivas para a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente.

Antecede-se, assim, a retificação da Convenção de Aarhus, já assinada em 1998 pela União Europeia e por mais 36 países, incluindo Portugal. Recolhendo uma experiência internacional que inclui legislação diversificada com origem, nomeadamente, nos Estados Unidos (US Freedom of Information Act – FOIA) e na União Europeia (Directiva Europeia sobre Liberdade de Informação em Matéria de Ambiente – 90/313 CE, de 7 de Junho de 1990), a Convenção de Aarhus foi desenvolvida e implementada no âmbito da UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) em 1998 e entrou em vigor em 2001, tendo sido aprovado na UE em 17 de Fevereiro de 2005, na sequência da Decisão 2005/370/CE do Conselho e, posteriormente, transposta para o direito português através da Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho.

A convenção confirma a necessidade de promover as parcerias e a participação das populações em confluência com o reforço dos mecanismos de acesso à informação, aos processos de decisão e à justiça em matéria ambiental (UNECE, 1998). Reafirma também caminhos já antes delineados para a proteção ambiental, destacando-se o princípio 10 da Declaração do Rio onde se afirma que “as questões ambientais serão melhor tratadas com a participação ao nível apropriado de todos os cidadãos implicados” e faz depender a sua operacionalização do “acesso adequado à informação relativa ao ambiente”, conferindo aos Estados os deveres de incentivar a “consciencialização e a participação do público, disponibilizando amplamente a informação” e de garantir “um acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos” (CNUAD, 1992).

Decorrendo, em grande medida, da influência do contexto europeu, em Portugal, portanto, regista-se um esforço assinalável na adaptação e criação de legislação potenciadora de envolvimento público nos processos de tomada de decisão e, particularmente, em matéria ambiental (Schmidt & Guerra, 2010). Em vários domínios, esse esforço legislativo foi

acompanhado por um esforço acrescido de modernização dos serviços da Administração Pública que, gradualmente, passaram a trabalhar em suporte digital e, através de portais próprios, disponibilizaram informação de interesse público, outrora de difícil acesso. Neste domínio, a área ambiental foi pioneira, destacando-se portais sobre, por exemplo, a evolução da qualidade da água e do ar: o Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH) e o QualAR.

Nem sempre, no entanto, estas iniciativas tiveram continuidade e cumpriram os objetivos a que se propuseram pelas lacunas de divulgação de dados e descontinuidade de séries informativas que entretanto se verificaram. Para o cidadão comum português, a União Europeia transformou-se, aliás, nestas últimas décadas, numa referência fulcral para a legislação e políticas de ambiente e para aferir a qualidade de muitas decisões nacionais. Contudo, frequentemente sublinham-se os desajustes entre as leis e as práticas, além dos efeitos perversos quando se trata de descontinuidades e regressões como aconteceu com o caso da água após a “fusão” das 5 ARH num só organismo (APA). Em termos de cidadania pior que não dar, é dar e ‘depois retirar’ quando os cidadãos se habituaram a aceder a dados e informações, pois gera insatisfação e exponencia o descrédito e a desconfiança. O acesso à informação, e a forma como esta é disponibilizada e comunicada, são factores-chave para uma participação consistente (Schmidt, 2008; Schmidt & Guerra, 2010).

4. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM PORTUGAL

A proposta do Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos procura cruzar temas de grande atualidade e relevância. A escassez de água e a sua repartição desigual é um facto que tenderá a repercutir-se crescentemente na qualidade de vida das populações. Os impactos futuros tenderão a aprofundar-se ainda mais, pelo que urge medidas que possibilitem inverter esta tendência. A associação da escassez de água (decorrente do excesso de uso e consumo) com os impactos já sentidos das alterações climáticas faz com que o tema ganhe uma importância redobrada. Impõe-se, por isso, um esforço acrescido no envolvimento e participação das populações que, com os contributos do conhecimento técnico e científico, permitam encontrar soluções viáveis e eficazes.

A complexidade e a extensão dos problemas, bem como as dificuldades antes referidas nos processos de implementação da sustentabilidade (onde a questão dos recursos hídricos é crucial), têm adiado uma ação concertada envolvente e mobilizadora. Isto à revelia da importância atribuída pelos cidadãos que, em vários inquéritos internacionais e em vários pontos do globo, elegem o tema da água como principal preocupação ambiental (Ferreira e Valente, 2014; Schmidt, Valente e Truninger, 2004). Em boa parte potenciado por esta realidade, nunca foi tão intenso e alargado o debate sobre a necessidade de envolvimento das comunidades e dos cidadãos na procura de soluções, em particular para o sector da água, onde os níveis de *accountability* são baixos e os monopólios frequentes. O sector é, por isso, um dos mais vulneráveis à discricionariedade, à desconfiança e à corrupção (O’Leary, 2009).

A Diretiva-Quadro da Água (DQA) surge como resposta a esta necessidade e procura, desde 2000, promover o envolvimento simultâneo de um número alargado de *stakeholders* (i.e., cientistas, usuários económicos da água e representantes da sociedade civil; representantes dos governos locais, administração central...). A DQA propõe uma visão integrada dos recursos hídricos a partir da sua gestão por bacias hidrográficas e aposta na descentralização das políticas e na uniformização de critérios e objetivos. O que está em causa é, afinal, a promoção de uma ‘nova cultura da água’, assente numa estreita cooperação entre instituições públicas, empresas e sociedade civil, sustentada i) na disponibilização de conhecimento e informação, ii) na promoção de consultas públicas e iii) na implementação de mecanismos de participação cívica ativa e responsável. Trata-se de um documento que procura incentivar um processo de governança da água integrado e interdisciplinar, em que a comunidade científica assume um papel determinante na definição de mecanismos de gestão e monitorização, sem prescindir de métodos participativos que permitam resgatar do alheamento cívico uma

população que, apesar de desconfiada e distante das instituições e do poder, está cada vez mais preparada para participar nos processos de decisão (Schmidt, Nave & Guerra, 2011).

Para atingir o “bom estado das águas” europeias sublinha-se a relevância de uma forte componente cívica que promova a governança da água em todas as fases do processo de gestão das bacias e em todas as dimensões da sua aplicação (Mostert, 2003). Esta dimensão cívica é muito importante na DQA, nomeadamente no que concerne ao incentivo à mobilização pública, fazendo depender o êxito da Diretiva da “informação, consulta e participação do público, incluindo os utilizadores” (Preâmbulo, ponto 14). Para que o seu êxito se concretize, estão ainda subjacentes os princípios da precaução, subsidiariedade e transparência (Stefano, 2010; Rault e Jeffrey, 2008).

A DQA foi transposta para a legislação nacional através da Lei da Água (Lei 58/2005, de 29 de Dezembro de 2005). Um dos aspetos a que daremos relevo no INTRAG diz respeito ao facto da nova Lei da Água estabelecer o “princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica como estrutura territorial” (DL 58/2005), sendo que, para o efeito, em 2008, foram criadas no continente cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH) – Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve. Durante a sua curta existência (até 2011), as ARH tiveram autonomia funcional e fundos próprios obtidos através das taxas de recursos hídricos, conseguindo uma maior e progressiva aproximação às populações residentes nas bacias hidrográficas. Estas foram envolvidas pela primeira vez durante o processo de elaboração dos Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (2009-2012).

Contudo, o processo foi interrompido em 2011 com a mudança de ciclo político, que implicou a reorganização dos serviços de água e saneamento. Como primeira consequência, as ARH perderam autonomia e ficaram praticamente sem atribuições, assegurando apenas o apoio técnico-administrativo às populações. A nova ‘ordem política’ inverteu o espírito da Diretiva-Quadro da Água, integrando as Administrações de Região Hidrográfica e o Instituto da Água na Agência Portuguesa do Ambiente. Veio interromper-se, assim, um percurso recente e inovador, e já bem sucedido na gestão dos recursos hídricos. Com o fim destas instituições foram também desactivadas as respectivas plataformas de informação até então desenvolvidas, as quais forneciam dados importantes e consistentes para um maior e melhor apoio à decisão (Schmidt e Ferreira, 2013; Schmidt e Ferreira 2014; Ferreira e Schmidt, 2014).

Segundo diversos autores, apesar do risco de, em determinados contextos, as elites regionais e locais assumirem a liderança dos processos (Shordt, Stravato e Dietvorst, 2006: 9), a descentralização da gestão da água constitui um importante impulso no sentido do aumento dos níveis de transparência (O’Leary, 2009). A tendência é para se consolidarem, caso sejam criados e mantidos organismos abertos à sociedade civil, como os Comitês de Bacia, os quais “facilitam a transparência e a permeabilidade nas relações entre os atores, incorporando-os ao processo e criando um canal formal de participação” (Jacobi e Barbi, 2007: 526).

No caso português a centralização de competências em matéria de recursos hídricos na Agência Portuguesa do Ambiente conduziu à desativação dos sítios-web regionais e à concentração da informação num único sítio, que rapidamente se mostrou incapaz de manter a informação sistematizada em função das diferentes regiões. Acresce que a informação disponibilizada tornou-se entretanto mais escassa, estando boa parte dela desatualizada. A centralização da gestão dos recursos hídricos afastou os agentes da administração pública do terreno, deixando até um vazio na própria identificação dos protagonistas institucionais, o que gera incerteza e desconfiança junto dos cidadãos.

ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS	DESCONTINUIDADE DAS ACÇÕES DE MONITORIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Recentralização da gestão dos recursos hídricos. • Perda de autonomia das Administrações de Região Hidrográfica (ARH). • Integração das ARH e do Instituto da Água (INAG) na Agência Portuguesa do Ambiente. • Desativação dos sítios-web regionais. • Concentração da informação num único sítio-web, cujo impulso inicial não foi concretizado = sítio sem informação regional atualizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desativação de estações de monitorização da qualidade da água dos rios nacionais. • Interrupção de séries de dados sobre o sector. • INSAAR interrompido. Existe o RASARP (Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal) no âmbito da ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos) mas com informação sobre serviços de água (abastecimento e saneamento) por sistema de gestão e não por concelho/população. • Descontinuidade na divulgação de informação a especialistas e ao público. • Perda de confiança na informação.

Tabela 1. Principais alterações na gestão e monitorização dos recursos hídricos desde 2011

A mudança de ciclo político não se repercutiu apenas no retrocesso do modelo de gestão dos recursos hídricos em Portugal; fez também regredir um conjunto de iniciativas fundamentais para o conhecimento dos nossos recursos hídricos e sua posterior divulgação de informação. Em causa está, por exemplo, a interrupção de séries de dados estatísticos, a sua recolha, tratamento e disponibilização aos especialistas e ao público em geral, obstando ao conhecimento simultaneamente evolutivo e actualizado do estado das massas de água.

