

# **POLÍTICAS DE ÁGUA EM PORTUGAL: Impasse e regressão**

**Luisa Schmidt<sup>1</sup>, Susana Neto<sup>2,3</sup>, José Gomes Ferreira<sup>1</sup>, Paula Chainho<sup>4</sup>, Rui M.V. Cortes<sup>5</sup>**

<sup>1</sup> Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Lisboa

<sup>2</sup> CICSNova, Universidade Nova de Lisboa; <sup>3</sup> University of Western Australia (UWA)

<sup>4</sup> Marine and Environmental Sciences Centre (MARE)

<sup>5</sup> Centro de Investigação em Tecnologias Agro-ambientais e Biológicas (CITAB), UTAD

## **1. CONTEXTO**

A aprovação da Lei da Água em 2005 (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) transpôs para a lei nacional a Directiva Quadro da Água, instituindo no quadro jurídico português a gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica como estrutura territorial. A prossecução desse modelo, defendido há mais de 30 anos pelos especialistas do sector, concretizou-se a partir de 2008 com a criação de organismos de gestão desconcentrados nas cinco Regiões Hidrográficas, as Administrações de Região Hidrográfica (ARH), respetivamente Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve. As ARH possuíam autonomia de funcionamento e de financiamento através do novo regime económico e financeiro dos recursos hídricos e, também por isso, ganharam uma forte dinâmica.

Na arquitetura institucional desse novo quadro administrativo, com a promoção dos princípios de governança da água advogados pela DQA e ampliados na Lei-quadro da Água de 2005, estas novas estruturas administrativas procuraram ganhar espaço e constituíram uma oportunidade para uma nova governança da água que passava, entre outros aspetos, pelo diálogo com as populações residentes nas bacias hidrográficas, através da dinamização dos processos participativos. Criou-se assim uma oportunidade de revitalização do papel de ‘agência’ por parte das ARH que faltava no quadro institucional anterior (Neto 2010). Os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas 2009-2012 ensaiaram este envolvimento dos atores e mostraram que a proximidade ao terreno é crucial na identificação dos problemas e de soluções integradas. Nesse âmbito foi importante a atividade dos Conselhos de Região Hidrográfica, que realizaram frequentemente reuniões abertas e descentralizadas nos principais aglomerados urbanos de cada Região.

## **2. REGRESSÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EM PORTUGAL**

A alteração do ciclo político, com o novo Governo em 2011, veio descontinuar o processo e interromper este modelo de gestão, retirando autonomia às ARH e integrando-as na Agência Portuguesa do Ambiente (APA). A APA passou a representar o Estado português como Autoridade Nacional da Água, com atribuições nos vários domínios e escalas territoriais da gestão dos recursos hídricos, incluindo o planeamento, licenciamento, monitorização e fiscalização ao nível da região hidrográfica. Com o fim das ARH como entidades desconcentradas, autónomas e dos recursos económicos e humanos de que dispunham, entrou-se numa fase regressiva. Desde logo, as plataformas de informação Web que possuíam e que forneciam elementos fundamentais do ponto de vista de caracterização dos recursos hídricos foram desativadas. Perdeu-se também o impacto positivo das acções

regionalizadas que as ARH realizavam junto das comunidades e a produção de materiais de divulgação de cobertura regional. Por outro lado, passaram a funcionar apenas parcialmente serviços que monitorizavam a qualidade das águas superficiais em pontos críticos da rede de qualidade (ou os seus dados deixaram de ser publicados) do Serviço Nacional de Informação de Recursos Hídricos, interrompendo-se séries cronológicas de recolha, análise e divulgação de dados cruciais para o conhecimento do sector, e para a definição de prioridades políticas e capacitação dos cidadãos (Ferreira et al 2014). Do ponto de vista científico, mas também político e cívico, a perda de autonomia das ARH e a desactivação dos *sites* interrompeu um ciclo de divulgação de informação descodificada, acessível e focada na escala regional dos problemas, que terá sérias consequências no que respeita ao incumprimento das directivas europeias e na confiança na informação disponibilizada.

