



CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA – COMPOSIÇÃO, INÉRCIAS E DINÂMICAS

Rosa Maria MANCINI¹, Luísa SCHMIDT²

1. *Doutoranda da USP/IEE/PROCAM/ICS- Rua Furnas, 246, 94 SP, SP Brasil – CEP 04562-050 – rosammancini@gmail.com*
2. *Investigadora Principal da ULISBOA- ICS, Av. Professor Anibal Bettencourt, 9 – Lisboa – CP 1600-189, mlschmidt@ics.ul.pt*

RESUMO

Trataremos neste artigo de dois aspectos estratégicos do enquadramento da gestão das águas em Portugal: o processo democrático de gestão das águas e a integração da política da água noutras políticas sectoriais transversais que a influenciam, tanto na sua qualidade, como na sua quantidade. O contexto desta análise incidiu sobre o Conselho Nacional da Água de Portugal (CNA), que, apesar de contar com 26 anos de existência não tem recebido muita atenção por parte dos investigadores nesta matéria. Para tal, foi considerada a sua base legal, as actas de 63 reuniões do CNA ocorridas entre 1994 e 2018, e também as opiniões de parte dos actuais conselheiros, recolhidas por meio de entrevistas¹. Assim, são descritas as origens do Conselho e parte da sua história; a sua composição (representação e representatividade social); a agenda ou os temas tratados nas diversas reuniões. A partir destas informações procurou-se identificar a ocorrência de debates relacionados com políticas transversais à água (saneamento, agricultura, energia, ambiente) e o modo como o princípio da integração entre políticas públicas, previsto na legislação da água, é colocado em prática. Na história do CNA podem ser identificadas várias fases, como a que antecede a vigência da Directiva Quadro da Água (DQA) aprovada pela União Europeia em 2000; a fase de implementação e transposição da Directiva para a base legal portuguesa (Lei da Água de 2005); e a fase actual, caracterizada por um menor dinamismo. A base teórica que apoia a análise é inspirada em Archon Fung, um dos teóricos de processos democráticos participativos e dos princípios da Nova Cultura da Água no que diz respeito à gestão integrada das águas.

Palavras-Chave: água; gestão; democracia; integração; Conselho.

1. INTRODUÇÃO [HISTORIAL DO CNA E SEUS PRINCÍPIOS

O Conselho Nacional da Água (CNA) de Portugal, previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei 117-D de 1976 de 10 de fevereiro e com funções definidas pelo Decreto 438/1976, de 3 de junho, enquadra-se numa tendência internacional de criação de fóruns para melhoria da gestão do setor hídrico e ambiental, inspirada pelas primeiras conferências ambientais, como a de Estocolmo em 1972, que já apontava a necessidade de todos os setores da sociedade se envolverem e se responsabilizarem pelos temas ambientais.

Apesar de estar previsto em decreto-lei, o CNA só entrou em funcionamento quase 20 anos depois, em 1994, período em que o setor das águas passa por um intenso processo de revisão, seja de carácter legal, institucional ou do regime económico financeiro (Pato, 2007). A sua criação baseava-se no Decreto-Lei n.º 45/94, que trata da gestão de recursos hídricos, além de criar e definir a composição e competências do CNA. No seu artigo 9.º é qualificado como órgão consultivo de planeamento nacional, tendo por composição representantes da administração pública e organizações profissionais e económicas relacionadas com os diferentes usos da água. As suas competências ficam estabelecidas no artigo 10.º, cabendo ao CNA acompanhar a elaboração do Plano Nacional da Água, avaliá-lo e elaborar parecer ao ministério da tutela; avaliar os planos e projetos de interesse geral; avaliar as questões comuns a duas ou mais Direções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN); e elaborar outros pareceres em questões relacionadas com recursos hídricos, entre outras funções atribuídas.

A Lei da Água (Lei n.º 58 de 2005), que hoje rege a gestão das águas em Portugal, revoga legislações anteriores: Decreto-Lei n.º 70/90; Decreto-Lei n.º 45/94, citado acima; Decreto-Lei n.º 46/94, que estabelecia o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico; Decreto-Lei n.º 47/94, que estabelecia o regime económico-financeiro da utilização do domínio público hídrico, entre outros. Essa Lei transpõe para Portugal a Directiva n.º 60/2000 da Comunidade Europeia – a Directiva Quadro da Água. Entre os seus princípios destacam-se a dimensão ambiental da água, entendida como proteção da água para garantir seu uso sustentável; a gestão integrada da água e ecossistemas aquáticos e terrestres associados a zonas húmidas; e a cooperação, quando reconhecido que “a proteção das águas constitui atribuição do Estado e dever dos particulares” e estando assegurada, no seu artigo 7.º, a representação dos setores de atividades e dos utilizadores dos recursos hídricos no CNA e nos Conselhos da Região Hidrográfica (órgãos consultivos dessas regiões).