Veja-se o caso do **Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH)**, criado em 1994 com o objetivo de monitorizar as massas de água dos principais cursos de água nacionais em vários pontos de amostragem e medindo vários parâmetros. Desde 1995 que cerca de 100 estações servem de amostragem à qualidade das águas nos principais rios nacionais, mantendo-se igualmente outras estações da rede a funcionar para a monitorização de parâmetros mais específicos. Entretanto, nos últimos cinco anos, registou-se a falta de manutenção destas estações, com consequências nefastas por exemplo para o controlo da qualidade da água. O encerramento de estações de monitorização é uma das dimensões do problema, dado que interrompe a recolha de dados integrados em séries estatísticas sobre a evolução da qualidade da água dos principais cursos de água. Mas interrompeu-se igualmente um ciclo de confiança, até porque, estranhamente, foram encerradas algumas estações cuja qualidade da água foi classificada nas campanhas anteriores como sendo de muito má qualidade. Citem-se os exemplos de várias estações de amostragem localizadas no Alviela, Alcoa e Ribeiras do Oeste que, tudo indica, deixaram de funcionar e/ou de recolher dados a partir de 2008. Os equipamentos podem efectivamente avariar e poderá existir escassez de recursos humanos para recolher e tratar da informação, porém, a avaria em maior número dos equipamentos situados em locais-chave de habitual contaminação, designadamente com origem na indústria e agro-indústria, levanta sérias dúvidas, sobretudo por sair beneficiada a média nacional dos resultados obtidos com base nas outras estações de monitorização.

Por outro lado, pouco ou nada se sabe sobre a (des)continuidade do **Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR)**, que funcionava desde 2005 junto do Instituto da Água na recolha de dados sobre o sector. Desde o seu surgimento, o tratamento de dados e a disponibilização de informação eram feitos pelo próprio INSAAR e pelo Instituto Nacional de Estatística com base na escala concelhia. Com as alterações introduzidas no papel da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR) a recolha e tratamento destes dados passa parcialmente para a jurisdição da ERSAR, entidade que tem como principal preocupação a performance das empresas do sector. Com esta alteração perdeu-se uma forma de pressionar os municípios a fazerem mais, uma vez que, para o efeito, os municípios tinham dados ao seu dispor. A última edição do INSAAR foi publicada em 2012, com dados de 2009. Embora também ele com lacunas, dadas as ausências de informação sobre sectores tão importantes como a indústria, agricultura e agropecuária, turismo e serviços. O fim do INSAAR impede um cabal conhecimento do sector da água e águas residuais a diferentes escalas e dimensões. A inventariação de dados de

base sobre os diversos sectores com impacto nos recursos hídricos deveria merecer a manutenção de uma estrutura autónoma, tanto para facilitar o papel do regulador, como para o serviço prestado aos cidadãos.

Acima de tudo, para efeitos deste trabalho, sublinhamos o facto de ter desaparecido a informação criada entre 2008 e 2011 no âmbito das ARH. Ao ‘fundir’ os serviços na APA, ‘fundiram-se’ também a base de dados mas as diversas informações regionalizadas deixaram de ser disponibilizadas e, eventualmente, de existir, o que significou uma enorme perda.

5. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

5.1. Metodologia aplicada

A avaliação da transparência na gestão dos recursos hídricos em Portugal foi realizada com recurso ao Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos (INTRAG) aplicado em Espanha e no Brasil e adaptado ao contexto português por uma equipa do Observatório de Ambiente, Sociedade e Território. A recolha de informação foi feita com base na análise da informação disponibilizada nos sítios-web dos organismos públicos que gerem o sector. Em Portugal, desde a integração das Administrações de Região Hidrográfica e do Instituto da Água (INAG) na Agência Portuguesa de Ambiente (APA), esta informação está concentrada, sobretudo, no sítio-web da APA que passou a tutelar e congregar a informação respeitante à gestão pública da água, incluindo a que concerne às regiões e bacias hidrográficas. Procedemos ainda à recolha de informação com potencial para facilitar a avaliação a que nos propusemos em sítios específicos, como o Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), o Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR) e o portal de informação geográfica InterSIG que, embora também já integrados na APA, mantinham alguma autonomia de conteúdos. Finalmente, foram ainda analisados os sítios dos governos e secretarias regionais (incluindo organismos e sítios-web subsidiários) que tutelam o sector dos recursos hídricos nas regiões autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM).

Importa ainda salientar que, devido às alterações introduzidas nos últimos anos na administração portuguesa, muitos serviços (e.g., contratação de funcionários, aquisição de equipamentos, concursos públicos para realização de obras...) encontram-se centralizados em plataformas públicas transversais, pelo que nem sempre estão integrados nos ministérios ou departamentos específicos. Assim, os exemplos referidos encontram-se alojados e são publicitados nos sítios da responsabilidade do Ministério das Finanças mas, como é óbvio, podem referir-se a matéria de diferentes tutelas.

5.2. Grelha de indicadores

O Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal é composto por 80 indicadores que estão organizados em 6 dimensões e 12 subdimensões (Tabela 2) e procura uma abordagem pluridimensional e abrangente que engloba uma panóplia de temáticas e matérias, incluindo uma informação mais centrada nos organismos de gestão dos recursos

hídricos (e.g. informação institucional básica, legislação e regulamentação dos organismos), as relações com o público e partes interessadas (e.g. disponibilização de informação e atendimento ao público, participação pública); transparência nos processos de planeamento (e.g. disponibilização de informação facilitadora de participação pública); transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água (e.g. gestão de recursos, informação sobre usos da água, cumprimento da legislação existente); transparência económica e financeira (e.g. informação contabilística e orçamental, transparência das receitas e despesas); transparência nos contratos e licitações (e.g., procedimentos de contratação de serviços e acesso a informação sobre concursos públicos, relações e transações com fornecedores e empreiteiros, acompanhamento e controle da execução das obras).

DIMENSÕES, SUBDIMENSÕES E INDICADORES	Nº de indicadores
A. INFORMAÇÃO SOBRE OS ORGANISMOS DE GESTÃO	6
<p>A.1. Informação Institucional Básica</p> <p>1) Se é disponibilizado um organograma e directório dos cargos institucionais ou departamentais com contactos telefónicos e/ou correio eletrónico.</p> <p>2) Se é disponibilizado um sumário do quadro de recursos humanos com a quantidade, respetiva relação laboral ou funcional e qualificação profissional.</p> <p>3) Se detalham as principais funções e atribuições dos diferentes departamentos e órgãos de gestão e participação das ARH/APA.</p> <p>4) Se estão disponíveis nos sítios da Internet os relatórios de atividades do último ano de exercício.</p> <p>5) Se estão disponíveis nos sítios da Internet os relatórios de contas do último ano de exercício.</p> <p>A.2. Legislação e Regulamentação dos Organismos</p> <p>6) Se está disponível o texto legal constitutivo ou regulador, e os estatutos, das ARH/APA/Secretarias regionais.</p>	5
B. RELAÇÕES COM O PÚBLICO E AS PARTES INTERESSADAS	14
<p>B.1. Informação e atendimento ao público</p> <p>7) Existe um mecanismo claro de atendimento ao público para recolha de sugestões, pedidos de informação e reclamações/denúncias.</p> <p>8) Se é especificado, com periodicidade pelo menos anual, o número de pedidos de informação recebidas e as respostas fornecidas e o respetivo tempo de resposta.</p> <p>9) Se é especificado o procedimento a seguir pelo cidadão em caso de ausência de respostas por parte da administração ou da recusa de fornecimento de informação de carácter ambiental solicitada.</p> <p>10) Se é disponibilizada informação, com periodicidade pelo menos anual, sobre as queixas e denúncias recebidas (efetuadas pelo público) relativas ao funcionamento e gestão do organismo, e as respectivas respostas ou acções empreendidas.</p> <p>11) Se estão claramente disponíveis o procedimento e/ou formulários necessários para os processos administrativos e se é facilitado o acesso on-line.</p>	11

(Continuação)

- 12) Se estão disponíveis os documentos/dossiês em fase de consulta pública.
- 13) Se é fornecida uma lista atualizada dos relatórios e estudos técnicos elaborados por e para as ARH/APA (arquivo digital, consulta nos organismos, etc.).
- 14) Se está disponibilizada a informação relativa a taxas e tarifas da competência destes organismos (montantes, critérios de cálculo, regulamentos aplicáveis, etc.).
- 15) Se está detalhado o regime sancionatório aplicado, especificando a tipologia de infracções e as correspondentes sanções.
- 16) Se os interessados podem seguir na página web ou em outros sistemas de comunicação de grande alcance o estado das tramitações e as incidências do processo administrativo que lhes diga respeito.
- 17) Se são fornecidas as actas das reuniões dos distintos órgãos de participação, gestão e planeamento (Conselhos de Região Hidrográfica, Conselho Nacional da Água, etc.).

(Continuação)

B.2. Participação Pública

3

- 18) Se estão disponíveis as sugestões, propostas e alegações/denúncias/reclamações apresentadas nas diferentes atividades de participação relacionadas com cada Plano de Gestão de Região Hidrográfica.
- 19) Se estão disponíveis as repostas das ARH/APA às sugestões, propostas e alegações/denúncias/reclamações apresentadas nas diferentes actividades de participação relacionadas com cada Plano de Gestão de Região Hidrográfica.
- 20) Se são publicadas as denúncias/reclamações relacionadas com a atuação da entidade sujeita a consulta pública (por exemplo, propostas de novas obras hidráulicas, outorgamento de concessões públicas).

C. TRANSPARÊNCIA NOS PROCESSOS DE PLANEAMENTO

16

- 21) Se estão disponíveis as informações prévias aos Planos de Gestão de Região Hidrográfica, e respetivas revisões e atualizações quando se verificam.
- 22) Se estão disponíveis os Planos de Gestão de Região Hidrográfica.
- 23) Se está disponível um sumário executivo de cada Plano de Gestão de Região Hidrográfica, e respectivo programa de medidas, orçamento e calendarização / cronograma de implementação.
- 24) Se está disponível a avaliação e monitorização do estado de implementação da Diretiva-Quadro da Água (DQA).
- 25) Se estão disponíveis os objectivos ambientais por massas de água.
- 26) Se estão disponíveis os estudos e critérios utilizados para a determinação das massas de água muito alteradas/modificadas.
- 27) Se estão disponíveis os estudos para a determinação dos regimes de caudais ecológicos.
- 28) Se estão disponíveis os regimes de caudais ecológicos estabelecidos para cada massa de água.
- 29) Se estão disponíveis os estudos e critérios utilizados para justificar as excepções aos objectivos do bom estado das águas.
- 30) Se estão disponíveis os estudos para o cálculo dos recursos disponíveis.
- 31) Se estão disponíveis os estudos realizados para estimar a procura de água, presente e futura.
- 32) Se são fornecidos os estudos sobre o nível de recuperação de todos os custos dos serviços da água e a política de preços que incentive o uso eficiente da água e uma contribuição adequada dos diversos usos para facilitar a recuperação dos custos.
- 33) Se está disponível um Plano Especial de Seca para cada região hidrográfica, ou documento equivalente (caso este tenha sido aprovado).