Todos estes aspectos resultaram em perdas que é urgente recuperar: perdeu-se a visão de conjunto das bacias hidrográficas, continuidade na informação, bem como capacidade de monitorização e de envolvimento cívico das populações. Como consequência, gerou-se descrédito na eficiência da Administração Central em termos de gestão das águas públicas. Esta situação representa um retrocesso do ponto de vista estratégico na articulação de todo o processo de planeamento, nomeadamente na definição de competências a vários níveis, no fornecimento/monitorização continuada e fiável de informação sobre os dados de base das bacias hidrográficas e, principalmente, no processo de implementação de uma efetiva governança da água (Schmidt e Ferreira 2014). Este momento, em particular, gera apreensão relativamente ao novo ciclo de planeamento, aos princípios de gestão por bacia ou região hidrográfica e ao próprio cumprimento da DQA.

## **2. DESAFIOS DO NOVO CICLO HIDROLÓGICO**

Atualmente encontram-se em consulta pública as Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA) acompanhadas pelos relatórios de Caracterização das Regiões Hidrográficas, um processo integrado na elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica 2016-2021. Embora com discussões regionalizadas, o processo é gerido e dinamizado através da Agência Portuguesa do Ambiente, sem se ter criado até agora uma dinâmica regional que envolva efetivamente os diferentes atores nos processos de planeamento. Esta ausência de participação ativa dos agentes e atores faz prever igualmente um distanciamento relativamente aos princípios de governança da água na futura elaboração dos Programas de Medidas.

Verifica-se, por outro lado, um grande atraso neste processo de elaboração dos PGRH. Enquanto Portugal está ainda na fase de discussão das QSiGA para os planos das Bacias Internacionais, Espanha está já a realizar a discussão pública desses Planos, tornando-se assim muito difícil a articulação anunciada pelo Governo entre os dois países para a elaboração de planos de bacias partilhadas, o que constituiria um salto qualitativo de grande significado na nova geração dos Planos.

Numa perspetiva de enquadramento do processo de planeamento dos usos da água a nível mundial e destacadamente a nível europeu, a necessidade de incorporar na gestão os interesses dos diferentes setores de atividade e comunidades que utilizam a água, deu origem a um novo quadro negocial de estabelecimento de prioridades e de afetação de recursos. Este quadro tem sido definido como ‘governança da água’ e a sua implementação exige diversas fases e graus de aprendizagem e adaptação, ao nível técnico e organizacional, mas também ao nível dos agentes de planeamento. A mobilização e capacitação individual e

organizacional constituem uma nova esfera de desafios para a gestão da água adaptada às mudanças globais e aos objetivos de integração e sustentabilidade (Neto, 2013).

Face à perda de autonomia e de competências das ARH – que passaram a departamentos da APA – desconhece-se qual o seu real contributo no processo de planeamento e como podem envolver e estimular a participação dos cidadãos no processo de consulta pública, uma vez que, na prática, se assumem quase só como plataformas administrativas, sem a importância simbólica que tinham anteriormente e sem autonomia para realizar ações no terreno. Assim, depois dos processos dinâmicos que caracterizaram a elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica 2009-2012, a participação pública neste novo ciclo, que se desejaria contínua e abrangente, tem seguido em geral um processo de cumprimento formal, sem que sejam consideradas as preocupações dos cidadãos e comunidades que importava mapear e integrar.

Por outro lado, instrumentos de governança da água como são os Conselhos de Região Hidrográfica, que promovem a participação nos processos de decisão e a descentralização dos processos de planeamento, foram votados a uma completa inoperacionalidade. Este facto tem sido desmotivador para a participação de atores regionais e locais e representantes dos setores utilizadores da água e só muito recentemente se criaram os novos Conselhos (Portaria 37/2015).

A governança da água responsabiliza o Governo pelo efetivo envolvimento da sociedade, impõe a inclusão e o contributo dos vários *stakeholders*, da comunidade científica e das populações. A título de exemplo, dimensões como o impacto das alterações climáticas, em particular da seca e desigual distribuição regional do recurso, são igualmente um desafio real para o novo ciclo, que ganharia com a articulação entre os PGRH e os planos e estratégias sectoriais que abordam estes desafios.