O CNA está vinculado ao Ministério do Ambiente, que ao longo de sua história já teve várias denominações, sendo hoje denominado Ministério do Ambiente e Transição Energética, cujo órgão técnico de referência é a Agência Portuguesa do Ambiente, que incorporou a missão do extinto Instituto Nacional de Águas (INAG). Como é que os princípios e dispositivos da Lei da Água são colocados em prática? A questão será investigada no âmbito do CNA a partir da análise das agendas e frequência dos temas de discussão.

¹ Tratam-se de 16 entrevistas presenciais, orientadas por guião pré-elaborado, que explora a história e as opiniões dos integrantes do Conselho Nacional da Água sobre o gradiente democrático, a integração de políticas públicas, entre outros temas tratados no CNA. Os resultados preliminares aqui apresentados fazem parte das investigações para doutoramento em Ciência Ambiental, co-orientada pela Professora Dra Luisa Schmidt.



2. CONSELHO: ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO

De acordo com Abers (2003), a criação de Conselhos e a proliferação de políticas participativas a partir da década de 1980 é resultado da solicitação de vários sectores para que se proporcione uma confluência de visões como uma boa forma de “solucionar problemas, fazer valer decisões e ter impacto no mundo externo”.

Neste texto será valorizado o Conselho no seu papel estratégico no debate, o aperfeiçoamento das políticas públicas e a democratização dos processos de compreensão dos problemas e de tomada de decisão. Dar-se-á atenção à questão da governança, que do ponto de vista de Archon Fung (2006, p. 66) é “a forma do sujeito que é objecto da política, fazer parte dela”.

Em contraste com a democracia convencional, Fung e Cohen (2007) defendem a necessidade de uma participação mais ampla e justa da sociedade nos processos de debate e tomada de decisão em relação às políticas.

As três dimensões de um órgão colegial que devem ser consideradas, segundo Fung (2006), são, em primeiro lugar, a definição de **quem participa** e a forma como é definida a composição de um órgão colegial; em segundo lugar, o aspecto da disponibilidade e **troca de informações entre participantes do órgão colegial** e a forma como tomam decisão ou emitem seus pareceres. A terceira dimensão avalia a coerência dos **temas da agenda do Conselho e a política da água em si, e como os integrantes se posicionam para alcançar seus objetivos**. Para Fung, essas três dimensões devem, de forma diferenciada, enfrentar os três grandes problemas da governança democrática, que são a legitimidade, a justiça e a governança efectiva, podendo o formato institucional do órgão colegial ou espaço de debate ser mais ou menos adequado para resolver essas questões. Estes elementos definidos por Fung constituem a orientação para analisarmos o Conselho Nacional de Água, e por meio deste abordarmos a evolução da política da água em Portugal.

- Quem participa e como são indicados:

A representação no CNA passou por alterações em termos numéricos ao longo de sua história. Em 1994 estavam previstos 39 vogais; em 1997 os vogais passaram para 51; já o Decreto-Lei n.º 84/2004 reduziu o número de vogais para 48, além de passar a incluir um representante da entidade reguladora de água e resíduos (ERSAR) e representantes das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, estando assim representados Portugal continental e insular, e aqueles que controlam o serviço de água, no que diz respeito à dimensão económica (CNA, 2005). Essas vagas estão assim distribuídas: administração pública central (15 representantes de diferentes ministérios); administração pública regional e local (7 representantes das regiões autónomas e das administrações das regiões hidrográficas); Associação Nacional de Municípios (8 representantes); organizações científicas e de investigação (6 representantes); empresas ou associações económicas relacionadas com o uso da água (6 representantes); entidades não governamentais nas áreas de ambiente e recursos naturais (6 representantes); membros convidados pelo seu reconhecimento mérito no domínio dos recursos hídricos (16, convidados pelo ministro por via da Secretaria Geral do Conselho).

Dos 48 membros fixos e definidos em decreto, 30 representam o poder público em seus vários níveis (central, regional, municipal) e 18 representam os diversos segmentos da sociedade – 6 deles relacionados directamente com os interesses económicos. Os convidados, no geral, são pessoas de renome na gestão das águas, incluindo ex-ministros e investigadores experientes. Representantes de organizações não-governamentais de ambiente são apenas três.