(Continuação)

- 34) Se são publicados os relatórios periódicos de acompanhamento dos indicadores definidos nos Planos Especiais de Seca (caso tenham sido aprovados).
- 35) Se estão acessíveis os mapas de perigosidade e risco de cada região hidrográfica (Diretiva 2007/60/CE de Avaliação e Gestão de Riscos de Inundação).
- 36) Se é facilitado um serviço de visualização para aceder à informação geográfica.

(Continuação)

D. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E USOS DA ÁGUA

22

D.1. Gestão de Recursos

14

- 37) Se são publicados com periodicidade anual os consumos anuais (medidos ou estimados) discriminados por usos e sistemas de exploração ou por massa de água e origem do recurso (recomendável).
- 38) Se estão acessíveis os dados actualizados e/ou em tempo real das redes de abastecimento.
- 39) Se é publicada informação anual sobre as actualizações do inventário das descargas de águas residuais.
- 40) Se estão acessíveis os dados actualizados e/ou em tempo real dos níveis das águas subterrâneas.
- 41) Se estão acessíveis os dados das redes de controlo físico-químico das massas de água superficiais.
- 42) Se estão acessíveis os dados das redes de controlo físico-químico das massas de água subterrâneas.
- 43) Se estão acessíveis os dados dos indicadores biológicos para a determinação do estado das massas de água superficiais.
- 44) Se estão acessíveis os dados dos indicadores hidromorfológicos para a determinação do estado das massas de água superficiais.
- 45) Se está disponível a informação sobre os incumprimentos da legislação sobre qualidade da água (número de vezes que se ultrapassa os níveis permitidos em cada ano e os valores médios), com periodicidade pelo menos anual.
- 46) Se está disponível, com periodicidade pelo menos anual, a informação sobre os incumprimentos dos regimes dos caudais estabelecidos.
- 47) Se estão disponíveis, com periodicidade pelo menos anual, os resultados do processo de Delimitação do Domínio Público Hídrico, incluindo a cartografia ou descrição dos troços/secções afectados e seu estado no âmbito da delimitação.
- 48) Se são divulgadas as ações desenvolvidas no âmbito de programas de recuperação de cursos de água (ou nome equivalente em cada região hidrográfica) com dados sobre localização, quantidades/valores e objectivos, com periodicidade pelo menos anual.
- 49) Se são fornecidos os relatórios anuais sobre o estado de conservação das infra-estruturas hidráulicas dos cursos de água em cada região hidrográfica.
- 50) Se é fornecida informação sobre as acções tomadas para eliminação dos obstáculos fluviais e infra-estruturas hidráulicas obsoletas.

D.2. Informação Sobre os Usos da Água

3

- 51) Se são fornecidas, com periodicidade pelo menos anual, as atualizações do registro nacional de captações de águas, detalhando o número de registro, uso, quantidade/montante atribuído, localização (massa de água e município), período de vigência e cláusulas da concessão.
- 52) Se é publicada a atribuição de novas concessões, incluindo informação sobre a quantidade solicitada e localização, assim como o período de vigência e as cláusulas de concessão (recomendável).
- 53) Se é fornecido, com periodicidade pelo menos anual, um resumo das concessões vigentes por massa de água, estabelecidas e em tramitação, assim como os direitos de uso privados reconhecidos, com informação sobre os volumes de água associados.

(Continuação)

<p>D.3. Cumprimento da Legislação Existente</p> <p>54) Se são fornecidas estatísticas anuais sobre os processos de sanção e sua resolução, e as receitas dos regimes sancionatórios (recomendável).</p> <p>55) Se há informação, com periodicidade pelo menos anual, sobre incidências de contaminação pontual significativa das águas, mortandade de peixes e outros efeitos sobre o meio hídrico.</p> <p>56) Se é publicada informação sobre o grau de cumprimento das directivas comunitárias relativas à água no âmbito da região/circunscrição hidrográfica: Directiva Nitratos (91/676/CEE); Directiva de Tratamento de Águas Residuais Urbanas (91/271/CEE); Directiva das Águas Balneares (76/160/CEE).</p> <p>57) Se são publicados os relatórios de viabilidade económica, técnica, social e ambiental dos projetos de interesse público.</p> <p>58) Se são publicados os estudos sobre as taxas e tarifas a pagar pelos beneficiários das obras hidráulicas declaradas como de interesse público.</p>	<p>(Continuação)</p> <p>5</p>
<p>E. TRANSPARÊNCIA ECONÓMICA E FINANCEIRA</p> <p>E.1. Informação Contabilística e Orçamental</p> <p>59) Se são publicados os orçamentos discriminados (por assuntos/temas e rubricas) dos organismos de gestão da água.</p> <p>60) Se são publicadas as contas anuais dos organismos de gestão da água (balanços, resultados económicos e patrimoniais, etc.).</p> <p>61) Se são publicadas as subvenções/ajudas recebidas pelos organismos de gestão da água, diferenciando a origem e destino das mesmas.</p> <p>62) Se é publicada informação periódica (no mínimo, semestralmente) sobre a execução orçamental.</p> <p>E.2. Transparência das Receitas e Despesas</p> <p>63) Se são publicados os montantes das receitas recebidos e a receber (taxas e tarifas) no final do ano por parte das ARH/APA, discriminados por beneficiários.</p> <p>64) Se são publicados os montantes cobrados a título de taxas e tarifas discriminados pelas obras hidráulicas a que respeitam.</p> <p>65) Se são publicados, discriminadamente, os destinos de aplicação dos montantes cobrados em cada taxa ou tarifa.</p> <p>66) Se são publicadas as estimativas de recuperação de custos para cada novo contrato ou licitação de obras públicas hidráulicas, indicando as deduções aplicadas e as fontes de financiamento.</p>	<p>8</p> <p>4</p> <p>4</p>
<p>F. TRANSPARÊNCIA NOS CONTRATOS E LICITAÇÕES</p> <p>F.1. Procedimento de Contratação de Serviços</p> <p>67) Se é publicada a convocatória ou abertura de concursos públicos.</p> <p>68) Se são publicadas as cláusulas de especificações dos concursos para contratação pública.</p> <p>69) Se são publicadas as composições dos júris dos concursos públicos/comissões de adjudicação.</p> <p>70) Se são publicadas as atas dos júris dos concursos públicos/comissões de adjudicação, e as decisões finais com as pontuações obtidas pelas diversas entidades participantes.</p> <p>F.2. Relações e Transações com Fornecedores e Empreiteiros</p> <p>71) Se é publicado um quadro com o resumo anual das principais vendas, operações e contratações de serviços com os principais fornecedores e empreiteiros dos organismos públicos de gestão da água.</p>	<p>14</p> <p>4</p> <p>8</p> <p>(Continuação)</p>

<p>72) Se são publicados periodicamente (no mínimo, trimestralmente) os contratos de menor dimensão formalizados, pelo menos de forma agregada (número de contratos e montante total).</p> <p>73) Se são publicados dados estatísticos sobre a percentagem dos orçamentos destinados a contratos adjudicados, através de cada um dos procedimentos previstos na legislação dos contratos do sector público.</p> <p>74) Se é publicada a relação dos acordos assinados com referências às partes signatárias, o seu propósito e, quando aplicável, as obrigações financeiras acordadas.</p> <p>75) Se são discriminadas as fontes de financiamento das novas obras e intervenções.</p> <p>76) Se são publicados os projectos, as especificações e os critérios de licitação das obras públicas hidráulicas.</p> <p>77) Se são publicadas os “fechos de contas” após a conclusão das obras.</p> <p>78) Se são publicadas as alterações aos projectos e contratos.</p> <p>F.3. Acompanhamento e Controle da Execução das Obras</p> <p>79) Se são fornecidas informações precisas sobre cada uma das obras mais importantes de infra-estruturas em curso (objectivos, dono da obra, responsáveis pela contratação, valor orçamentado, data concreta de início e fim de execução).</p> <p>80) Se é transmitido anualmente um resumo das informações sobre as obras de infra-estruturas realizadas, aprovadas e/ou com execução pendente (relatórios, comunicados de imprensa, possíveis derrapagens orçamentais, etc.).</p>	<p>(Continuação)</p> <p>2</p>
---	-------------------------------

Tabela 2. Dimensões, subdimensões e indicadores do INTRAG

Importa ainda referir que, respeitando algumas especificidades das regiões autónomas, dos 80 indicadores presentes no índice, sete não foram aplicados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Transparência nos processos de planeamento	Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água
<ul style="list-style-type: none"> • Se estão disponíveis os estudos e critérios utilizados para a determinação das massas de água muito alteradas/modificadas. • Se estão disponíveis os estudos para a determinação dos regimes de caudais ecológicos; • Se estão disponíveis os regimes de caudais ecológicos estabelecidos para cada massa de água; • Se está disponível um Plano Especial de Seca para cada região hidrográfica, ou documento equivalente (caso tenha sido aprovado). • Se são publicados os relatórios periódicos de acompanhamento dos indicadores definidos nos Planos Especiais de Seca (caso tenham sido aprovados). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se está disponível, com periodicidade pelo menos anual, a informação sobre os incumprimentos dos regimes dos caudais estabelecidos. • Se estão disponíveis, com periodicidade pelo menos anual, os resultados do processo de Delimitação do Domínio Público Hídrico, incluindo a cartografia ou descrição dos troços/secções afetados e seu estado no âmbito da delimitação.

Tabela 3. Indicadores não considerados nas regiões insulares

Nestes casos, considerou-se que o que estava em causa medir não se aplicava à realidade destes arquipélagos: cinco na área da transparência nos processos de planeamento e dois na área da transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água.

5.3. Procedimentos

Desde o início havia um objectivo duplo: por um lado, garantir a comparabilidade com Espanha e com o Brasil e, por outro lado, alcançar uma adaptabilidade à realidade portuguesa que permitisse retratar tão fielmente quanto possível a situação actual. A primeira tarefa passou, assim, pela tradução da grelha espanhola (original), a que se seguiram subsequentes ajustamentos à realidade hídrica e político-administrativa portuguesa. Contou-se, para tal, não apenas com a experiência prévia da aplicação espanhola, mas igualmente como a experiência no Brasil onde, tendo-se já iniciado o processo, se ultrapassaram dificuldades similares na adaptação da grelha a uma realidade distinta quer em termos de linguagem, quer em termos de indicadores.