Do mesmo modo, torna-se cada vez mais urgente encarar seriamente a gestão concertada das bacias dos rios internacionais, o que exige um diálogo e coordenação permanentes entre Portugal e Espanha, designadamente entre as entidades envolvidas em cada bacia ou região hidrográfica. Enquanto no 1º ciclo de planeamento houve alguma preocupação de articular os processos de discussão pública entre as ARH e as suas congéneres de Espanha, neste novo ciclo prefigura-se um envolvimento dos cidadãos e dos interessados que não vai além da mera ‘informação’ institucionalizada. Nos casos de Portugal e Espanha, que partilham as principais bacias hidrográficas, a partilha de informação mútua constituem aspetos da maior relevância para o futuro do planeamento e gestão da água na Península Ibérica.

### **3. NOTAS FINAIS**

Para garantir o cumprimento de prazos da DQA, assiste-se actualmente a uma aceleração do processo de elaboração do próximo ciclo de PGRH. Tal configura uma lacuna de reflexão e avaliação críticas do ciclo anterior, nomeadamente quanto à efetiva implementação dos programas de medidas e aos seus resultados na melhoria do estado ecológico das massas de água. Na ausência de divulgação pública sobre o grau de execução dos programas de medidas do primeiro ciclo e dos eventuais resultados atingidos, pouco se pode concluir sobre a eficácia desses mesmos programas para inverter a degradação das massas de água e promover a sua melhoria, com o objectivo de atingir um Bom estado em 2015. Ou seja, no âmbito dos novos PGRH, irá ser iniciado um novo conjunto de programas de medidas para o novo ciclo, quando pouco ou nada se sabe sobre o que correu melhor ou pior no ciclo anterior. Esta situação torna inviável qualquer escrutínio público coerente e consistente.

Mais ainda, quando apenas em Fevereiro de 2015 foi publicada a Portaria que define a constituição dos Conselhos de Região Hidrográfica. Tratando-se de órgãos cruciais na implementação da governança dos recursos hídricos, através do envolvimento efetivo dos diferentes atores no processo de decisão, não é um bom prenúncio que o novo ciclo de planeamento tenha sido iniciado sem que os mesmos se encontrem activos e a acompanhar a realização dos trabalhos em curso.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Ferreira, José Gomes; Schmidt, Luísa; João Guerra e David Travassos (2015). “Índice de Transparência na Gestão da Água em Portugal (INTRAG)”. In Isabel Corrêa da Silva, Marina Pignatelli e Susana de Matos Viegas (Coord.). Livro de Atas do 1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa. ISBN: 978-989-99357-0-9. Pp.7058-7074.

Neto, Susana (2010). “Water, Territory and Planning. Contemporary Challenges: towards a Territorial Integration of Water Management”. Tese de Doutoramento. UTL. Setembro 2010.

Neto, Susana (2013). “Outros modelos de políticas da água em diferentes regiões do globo: prioridades de intervenção em diferentes contextos e evolução de paradigmas de planeamento integrado de recursos hídricos”, Actas do 12º Congresso da Água Dezembro 2013, Lisboa

Schmidt, Luísa; Ferreira, José Gomes (2014). “Avanços e desafios da governança da água na Europa no contexto da aplicação da directiva quadro da água”. In Matos, J. S.; Proença de Oliveira, R.; M (Ed.). Actas do 12º Congresso da Água/16.º ENASB/ XVI SILUBESA. Lisboa. APRH/APESB/ ABES. ISBN: 978-989-8509-08-6.

---

**Publicado no Boletim Especial FNCA - Dia Mundial da Água 22 Março 2015**

[http://www.fnca.eu/component/acymailing/archive/view/listid-1-mailing\\_list/mailid-85-boletin-fnca-especial-del-dia-mundial-del-agua-2015?Itemid=241](http://www.fnca.eu/component/acymailing/archive/view/listid-1-mailing_list/mailid-85-boletin-fnca-especial-del-dia-mundial-del-agua-2015?Itemid=241)