Numa entrevista a parte dos actuais membros do CNA, a maioria considera a composição do Conselho bastante diversificada e representativa da sociedade portuguesa. Questionados se algum outro sector deveria estar ali representado, muitos entrevistados ponderam que a falta de um sector pode ser compensada pela possibilidade de um especialista ser convidado para tratar um determinado tema, deixando claro que essa iniciativa cabe ao Ministro da tutela. As duas observações mais críticas em relação à composição do CNA foram as seguintes: por um lado, consideram que há um excessivo peso do Estado (o que pode ser comprovado com o número citado acima, 30 de 48 vogais) e, por outro lado, sublinham o facto de grande parte dos membros serem designados para se acomodarem a uma situação e sem pretenderem fazer a diferença, com raras excepções.

Conforme Sereno (2012), no que diz respeito à participação pública em Conselhos, ela está prevista na Convenção Aarhus de 25 de Junho de 1998, sobre o “acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente”, mas, anteriormente a revisão da Constituição portuguesa de 1989 já previa a participação pública, quando proclamou o princípio da administração aberta no seu artigo n.º 268, 2. A autora também lembra que na legislação portuguesa relativa à água está prevista a participação pública no processo de planeamento.

Pode-se concluir que, apesar de o CNA ter representação de vários sectores da sociedade, o facto de os seus membros serem maioritariamente indicados pelo governo central, aliado ao carácter não deliberativo do Conselho, tornam-no menos democrático. Assim, o CNA pode ser identificado com o modelo de “políticos profissionais ou de especialistas administrativos” apontado por Fung (2006). Nessa mesma perspectiva, vale destacar o estudo de Guivante e Jacobi (2003), que alertam para duas questões importantes relacionadas com a política da água: a exclusão de sectores não previstos em decreto e a consequente dificuldade destes em conduzirem as suas solicitações à instância. A segunda questão destacada pelos autores diz respeito ao que chamam de “desmonopolização do trabalho dos peritos” (citado como formulação de Beck, 1999), que significa que deve ser quebrado o paradigma de que os peritos, ou os técnicos de excelência, são os comandantes do processo decisório, como se esse conhecimento



fosse isento de qualquer “interesse político”, desconsiderando os demais saberes e experiências que envolvem a questão da gestão da água.

- **Agendas, informação, comunicação entre membros e construção de pareceres:**

A segunda dimensão a ser analisada diz respeito às agendas, informação e comunicação entre os membros e a estratégia de decisão. As agendas, ou temas tratados em cada reunião, são em geral definidas unilateralmente pela Secretaria Geral / ministro da tutela. Apenas um entrevistado dentre os 16 consultados afirmou que fora aceite uma proposta sua de inserção de um tema na ordem do dia; o que revela a tendência de deixar essa responsabilidade inteiramente para a Secretaria Geral, denotando uma certa acomodação na condição de espectador e não de membro activo do Conselho.

No que toca à disponibilidade de informações para apoiar o processo de construção de pareceres/decisões, os entrevistados afirmam que, comparativamente a duas décadas atrás, hoje conta-se com mais informações geradas pelos órgãos gestores, como a APA, mas essas informações muitas vezes são apresentadas tardiamente e em formato de ‘power point’ e não como relatórios a serem analisados. Um conselheiro observa que, para algumas áreas como a de monitorização dos caudais, a falta de informações é dramática, como também é o caso das informações sobre o estado das barragens/albufeiras existentes no país. Outro entrevistado corrobora com a opinião sobre a falta de informações sobre monitorização de caudais e acrescenta a deficiência para a monitorização da qualidade das águas e dos efeitos das fontes de poluição fixas ou difusas. Todos os Conselheiros concordam que a troca de informações entre eles e o conhecimento de outros pontos de vista são muito positivos para o funcionamento do CNA.

Em relação à estratégia de decisão ou de aconselhamento do ministro, que é uma das missões atribuídas ao CNA, todos os Conselheiros que exercem há mais de 10 anos essa função são unânimes em afirmar que a figura dos “grupos de trabalho” criados para elaboração de pareceres sobre matérias solicitadas pelo ministro é extremamente positiva e que é nessa instância que as discussões são aprofundadas e os pareceres conseguem ponderar diferentes perspectivas, de forma a melhor aconselhar o ministério. Porém não há consenso sobre a questão do ministro acatar ou não as posições emitidas pelo CNA. Foi lembrado com frequência que todos os membros do CNA foram contrários à extinção das Administrações de Regiões Hidrográficas (ARH), que actuavam na época do INAG com o objectivo de descentralização da gestão, mas mesmo assim estas foram extintas (pelo menos no seu formato original) em 2012 durante o período de intervenção da ‘Troika’.