Acresce que, para potenciar este esforço de adaptabilidade à realidade portuguesa e antes de se concluir esta primeira etapa, foi ouvida a Agência Portuguesa de Ambiente (APA) através de uma reunião alargada, de telefonemas e trocas de *emails* entre a equipa do ICS-ULisboa e uma equipa de vários técnicos responsáveis deste organismo que acumula grande parte da actual responsabilidade da gestão dos recursos hídricos em Portugal. Deste modo, procurou-se discutir e resolver dificuldades e/ou impossibilidades de preenchimento da grelha e integrar ajustamentos que, sem pôr em perigo a integridade desta ferramenta avaliativa, permitissem encontrar um justo calibre nas fontes e nos conteúdos das perguntas de modo a, por exemplo, colmatar a ausência de informação de base regional, resultante da recente alteração nas estratégias de governança das bacias hidrográficas em Portugal.

Seguindo a grelha de avaliação utilizada originalmente em Espanha com as referidas adaptações, a proposta final foi posteriormente apresentada a um grupo de peritos constituído por especialistas em matéria de água e de recursos hídricos. Contando com uma participação ativa e interessada de todos eles, a reunião principal (onde se discutiram metodologias e indicadores) realizou-se em Outubro de 2014.

A tarefa de adaptação da grelha à realidade portuguesa foi, assim, facilitada com todos estes contributos, permitindo uma melhor interpretação e compreensão da realidade. Acima de tudo, facultou uma ponderação e gestão de informação que responde de forma mais adequada às necessidades de avaliação no contexto português ainda que, em traços gerais, se tenha conseguido manter a metodologia e a escala de pontuação do índice INTRAG criado para o contexto espanhol.

Cálculo do índice INTRAG

Em termos de procedimentos estatísticos, após a recolha de dados, procedeu-se ao cálculo do índice segundo a equação $\text{INTRAG}_i = 100 \times n_i / n_T$, em que “ n_T ” é o número total de indicadores considerados (80) e “ n_i ” é a quantidade de indicadores cuja informação (total ou parcial) foi encontrada no(s) respectivo(s) sítio(s)-web. Na versão espanhola original, para cada resposta (n_i) era considerada uma pontuação dicotómica de “0” ou “1”. Assim, a equipa espanhola atribuiu “0 pontos” quando não se verificou a informação esperada no indicador, e “1 ponto” quando se verificaram todos os parâmetros esperados na íntegra.

Todavia, porque a realidade nem sempre se apresentava a “preto e branco”, especificamente para o caso português, abandonou-se a fórmula dicotómica de avaliação, atribuindo valores intermédios dependentes de uma análise menos rígida (Tabela 4). Espera-se, com esta alteração, contribuir para uma maior consistência, precisão e adequabilidade da avaliação, minorando as dificuldades impostas pela dicotomia da fórmula original que limitava a interpretação da realidade apenas à disponibilidade ou não disponibilidade de informação nos sítios-web. Ainda assim, o resultado final da equação traduz-se, em qualquer caso, numa escala de 0 a 100, em que 100% corresponde ao valor máximo de transparência.

Valor	Condições de atribuição
0,00	Quando não se verificou nenhuma das condições consideradas relevantes para a avaliação do indicador
0,25	Quando se verificou menos de metade da informação requerida pelo indicador e/ou esta se encontrava desatualizada em três ou mais anos.
0,50	Quando se verificou cerca de metade da informação requerida pelo indicador e/ou esta se encontrava desatualizada em, pelo menos, dois anos.
0,75	Quando se verificou mais de metade da informação requerida pelo indicador mas, ainda assim, não estava completa e/ou se encontrava desatualizada até um ano.
1,00	Quando a informação disponibilizada cumpria todos os requisitos pressupostos no indicador.

Tabela 4. Escala de avaliação introduzida em Portugal

Na impossibilidade de avaliar os sítios-web das antigas ARH que foram assimiladas pela estrutura nacional da APA com a reestruturação administrativa do setor do ambiente que, em Portugal, aconteceu após a mudança de ciclo político registada em 2011, a pesquisa incidiu sobretudo no sítio-web da APA – <http://www.apambiente.pt> – e noutros sítios (ou sub-sítios) associados à gestão da água: Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH) – <http://snirh.apambiente.pt> –, Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e

de Águas Residuais (INSAAR) – <http://insaar.apambiente.pt> – e InterSIG (gestor de informação geográfica associado à APA) – <http://intersig.apambiente.pt/intersig>. Complementarmente, foram ainda consideradas outras fontes da administração pública exteriores à tutela do ambiente (e da água), onde a informação requerida pelos indicadores se encontrava exclusivamente alojada, como o portal BASE – Contratos Públicos Online (<http://www.base.gov.pt/base2/>).

Por outro lado, dado que a aplicação do índice INTRAG em Portugal procurou ser exaustiva e inclusiva, não se podia prescindir das regiões insulares portuguesas: Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores. Nestes casos, a recolha de informação incidia, basicamente, nos sítios-web dos respetivos governos e secretarias regionais que tutelam a gestão dos recursos hídricos – Açores, a Secretaria Regional da Agricultura e Ambiente, nomeadamente a Direção Regional do Ambiente (<http://www.azores.gov.pt/Portal/pt/entidades/sraa-dra/>) e Madeira, a Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais, nomeadamente a Direção Regional do Ordenamento do Território e Ambiente (<http://drot.a.gov-madeira.pt/berilio/berwpag0.home>). No caso açoriano, incluíram-se ainda sítios-web subsidiários como o Portal do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos (<http://www.azores.gov.pt/GRA/srrn-drotrh>) ou o Portal do Sistema de Informação Geográfica do Ambiente e do Mar dos Açores onde se inclui o Sistema Regional de Informação sobre a Água (<http://sig-sraa.azores.gov.pt/SRAM/site/SRIA>).

Finalmente, a realidade atual da administração pública dos recursos hídricos impõe um resultado que não diferencia as regiões hidrográficas do Continente. No entanto, face à expectativa de vir a ser retomada a gestão por região hidrográfica – até por ser esse o princípio defendido na Diretiva-Quadro da Água – a média nacional (para além dos valores discriminados por Portugal Continental, Açores e Madeira) foi obtida pressupondo a existência de informação com origem nas Administrações de Região Hidrográfica (ARH). Temos, assim, cinco ARH em Portugal continental e duas nas regiões autónomas (Açores e Madeira), a que corresponde a seguinte equação: índice de Portugal = (índice de Portugal Continental x 5 + índice dos Açores + índice da Madeira) / 7. Tal fórmula permite assim alguma ponderação do peso das duas regiões autónomas face aos valores do Continente.

6. RESULTADOS

O resultado global da aplicação do INTRAG em Portugal foi bastante insatisfatório, não ultrapassando os 28,7%. Há, no entanto, diferenças assinaláveis entre os vários indicadores incluídos e entre os diferentes contextos geográficos, como se constata na Figura 1.

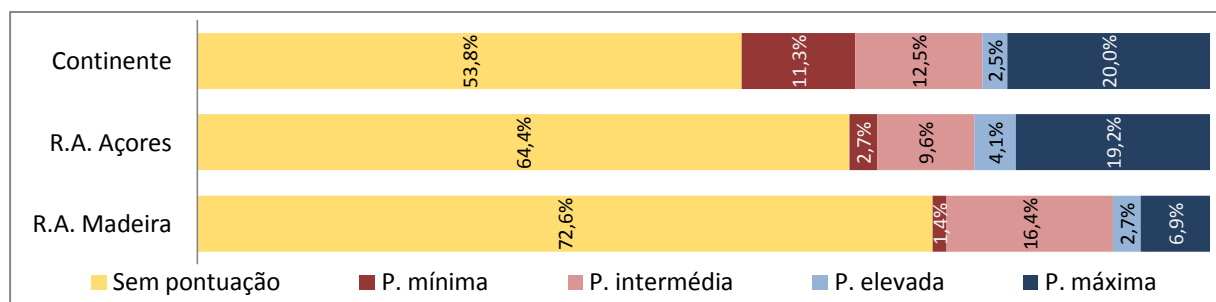


Figura 1. Resultados por indicador (Portugal Continental e Regiões Autónomas)

Com efeito, utilizando a escala criada para o caso português (Tabela 4), quase 54% dos indicadores analisados para Portugal Continental não exibiam qualquer informação que se pudesse valorizar; 11,3% apresentavam os requisitos mínimos; 12,5% registavam uma situação um pouco melhor, mas ainda pouco satisfatória e apenas 22,5% dos indicadores alcançaram uma pontuação elevada ou máxima. Nas Regiões Autónomas a situação tende a piorar, sobretudo, na Madeira onde 72,6% dos 73 indicadores com aplicação regional não alcançaram pontuação e apenas 6,9% atingiu a pontuação máxima. Os Açores assumem uma posição intermédia, registando uma taxa um pouco mais alta de indicadores sem pontuação (64,4%) mas apresentando-se relativamente bem nos indicadores com avaliação positiva.

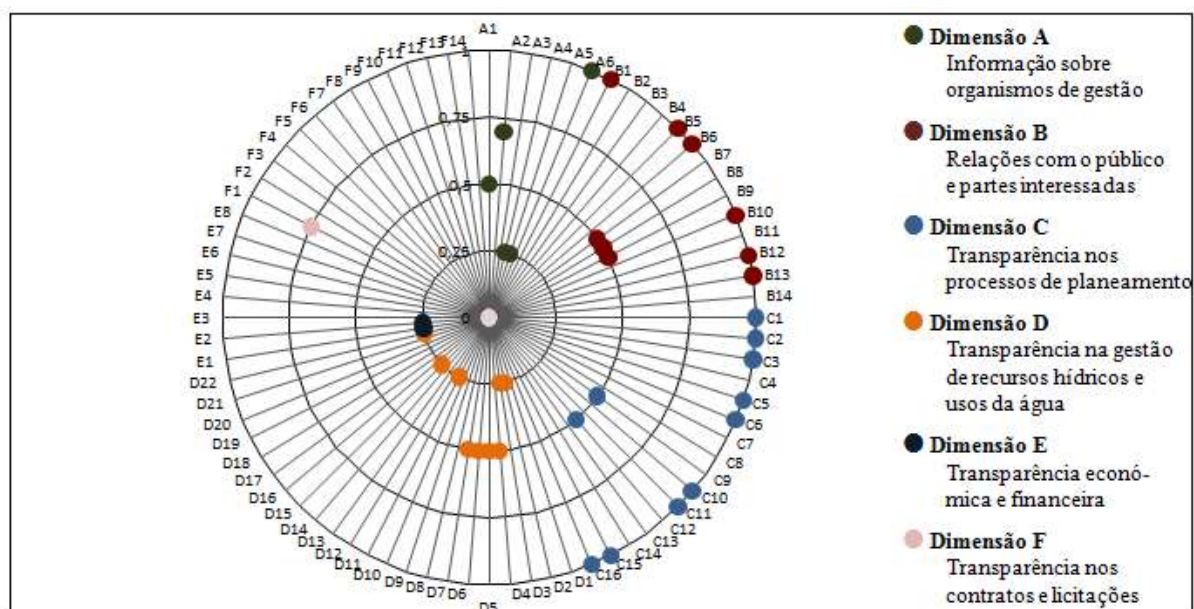


Figura 2. Resultados globais em Portugal continental (indicadores e dimensões)

Em Portugal Continental o panorama é, sobretudo, preocupante nas dimensões D, E e F – *Transparência na Gestão de Recursos Hídricos e Usos da Água; Transparência Económica e Financeira*, e *Transparência nos Contratos e Licitações* – mas, em qualquer das restantes dimensões, como se depreende dos dados expostos na Figura 2, também não se alcança uma situação de clara transparência. Na Dimensão A (*Informação sobre Organismos de Gestão*), apenas um indicador analisado obteve a pontuação máxima; na Dimensão B (*Relações com o Público e Partes Interessadas*), menos de metade (6 em 14) obteve a pontuação máxima, enquanto na Dimensão C (*Transparência nos Processos de Planeamento*), foram 9 (em 16) os indicadores a consegui-la. Nas restantes dimensões a pontuação máxima nunca foi alcançada.

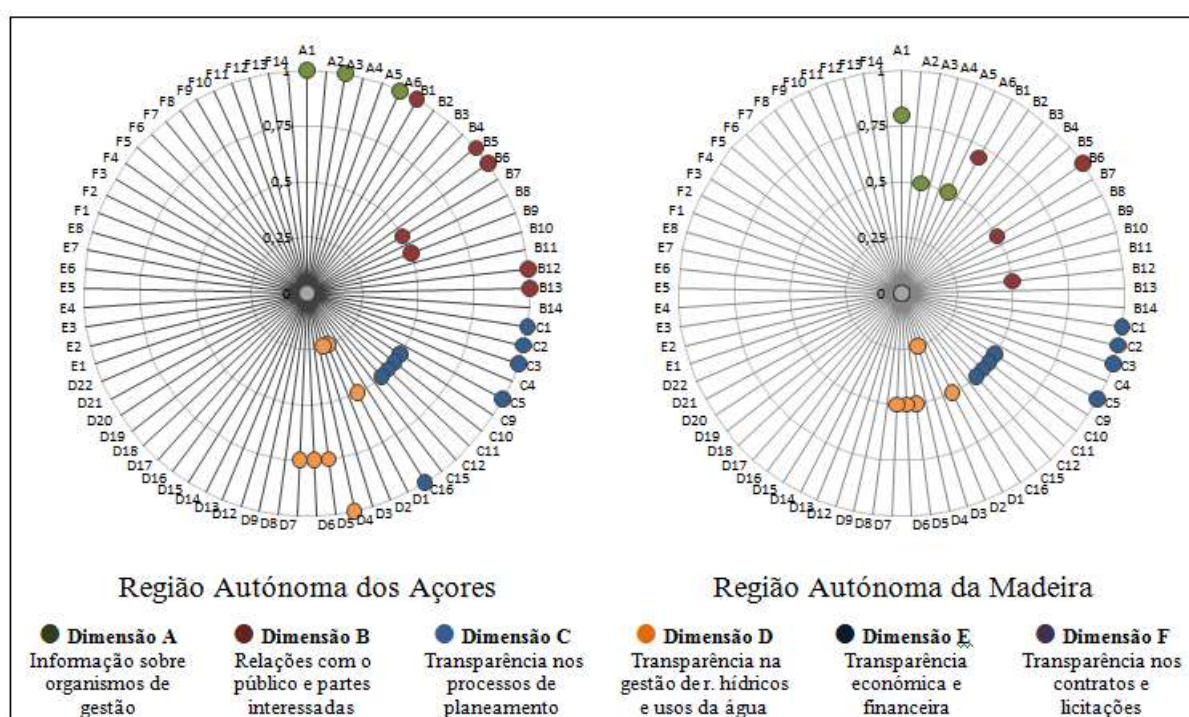


Figura 3. Resultados globais em Portugal continental (indicadores e dimensões)

De acordo com a Figura 3, nas Regiões Autónomas a situação parece diferente entre Açores e Madeira. Com efeito, enquanto na Madeira as pontuações alcançadas parecem ficar invariavelmente aquém do Continente, nos Açores há indicadores e dimensões onde se alcançam melhores resultados. É o caso da Dimensão A (onde 3 indicadores obtêm a pontuação máxima) e da Dimensão D que alcança uma pontuação máxima e três pontuações elevadas. No entanto, e tal como já tínhamos verificado com os dados da Figura 1, a situação tende a apresentar, em ambas as regiões, uma posição menos transparente do que o Continente.

Quanto às Dimensões de Transparência no contexto de Portugal (continente e ilhas), de acordo com a Figura 4, as melhor classificadas foram a **transparência nos processos de planeamento** (61,5%), as **relações com o público e partes interessadas** (47,1%), a **informação sobre os organismos de gestão** (43,1%). Com valores muito pouco expressivos surge a **transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água** (16%). Mas as dimensões com menor transparência dizem respeito à **transparência nos contratos e licitações** (3,9%) e à **transparência económica e financeira** (4,5%).

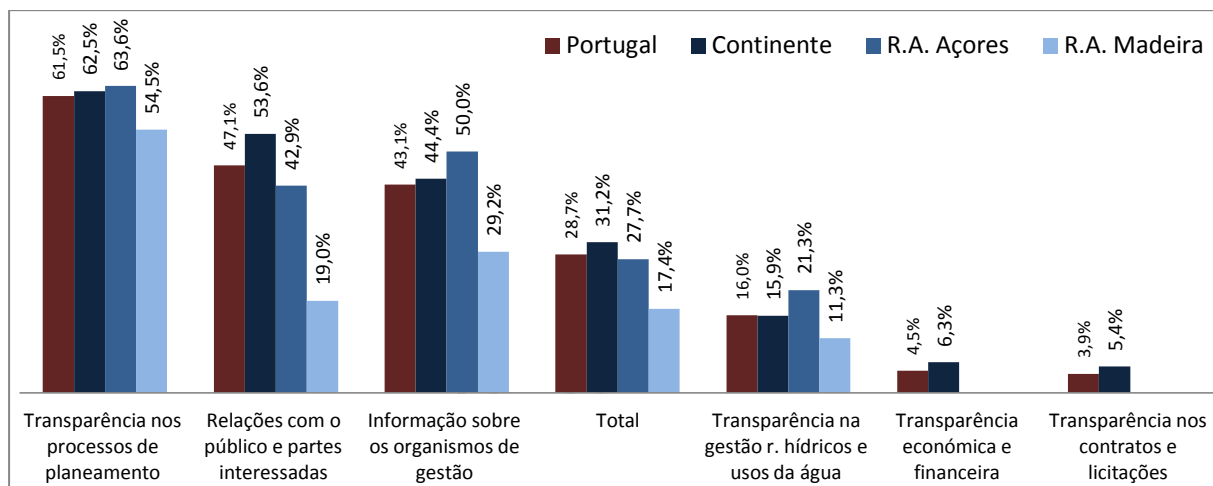


Figura 4. Resultados nacionais por áreas de transparência

Foram, aliás, os resultados nestas duas dimensões da transparência que contribuíram para a baixa média nacional do índice INTRAG sendo que, a maior parte da informação requerida nos indicadores aqui incluídos não se encontrava disponível ou, nos casos em existia, estava alojada e era divulgada noutros sítios da administração pública que não os da água. Designadamente nos serviços da tutela do Ministério das Finanças.

6.1. Dimensões e subdimensões de transparência por região

Sendo o objectivo proposto deste projecto a análise da transparência de informação ao nível das regiões hidrográficas, as alterações ocorridas recentemente na administração dos recursos hídricos no Continente português, ao ‘fundir’ as ARH na APA, limitaram, pelo menos nesta primeira edição do INTRAG, a análise de apenas três regiões: Portugal continental (onde estão incluídas as suas cinco regiões hidrográficas), a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira.

No caso de Portugal continental, as dimensões de transparência com melhor classificação foram as da *Transparência nos Processos de Planeamento* (62,5%) e das *Relações com o*

Público e Partes Interessadas (53,6%), as únicas com valor acima dos 50%. Na ordem inversa, à semelhança do que sucede no país, duas das seis áreas avaliadas registaram uma pontuação inferior a 10% – são elas a *Transparência Económica e Financeira* (6,3%) e a *Transparência nos Contratos e Licitações* (5,4%).

No que diz respeito às duas regiões autónomas (Açores e Madeira), o resultado da aplicação do índice INTRAG foi de 27,7% para os Açores e de 17,4% para a Madeira, valores em ambos os casos inferiores ao calculado para Portugal Continental (31,1%). No entanto, no caso açoriano há duas áreas de transparência que se distinguiram com a melhor classificação nacional: *Transparência nos Processos de Planeamento* (63,6%) e *Informação sobre os Organismos de Gestão* (50%). Por outro lado, nas duas regiões autónomas e ao contrário do continente, duas das seis dimensões principais – *Transparência Económica e Financeira* e *Transparência nos Contratos e Licitações* – revelaram uma classificação de 0% (equivalente a nenhuma informação disponibilizada nessas áreas). A Região Autónoma da Madeira exibiu ainda o pior valor em matéria de gestão de recursos hídricos.

Áreas de transparência	Portugal continental	R. A. Açores	R. A. Madeira
TOTAL	31,1%	27,7%	17,4%
A – Informação sobre os Organismos de Gestão	44,4%	50%	29,2%
<i>A1 – Informação Institucional Básica</i>	33,3%	40%	25%
<i>A2 – Legislação e Regulamentação dos Organismos</i>	100%	100%	50%
B – Relações com o Público e Partes Interessadas	53,6%	42,9%	19%
<i>B1 – Informação e Atendimento ao Público</i>	50%	36,4%	19,7%
<i>B2 – Participação Pública</i>	66,7%	66,7%	16,7%
C – Transparência nos Processos de Planeamento	62,5%	63,6%	54,5%
D – Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos e Usos da Água	15,9%	21,3%	11,3%
<i>D1 – Gestão de Recursos</i>	21,4%	35,4%	18,8%
<i>D2 – Informação Sobre os Usos da Água</i>	8,3%	0%	0%
<i>D3 – Cumprimento da Legislação Existente</i>	5%	0%	0%
E – Transparência Económica e Financeira	6,3%	0%	0%
<i>E1 – Informação Contabilística e Orçamental</i>	12,5%	0%	0%
<i>E2 – Transparência das Receitas e Despesas</i>	0%	0%	0%
F – Transparência nos Contratos e Licitações	5,4%	0%	0%
<i>F1 – Procedimento de Contratação de Serviços</i>	18,8%	0%	0%
<i>F2 – Relações e Transações com Fornecedores e Empreiteiros</i>	0%	0%	0%
<i>F3 – Acompanhamento e Controle da Execução das Obras</i>	0%	0%	0%

Tabela 5. Resultados das subdimensões por região (Continente, Açores e Madeira)

As subdimensões das áreas de transparência expostas na Tabela 5 explicam com maior minúcia os resultados alcançados e, desde logo, percebe-se algum desequilíbrio entre as várias subdimensões.