Em média, ocorrem duas reuniões por ano, cujos temas são apresentados e defendidos pelas partes interessadas até que se chegue a um denominador comum. Quanto ao número de reuniões, o Conselho teve uma fase mais dinâmica e com reuniões mais frequentes entre 1994 e 2015, sendo depois notória a diminuição do ritmo de reuniões, conforme poderá ser observado no cabeçalho da tabela que será apresentada no evento. Pelas suas características, o Conselho não envolve a participação cidadã, uma vez que o que comanda o processo é o conhecimento técnico de funcionários, que são especialistas no assunto, e outras partes interessadas que influenciam ou são influenciadas pela política da água.

- **Temas debatidos:**

Será apresentada tabela com dos temas debatidos nas reuniões do CNA entre 1994 e 2018, num total de 63 reuniões. Os temas foram ordenados pela ordem temporal de inserção nas agendas.

Conforme pode ser depreendido da análise da Tabela 1, o tema ‘Planeamento’, que envolve o acompanhamento da elaboração do Plano Nacional da Água, dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica, os Planos Espanhóis de Recursos Hídricos, como os de integração com a Espanha, em decorrência da Convenção de Albufeira ou Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, é o tema com maior número de ocorrência nas agendas das reuniões. Este tema é seguido pelas questões administrativas, regimentais, planos de trabalho e orçamento, que anualmente são tratadas nas reuniões do CNA. Na terceira posição está a discussão das questões da orla costeira, tanto no que diz respeito ao seu ordenamento territorial, como dos seus estuários. E assim seguem os 16 temas debatidos nas reuniões do CNA.

- **Integração intersetorial:**

Entende-se que a sustentabilidade do uso de recursos naturais, e destacando a questão da água, está articulada ao emprego de uma perspectiva integrada na sua gestão, fundamental para a sua protecção e do ambiente em que está inserida. Segundo Pedro Arrojo (2006, p.101), professor da Universidade de Zaragoza e membro da Fundação Nova Cultura da Água, temos que mudar a nossa maneira de pensar: a gestão da água deve ser realizada a partir da **perspectiva dos ecossistemas**, rios e aquíferos onde estão inseridos, numa abordagem muito mais complexa que aquela isolada que vem sendo praticada ainda hoje em vários países, na qual a água é considerada apenas na calha do rio.

Ituarte (2003) destaca o conceito de **integração** como fundamental para se proteger a água e os ecossistemas associados, envolvendo a integração não só a forma como a água se torna disponível, seja superficial ou subterrânea, sua qualidade e quantidade, mas também a necessidade de integração das disciplinas que estudam os seus diferentes aspectos, através de um diálogo coordenado (hidrologia, hidráulica, ecologia, química, agronomia, economia, sociologia, direito), assim como pontos de



vista e experiências que ajudem a aperfeiçoar o processo de gestão. Ituarte também destaca a cooperação e a coordenação entre diferentes pastas e níveis de governo ou gestão (nacional, regional, local) e, não menos importante, a integração de utilizadores e grupos sociais que devem participar no processo de tomada de decisão, de forma a impulsionar o processo de aprendizagem social levando assim à implementação de compromissos.

Serão apresentados gráficos elaborados a partir do software “R” (que é um sistema para computação estatística e gráficos), e que tem capacidade para contabilizar informações e gerar gráficos de frequência, apontando neste caso a frequência de temas estratégicos previamente determinados pelos investigadores, utilizando como material de pesquisa as actas das reuniões do CNA realizadas entre 1994 e 2014. Para cada um dos temas relacionados com as políticas inter-relacionadas com a água (ambiente, ordenamento do território, saneamento, saúde e relações internacionais) podem ser visualizadas a frequência e os momentos-chave em que esses temas foram tratados nas reuniões do CNA.

Esses gráficos, associados à frequência de temas debatidos em plenário do CNA, e que serão apresentados no evento, deixam claro que o Conselho tem uma ampla gama de temas debatidos e que correspondem em boa parte ao proposto no diploma legal que enquadra o CNA, no que diz respeito à integração da política da água com outras de carácter estratégico e transversal à água. Porém, os entrevistados observam que essas discussões não são levadas à prática nas instâncias de implementação.