No que diz respeito à Dimensão A – *Informação sobre os Organismos de Gestão*, a Subdimensão A1 – *Informação Institucional Básica* surge mais universalmente trabalhada pela administração, alcançando no entanto uma pontuação baixa nas três regiões. Em nenhuma das regiões, por exemplo, estão disponíveis os respectivos relatórios de contas e de actividades do último ano de exercício. É, no entanto, a Subdimensão A2 – *Legislação e Regulamentação dos Organismos* que consegue melhores resultados no Continente e nos Açores, ambos com a pontuação máxima.

No caso da Dimensão B – *Relações com o Público e Partes Interessadas*, o Continente é a única região a obter uma pontuação positiva, ainda que mínima (50%), na Subdimensão B1 – *Informação e Atendimento ao Público*, enquanto os Açores e a Madeira alcançam, respectivamente, 36,4% e 19,7%. Se por um lado nas três regiões se encontram disponíveis, por exemplo, documentos/dossiês em fase de consulta pública, em nenhuma das três é disponibilizada informação sobre as queixas e denúncias recebidas (efetuadas pelo público) relativas ao funcionamento e gestão do organismo, e as respectivas respostas ou acções empreendidas, ou é especificado o procedimento a seguir pelo cidadão em caso de ausência de respostas por parte da administração ou da recusa de fornecimento de informação de carácter ambiental solicitada.

Na outra subdimensão (Subdimensão B2 – *Participação Pública*), o Continente e os Açores partilham uma pontuação claramente positiva (ambas com 66,7%), destacando-se, no entanto, pela negativa, a Madeira com uma pontuação muito baixa (16,7%). Neste caso, ao contrário do Continente e dos Açores, no sítio-web da Madeira não estão disponíveis as repostas às sugestões, propostas e reclamações apresentadas nas diferentes actividades de participação relacionadas com os Planos de Gestão de Região Hidrográfica.

A Dimensão C – *Transparência nos Processos de Planeamento* é a única que não se encontra organizada por subdimensões, e é também a única que apresenta uma avaliação positiva para as três regiões (partilhando uma pontuação semelhante), onde se inclui uma série de indicadores relacionados com informações dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica.

Quanto à Dimensão D – *Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos e Usos da Água*, com valores muito baixos nas três regiões, apresenta resultados desiguais quer em termos geográficos, quer em termos de subdimensões. É a Subdimensão D1 – *Gestão de Recursos* que obtém melhores resultados (embora negativos) e é, aliás, a única pontuada nas três regiões. As outras duas (D2 – *Informação Sobre os Usos da Água* e D3 – *Cumprimento da Legislação Existente*) alcançam uma pontuação nula (0%) nos Açores e na Madeira, e valores ínfimos no Continente, não atingindo sequer os 10% em qualquer uma destas subdimensões (8,3% e 5%, respectivamente). No caso da *Informação Sobre os Usos da Água*, não há para os Açores e a Madeira qualquer informação sobre registos de captações de águas, respectivas concessões, localizações e períodos de vigência, e no Continente, a informação existente encontra-se desactualizada em mais de três anos. Quanto ao *Cumprimento da Legislação Existente*, há um vazio de informação generalizado sobre incidências de contaminação pontual significativa das águas, mortandade de peixes e outros efeitos sobre o meio hídrico; processos de sanção e sua resolução, e as receitas dos regimes sancionatórios; como também não é publicada em nenhuma região qualquer informação sobre o grau de cumprimento das directivas comunitárias relativas à água (Directiva Nitratos - 91/676/CEE, Directiva de Tratamento de Águas Residuais Urbanas - 91/271/CEE, ou a Directiva das Águas Balneares - 76/160/CEE).

Finalmente, as restantes duas dimensões (E – *Transparência Económica e Financeira* e F – *Transparência nos Contratos e Licitações*) surgem apenas pontuadas no Continente (nas ilhas não conseguimos encontrar informação pontuável) e apenas com uma subdimensão valorizada em cada dimensão, ambas com valores ínfimos: E1 – *Informação Contabilística e Orçamental* e F1 – *Procedimento de Contratação de Serviços*. Há ainda três subdimensões que não obtêm qualquer pontuação em cada uma das três regiões: E2 – *Transparência das Receitas e Despesas*, F2 – *Relações e Transacções com Fornecedores e Empreiteiros* e F3 – *Acompanhamento e Controlo da Execução das Obras*.

Ou seja, num conjunto total de 22 indicadores abrangidos por estas duas dimensões (e respectivas subdimensões), nenhum é pontuado no caso dos Açores e da Madeira, e apenas três recebem pontuação no continente, sem atingirem no entanto o valor máximo. Em nenhuma região são por exemplo publicados os montantes das receitas recebidos e a receber (taxas e tarifas) no final do ano, discriminados por beneficiários; os destinos de aplicação (discriminados) dos montantes cobrados em cada taxa ou tarifa; as composições dos júrís dos

concursos públicos/comissões de adjudicação; as atas dos júris dos concursos públicos/comissões de adjudicação, e as decisões finais com as pontuações obtidas pelas diversas entidades participantes; um quadro com o resumo anual das principais vendas, operações e contratações de serviços com os principais fornecedores e empreiteiros dos organismos públicos de gestão da água; dados estatísticos sobre a percentagem dos orçamentos destinados a contratos adjudicados, através de cada um dos procedimentos previstos na legislação dos contratos do sector público; a relação dos acordos assinados com referências às partes signatárias, o seu propósito e, quando aplicável, as obrigações financeiras acordadas; os “fechos de contas” após a conclusão das obras; as alterações aos projectos e contratos; informações precisas sobre cada uma das obras mais importantes de infra-estruturas em curso (objectivos, dono da obra, responsáveis pela contratação, valor orçamentado, data concreta de início e fim de execução); um resumo (anual) das informações sobre as obras de infra-estruturas realizadas, aprovadas e/ou com execução pendente (relatórios, comunicados de imprensa, possíveis derrapagens orçamentais, etc.).

Em suma, nem as dimensões, nem as subdimensões parecem garantir uma adesão e atenção equitativa da administração na forma como é disponibilizada a informação. Globalmente, e esperando que este exercício possa vir a impulsionar mudanças que permitam melhorar o grau de transparência exibido na governança dos recursos hídricos em Portugal, é inegável o fraco desempenho da administração portuguesa, sobretudo, em áreas como a transparência económica e financeira e nos contratos e licitações.

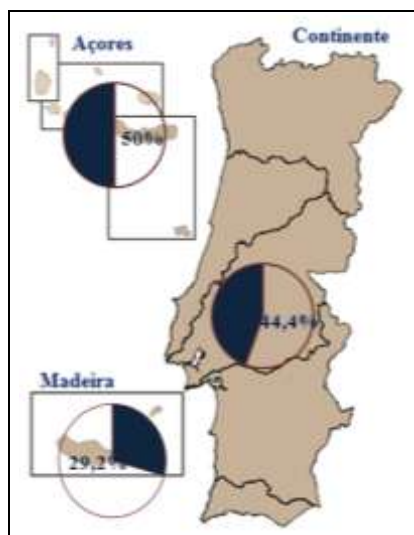


Figura 5. Informação sobre os organismos de gestão

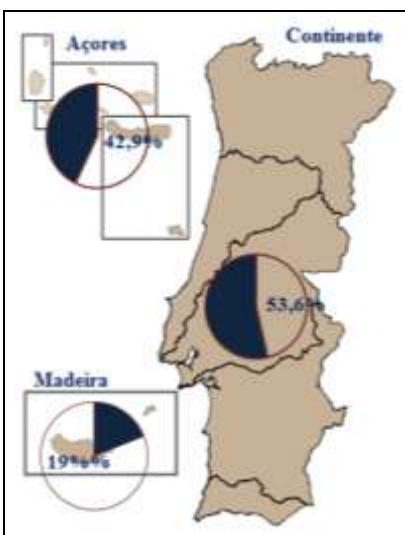


Figura 6. Relações com o público e as partes interessadas

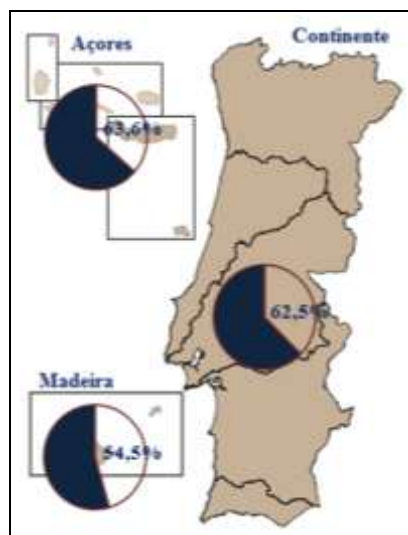


Figura 7. Transparência nos processos de planeamento

A leitura das áreas de transparência por região permite concluir ser muito baixa a transparência relativa à **informação sobre os organismos de gestão** na Região Autónoma da Madeira, não superando 29,2%. A percentagem mais elevada foi obtida nos Açores, com 50%, seguindo-se o Continente com 44,4% (Figura 5). Embora com uma percentagem mais elevada (19%), a Madeira ocupa igualmente a última posição relativamente às **relações com o público e as partes interessadas**, seguindo-se, neste caso, Portugal Continental com 53,6% e depois os Açores com 42,9% (Figura 6). A dimensão que obteve percentagens globais mais elevadas – a **transparência nos processos de planeamento** – regista os maiores valores na Região Autónoma dos Açores com 63,6%, seguida pelo Continente com 62,5%, ficando-se a Região Autónoma da Madeira em último lugar com 54,5% (Figura 7).

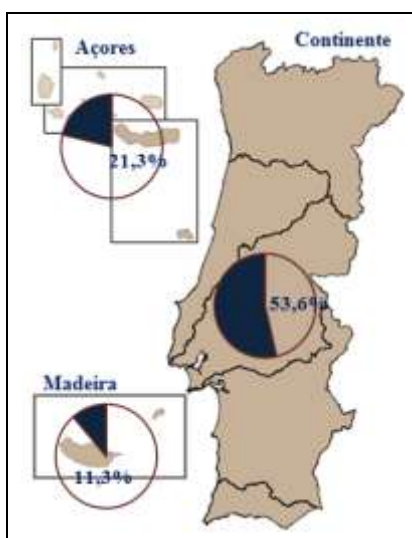


Figura 8. Transparência na gestão dos RH e usos da água

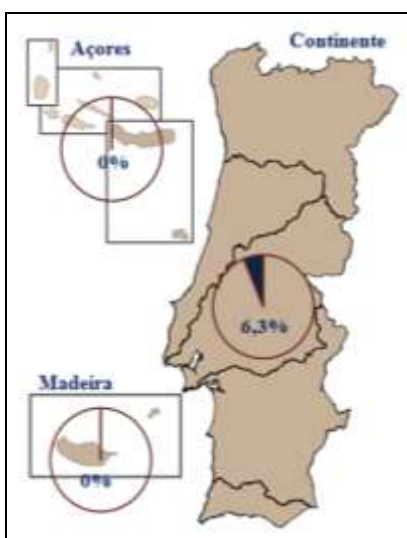


Figura 9. Transparência económica e financeira

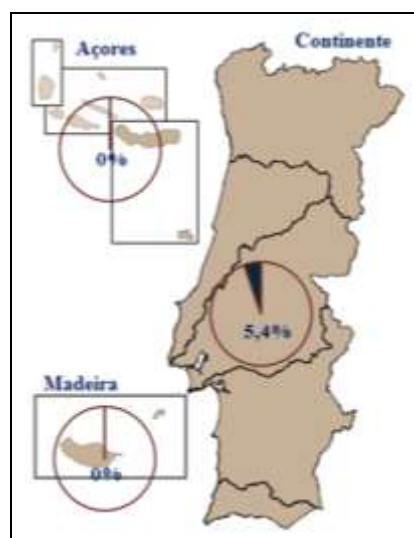


Figura 10. Transparência nos contratos e licitações

Por seu turno, a **transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água** apresenta grandes discrepâncias, registando-se o maior valor no Continente (53,6%), seguido dos Açores com 21,3% e da Madeira com 11,3% (Figura 8). Por último, a **transparência económica e financeira** e a **transparência nos contratos e licitações** obtêm as percentagens mais baixas. Nas regiões autónomas não foi encontrada informação pontuável e no Continente apenas se alcançou 6,3% para a Transparência económica e financeira (Figura 9) e 5,4% para a Transparência nos contratos e licitações (Figura 10).

Os resultados obtidos não espelham apenas o momento actual, reflectindo sobretudo o impacto das medidas que conduziram à extinção da autonomia e dinâmica das Administrações de Região Hidrográfica, relativamente às quais a expectativa é que sejam retomados os processos interrompidos. O Governo anunciou em Junho passado uma candidatura a Fundos

Europeus que permitirá colocar em funcionamento as estações de monitorização do SNIRH. Resta saber quanto tempo irá demorar esse processo.

De qualquer modo, será irrecuperável a informação não recolhida das estações de monitorização desde 2008, interrompendo-se séries de dados estatísticos cruciais para o conhecimento da evolução das massas de água nacionais, assim como para o cumprimento da legislação nacional e comunitária. Por outro lado, está em dúvida o papel das ARH no ciclo de planeamento atual já que os Planos de Região Hidrográfica em curso podem (ou não) vir a implicar o relançamento de um processo de planeamento inclusivo e participativo que conte com os cidadãos das diferentes regiões hidrográficas. Tudo dependerá de uma efetiva reintrodução da gestão descentralizada dos recursos hídricos (e consequente resgate das ARH ou estruturas semelhantes) que garantam a recolha, discriminação e disponibilização de dados e registos regionais, desta feita, preferencialmente, num modelo de governança participativa que permita envolver as populações.

Os resultados mostram igualmente que a administração pública não instalou ainda rotinas que promovam a transparência dos processos, sem a qual nem a informação é sempre recolhida e divulgada, nem se estimula o interesse dos cidadãos em saber mais sobre um recurso que lhes é vital.

6.2. Comparação internacional

Feita a avaliação das seis dimensões de transparência em Portugal (no continente e nas regiões autónomas), importa agora comparar os dados de cada uma dessas dimensões com a aplicação do INTRAG em Espanha e no Brasil. A principal conclusão a retirar é que, globalmente, Portugal apresenta resultados inferiores e que, em quatro das seis áreas, o nosso país apresenta a pior classificação – *Informação sobre os Organismos de Gestão; Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos e Usos da Água; Transparência Económica e Financeira; Transparência nos Contratos e Licitações*.

Se o objetivo principal da aplicação do INTRAG era uma avaliação da situação em Portugal, comparando as várias regiões hidrográficas (situação que, como vimos, ficou comprometida com a respectiva fusão em 2011), a comparação internacional manteve-se e é potenciada pela metodologia comum adotada. Assim, como podemos constatar na Figura 11, em 2013, Espanha apresenta percentagens mais elevadas em todos os indicadores, destacando-se,

nomeadamente, quanto à *Transparência nos Processos de Planeamento* (87,8%), quanto à *Informação sobre os Organismos de Gestão* (72,3%) e quanto às *Relações com o Público e Partes Interessadas* (58,5%). Em todos estes casos Espanha alcançou mais de 50% no índice INTRAG, ao contrário de Portugal e do Brasil que apenas o conseguem em apenas uma das seis dimensões presentes no índice – em Portugal, na *Transparência nos Processos de Planeamento* (61,5%) e no Brasil, na *Informação sobre os Organismos de Gestão* 57,5%).

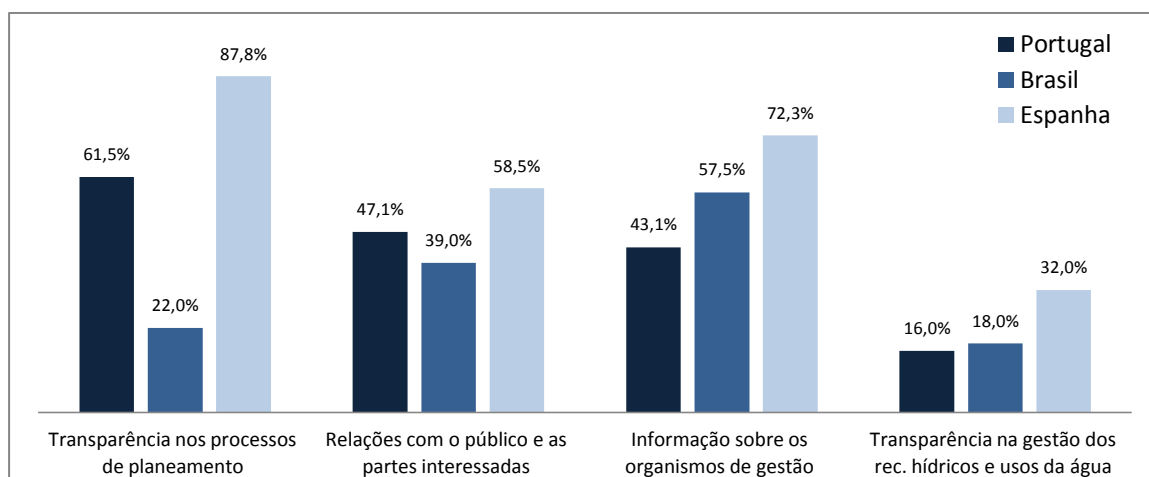


Figura 11 – Comparação de resultados entre países por áreas de transparência

Por outro lado, Portugal supera o Brasil nas *Relações com o Público e Partes Interessadas* (Portugal 47,1%; Brasil 39,0%) e francamente mais na *Transparência dos Processos de Planeamento* (Portugal 61,5%; Brasil 22,0%). De resto, em três dimensões as diferenças chegam a ultrapassar 10% a favor do Brasil. É o que sucede com a *Informação sobre os Organismos de Gestão* (Portugal 43,1%; Brasil 57,5%); e mesmo em dimensões em que os dois países lusófonos estão em situação de fragilidade, o Brasil apresenta melhor performance, como é o caso da *Transparência Económica e Financeira* (Portugal 4,5%; Brasil 17%) e da *Transparência nos Contratos e Licitações* (Portugal 3,9%; Brasil 15%). As diferenças agudizam-se quando comparados os países ibéricos: a diferença chega a 44,2% em desfavor de Portugal no que diz respeito à *Transparência nos Contratos e Licitações* (Portugal 3,9%; Espanha 48,1%).

7. CONCLUSÕES

A informação menos divulgada em Portugal, através dos sítios oficiais em matéria de gestão dos recursos hídricos, diz respeito à *Transparência Económica e Financeira* e à *Transparência nos Contratos e Licitações*. Em ambos os casos revelou-se, aliás, quase inexistente, no conjunto das suas subdimensões (*Informação Contabilística e Orçamental; Transparência das Receitas e Despesas; Procedimento de Contratação de Serviços; Relações e Transações com Fornecedores e Empreiteiros; Acompanhamento e Controle da Execução das Obras*). Segue-se igualmente com resultados negativos a *Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos e Usos da Água*, sobretudo nas subdimensões da *Informação Sobre os Usos da Água* e do *Cumprimento da Legislação Existente*.

As percentagens medianas registadas nas áreas da *Informação sobre os Organismos de Gestão* (incluindo a *Informação Institucional Básica* e a *Legislação e Regulamentação dos Organismos*), das *Relações com o Público e Partes Interessadas* (com as subdimensões da *Informação e Atendimento ao Público* e da *Participação Pública*) e da *Transparência dos Processos de Planeamento* têm, ainda assim, uma margem de melhoria a percorrer.

O trabalho de preparação e envolvimento de várias entidades e pessoas mostra que este tipo de avaliações fazem sentido, por um lado, por gerarem conhecimento sobre um sector crucial como é a gestão dos recursos hídricos, e por fazerem a ponte entre o trabalho científico, o envolvimento cívico e a articulação dessas dimensões com as instituições públicas. Por outro lado, pelo facto de constituírem um estímulo para que as autoridades públicas aperfeiçoem os seus sistemas de divulgação de informação *online*, ampliando, deste modo, o conhecimento público sobre os diversos domínios abrangidos pela gestão de recursos hídricos e, por conseguinte, proporcionando uma melhor qualidade da participação pública nesta matéria. A transparência na gestão da água e dos recursos hídricos contará, a partir de agora, com um modelo organizado e inovador de divulgação de informação até agora inexistente e que procurará assumir-se como um instrumento potenciador de princípios democráticos, participativos e de transparência.