3- CONCLUSÃO:

As informações recolhidas e analisadas suscitam algumas reflexões que configuram um potencial contributo para a dinamização do Conselho Nacional da Água:

- Construção de um processo mais democrático na definição das entidades que integram o Conselho e na indicação dos seus membros, diversificando-os para além dos peritos/especialistas, de modo a fortalecê-lo como fórum de auscultação da sociedade, dos seus problemas e mesmo na identificação de soluções que podem ser implementadas.

- Maior divulgação à sociedade das informações compartilhadas pelos membros CNA e das respectivas ações, de forma a valorizar a sua relevância como fórum de apoio à gestão da água e de empoderamento social.

- Retorno dos Grupos de Trabalho como processo mais eficaz e enriquecedor de uma melhor construção de pareceres sobre matérias interdisciplinares e interinstitucionais.

- Combater uma certa inércia por parte de alguns dos seus membros, estimulando-os a serem mais activos e propositivos em relação às propostas que fazem e levando ao conhecimento público as acções e pareceres que desenvolvem no âmbito do CNA.

- Transpor as discussões intersectoriais para a prática: várias políticas correlacionadas com a água são debatidas no CNA e estabelecidas as interfaces entre elas; porém as questões operacionais levantadas não chegam às agendas dos órgãos oficiais para serem implementadas, o que é apontado pelos entrevistados como uma fragilidade na aplicação do princípio da gestão integrada.

4- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. “Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir de Comitês de Bacias Hidrográficas e os orçamentos participativos.” **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2. Brasília, jan./dez. 2003. (Acessado em 15/5/2017)

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. “Representando a diversidade: Estado, sociedade e ‘relações fecundas’ nos conselhos gestores.” **Caderno CRH Salvador**, v. 21, n. 52, p. 99-112. Jan/abr. 2008.

AGUDO, Pedro Arrojo. “Punto de partida: el reto de integrar valores y principios ecológicos, sociales y éticos. In: ITUARTE, Leandro del Moral; Agudo, Pedro Arrojo; Grao, Tony Herrera. **El Agua: perspectiva ecosistémica y gestión integrada**. Fundación Nueva Cultura del Agua. Zaragoza, 2015.

CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA. “Os primeiros dez anos de vida do Conselho Nacional da Água – actas das reuniões plenárias 1994-2004”. CNA, Lisboa 2005.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. “Democracia radical”. In: **Política e Sociedade**, n.11, out.2007, p. 221-237.

FUNG, Archon. “Survey Article: recipes for Public Sphere: eight institutional design choices and their consequences.” **The journal of Political Philosophy**, v. 11 n. 3, pp 338-367. Blackwell Publishing, 2003.

_____. “Varieties of Participation in Complex Governance”. In: **Public Administration Review, Special Issue**. Dez.2006, p 66-75. Disponível em: <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>.

GUIVANT, Julia S.; JACOBI, Pedro R. “Da hidro-técnica a hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil”. In: **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, n.. 43, jun. 2003.

LEITÃO, Antonio Eira; GODINHO, Francisco Nunes. “ A função de um Conselho Nacional da Água na Gestão de Recursos Hídricos”. Lisboa, 2014

MARTINS, Joaquim Poças; GODINHO Francisco Nunes. “CNA: 20 anos de história da água em Portugal”, CNA, Lisboa Março de 2016.

PATO, João Howell. “O valor da água como bem público”. Tese de Doutoramento ICS, Lisboa 2007



SERENO, Amparo. “O regime jurídico das águas internacionais: o caso das regiões hidrográficas luso-espanholas” tese de doutoramento FCG, FCT Lisboa, 2012 (564-579)

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei 117-D /76 de 10 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 438/76 de 3 de junho

Decreto- Lei n.º 45/94, de 14 de dezembro

Decreto- Lei n.º 46/94, de 14 de dezembro

Decreto- Lei n.º 47/94, de 14 de dezembro

Decreto -Lei n.º 84/2004, de 14 de abril

Lei n.º 58/2005 de 29 de dezembro

Decreto-Lei n.º 130/2012 de 22 de junho

Diretiva EU no. 60/2000 de 23 de outubro

REFERÊNCIAS INTERNET

Conselho Nacional da Água. Disponível em: <http://conselhonacionaldaagua.weebly.com/atividades.html>. Acesso em dezembro de 2019.