A primeira edição do INTRAG faz, assim, parte de um processo de aprendizagem coletiva que procura estimular a administração a abrir-se à sociedade civil e a sociedade civil a envolver-se mais nas decisões que lhe dizem respeito. Constatamos que, no seu conjunto, a administração pública responsável pela gestão dos recursos hídricos revelou um fraco nível de transparência na divulgação *online* de informação, facto que é relativizado pela reorganização

dos serviços que acabaram com a autonomia das ARH, ressentindo-se disso. Mas, ainda assim, os resultados negativos registados não devem desencorajar as entidades públicas. Pelo contrário, devem ter em conta o enorme potencial de progressão que a evolução da sociedade portuguesa – que apresenta níveis de escolarização nunca antes experimentados e, consequentemente, uma população mais capaz de agir em defesa do bem-comum – exige e espera de uma administração pública democrática e aberta à comunidade.

Se é um facto que os resultados foram marcados pelo atual contexto de crise e sobretudo pelas mudanças institucionais referidas, não será menos verdade que estamos hoje perante uma geração mais capaz e mais interventiva que acumula também uma maior sensibilização face às questões ambientais, em que a água e os recursos hídricos se incluem. Espera-se, por isso, que estes dados permitam apontar caminhos para a mudança e incentivem a necessária abertura de procedimentos, mostrando as áreas a merecer mais atenção a curto prazo.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreira, Ana (2003). “The participatory regime of water governance in the Iberian Peninsula”. *Water International*. Vol. 28. N.º 3: 350-357.
- Barreto, António (2002), “A participação cívica e política e a evolução da sociedade portuguesa”. In AAVV, *Actas dos VIII Cursos Internacionais de Verão de Cascais* (2 a 7 de Julho de 2001). Cascais, Câmara Municipal de Cascais, 1: 45-60.
- Benavente, Ana *et al.* (1996), *A Literacia em Portugal: Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Conselho Nacional de Educação.
- Cabral, Manuel Villaverde (2000), “O exercício da cidadania política em Portugal”. In Manuel Villaverde Cabral, Jorge Vala e João Freire (org.), *Atitudes Sociais dos Portugueses – Trabalho e Cidadania*. Lisboa, ICS/ISSP: 123-162.
- Carter, Neil (2007), *The Politics of the Environment (2nd Edition)*, Cambridge University Press.
- CMAD (1987), *O Nosso Futuro Comum – Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento*. Lisboa, Meribérica.
- CNADS (2005), “Comentários do CNADS sobre o 1º. Relatório Nacional sobre a Convenção de Aarhus”. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Disponível online a 8 de Agosto de 2014 em http://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=84
- CNUAD (1992), *Agenda 21 – Documento da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (versão portuguesa)*. Lisboa, IPAMB.
- Cosgrove, William J. (2009). “Public participation to promote water ethics and transparency”. *Water Ethics*. Marcelino Botín Water Forum 2007. M. Ramón Llamas, Luis Martínez-Cortina e Aditi Mukherji. Leiden, CRC Press/Balkema: 295-311.
- Costa Pinto *et al.* (2011), *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos (relatório)*. Lisboa, Barômetro da Qualidade da Democracia-ICS-ULisboa.
- Dryzek, John S. (2006), *Deliberative Global Politics – Discourse and Democracy in a Divided World*. Cambridge, Polity Press.
- Edelman Trust Barometer Portugal (2014). “Edelman Trust Barometer Portugal: Empresas Lideram Debate para a Mudança”. Grupo GCI. Disponível online a 8 de Agosto de 2014 em <http://gci.pt/2014/05/06/edelman-trust-barometer-portugal-empresas-lideram-debate-para-a-mudanca/>
- ERSAR (2014). *Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP). Sumário Executivo*. Lisboa, Entidade Reguladora dos Serviços de Água e dos Resíduos.
- European Commission (2014). “Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative ‘Water and sanitation are a human right! Water is a Public Good, Not a Commodity!’”. Brussels, COM (2014): 177.

- Ferreira, José Gomes (2012). “Saneamento básico. Factores sociais no insucesso de uma política adiada. O caso do Lis”. Tese de doutoramento, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Ferreira, José Gomes e Schmidt, Luísa (2014). “Crise económica e (in)cumprimento da directiva quadro da Água”. Actas do VIII Congresso Português de Sociologia. 40 Anos de Democracia(s). Progressos, Contradições e Prospectivas. 14 a 16 de Abril. Universidade de Évora.
- Ferreira, José Gomes, Schmidt, Luísa, Jacobi, Pedro Roberto e Arteiro da Paz, Mariana Gutierrez (2014). “Água – percepções, valores e preocupações em perspectiva comparada”. Actas do 12º Congresso da Água/16.º ENASB/XVI SILUBESA, Lisboa. 5 a 8 de Março de 2014. Organização da APRH/APESB/ABES (Edição de José Saldanha Matos, Rodrigo Proença de Oliveira e António Jorge Monteiro).
- Ferreira, José Gomes e Valente, Susana (2013). “A água e os resíduos: duas questões-chave”. In *Ambiente, Alterações Climáticas, Alimentação e Energia. Portugal no Contexto Europeu*, org. Schmidt, Luísa e Delicado, Ana. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 75-112.
- Freire, André (2003), “Desempenho da democracia e reformas políticas: o caso português em perspectiva comparada”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 42: 133-160.
- Habermas, Jürgen (1999 [1996]), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Cambridge, Polity Press.
- Hering, Daniel, *et al.* (2010). “The european water framework directive at the Age of 10: a critical review of the achievements with recommendations for the Future”, *Science of the Total Environment* 408 (19): 4007-4019.
- Jacobi, Pedro Roberto e Barbi, Fabiana (2007). “Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil”, Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. 25 a 27 de Abril de 2007, UFSC. Florianópolis, Brasil Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais: 518-533.
- Magalhães, P. C. (2005). “Disaffected Democrats: Political Attitudes and Political Action in Portugal.”, *West European Politics*, 28 (5): 973-991.
- Mody, Jyothsna (2004). “Achieving accountability through decentralization: lessons for integrated river basin management”, World Bank Policy Research. Working Paper 3346, June 2004.
- Moss, Brian (2008). “The water framework directive: total environment or political compromise?”, *Science of the Total Environment* 400: 32-41.
- Mostert, Erik (2003). “The european water framework directive and water management research”, *Physics and Chemistry of the Earth*, 28: 523–527.
- OECD (2013). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Publishing. Disponível online a 6 de Novembro em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.

- O'Leary, Donal (2009). "Corruption and transparency in the water sector". Water Ethics. Marcelino Botín Water Forum 2007. M. Ramón Llamas, Luis Martínez-Cortina e Aditi Mukherji. Leiden, CRC Press/Balkema: 273-294.
- Pato, João Howell (2011). *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal*. Lisboa, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).
- Pato, João Howell (2013). "Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia", *Análise Social XLVIII* (1.º trimestre): 56-79.
- Rault, P. A. K. e P. J. Jeffrey (2008). "Deconstructing public participation in the Water Framework Directive: implementation and compliance with the letter or with the spirit of the law?", *Water and Environment Journal* 22 (4): 241-249.
- Redclift, Michael. (2005), "Sustainable development (1987-2005): an oxymoron comes of age", *Sustainable Development*, 13 (4): 212-227.
- Schmidt, Luísa (2003). *Ambiente no Ecrã – Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa (2007). *País (In)Sustentável - Ambiente e Qualidade de Vida em Portugal*. Lisboa, Esfera do Caos.
- Schmidt, Luísa (2008) "Ambiente e política ambiental: escalas e desajustes", in Cabral, Manuel Villaverde, Karin Wall, Sofia Aboim, Filipe Carreira da Silva (org.), *Itinerários – A Investigação nos 25 anos do ICS*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 285-314.
- Schmidt, Luísa e Ferreira, José Gomes (2014). "Avanços e desafios da governança da água na Europa no contexto da aplicação da directiva quadro da água". Actas do 12º Congresso da Água/16.º ENASB/XVI SILUBESA, Lisboa. 5 a 8 de Março de 2014. Organização da APRH/APESB/ABES (Edição de José Saldanha Matos, Rodrigo Proença de Oliveira e António Jorge Monteiro).
- Schmidt, Luísa e Guerra, João (2010), "Da governança global à sustentabilidade local – Portugal e o Brasil em Perspetiva Comparada", *Revista de Ciências Sociais*, 41 (2): 106-124.
- Schmidt, Luísa e Prista, Pedro (2010). "Água, o líquido social", in CCDRC (eds.) *À Beira da Água*. Coimbra: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro: 6-39
- Schmidt, Luísa, Gil Nave, Joaquim e Guerra, João (2010), *Educação Ambiental – Balanço e Perspectivas para uma Agenda mais Sustentável*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa, Saraiva, Tiago e Pato, João (2012). "In search of (hidden) portuguese urban water conflicts: the Lisbon Water Story (1856-2006)", in Barraque, B. (eds.) *Urban Water Conflicts*, UNESCO-IHP: 70-91.
- Schmidt, Luísa, Truninger, Mónica e Valente, Susana (2004). *Os Portugueses e o Ambiente*, Oeiras, Celta Editora.

- Shordt, Kathleen, Stravato, Laurent e Dietvorst, Cor (2006). “About corruption and transparency in the water and sanitation sector”. IRC International Water and Sanitation Centre. Thematic Overview Paper 16.
- Stefano, Lucia de (2010). “Facing the water framework directive challenges: A baseline of Stakeholder Participation in the European Union”, *Journal of environmental management* 91 (6): 1332-1340.
- Stefano, Lucia de e Hernández-Mora, Nuria (2012). “Water planning and management after the EU Water Framework Directive”. Lucia De Stefano e M. Ramon Llamas (ed.). *Water, Agriculture and the Environment in Spain Can We Square the Circle?* Leiden, CRC Press: 35–44.
- Stefano, Lucia de *et al.* (2012). “Public participation and transparency in water management”. Lucia de Stefano e M. Ramon Llamas (ed.). *Water, Agriculture and the Environment in Spain can we square the circle?* Leiden, CRC Press: 217–225
- Transparency International (2008). *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector*. New York, Cambridge University Press.
- Tribunal de Contas (2014). *Regulação das Parcerias Público-Privadas no Sector das Águas (Sistemas em Baixa)*. Lisboa, Tribunal de Contas.
- UNECE (1998), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*. Aarhus, United Nations Economic Commission for Europe – Committee on Environmental Policy.
- Vanessa Empinotti *et al.* (2014). *Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. Working Paper N° 01. Janeiro. Laboratório de Pesquisa de Governança Ambiental – GovAmb PROCAM – IEE Universidade de São Paulo.
- Vasconcelos, Lia *et al.* (org.) (2006), *TAIDIS – Cidadania Ambiental, Informação e Participação no Contexto da Convenção de Aarhus*. Lisboa, FLAD.
- Water is a Human Right (2014). “Water and sanitation are a human right!”. Disponível online a 8 de Agosto em <http://www.right2water.eu//results?lang>