



## RECENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DA ÁGUA EM PORTUGAL

Luísa SCHMIDT<sup>1</sup>, João GUERRA<sup>2</sup>, José Gomes FERREIRA<sup>3</sup>, David TRAVASSOS<sup>4</sup>

1. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa, [mlschmidt@ics.ulisboa.pt](mailto:mlschmidt@ics.ulisboa.pt)

2. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, [joao.guerra@ics.ulisboa.pt](mailto:joao.guerra@ics.ulisboa.pt)

3. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Lagoa Nova, Natal, Brasil, [jose.ferreira@outlook.com](mailto:jose.ferreira@outlook.com)

4. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, [dtravassos@hotmail.com](mailto:dtravassos@hotmail.com)

### RESUMO

A gestão por bacia ou região hidrográfica tem sofrido importantes transformações no quadro político-administrativo nacional. Nas últimas décadas, passou-se de um período de consenso em que o país assumiu a descentralização como prioridade, até à reversão desse processo e conseqüente agudização de dificuldades, quer na produção e divulgação de informação, quer na dinamização da participação pública. Em simultâneo, e interligando-se com esse processo, ganharam visibilidade velhos e novos problemas (e.g., poluição de rios e ribeiras, secas, cheias) que se vêm agravando com o impacto crescente das alterações climáticas e dos incêndios florestais. O INTRAG 2019 retoma a caracterização da informação hídrica, avaliando a sua qualidade, acessibilidade, transparência e, a partir daí, as suas conseqüências na governança da água em Portugal. Apesar de algumas melhorias, os resultados indiciam a manutenção do que poderíamos designar como ‘opacidade administrativa’ já registada na sua primeira edição do INTRAG em 2014, não por obliteração intencional, mas por ausência de plataformas e dados de forma regionalizada, o que resulta na diminuição da informação disponível.

**Palavras-Chave:** Transparência; Governança da água; Participação; ARH

### 1. INTRODUÇÃO

Na última década a gestão de recursos hídricos sofreu uma inflexão característica do chamado ‘efeito ziguezague’ que marca a descontinuidade das políticas públicas portuguesas e se repercute na implementação das mesmas (Schmidt, 2008; Ferreira, 2016). O processo acontece após um breve período de consenso que, permitindo a aprovação da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro), transpôs para o direito nacional a Diretiva Quadro da Água. Em sequência são criadas várias instituições e inaugurados diversos mecanismos cuja intenção era descentralizar a gestão dos recursos hídricos, reforçar a produção de informação e transparência dos processos, aumentar a proximidade aos cidadãos, melhorar os mecanismos de gestão e cobrança de taxas.

Este processo de abertura foi, no entanto, suspenso com as eleições de 2011, com a entrada em funções do novo governo e a crise financeira que atingiu a Europa e particularmente Portugal. No que aos recursos hídricos diz respeito, uma das alterações fulcrais que então decorreram passou pela perda de autonomia das ARH (Administrações de Região Hidrográfica) e pela centralização da gestão, planeamento e participação (Ferreira et al., 2015, Guerra et al. 2015). Em novembro de 2015, quando a crise dava sinais de abrandamento e com a mudança política com a substituição do Governo PSD por um novo elenco do Partido Socialista, criaram-se grandes expectativas para a retoma do modelo regionalizado das ARH que, no entanto, não se verificou. Ao invés, manteve-se a centralização na Agência Portuguesa do Ambiente (APA) que, enquanto Autoridade Nacional da Água, continuou a acumular funções regionais.

Coincidência ou não, mas decididamente relacionando-se com este estado de coisas, o país foi, neste período, particularmente afectado por problemas sobretudo de poluição e défices hídricos no contexto de períodos de secas. Como corolário, a maior visibilidade mediática (e reacção cívica) destes problemas não terá contado com o indispensável “acompanhamento participativo e envolvente” das instituições responsáveis pela gestão da água,



não se ativando dispositivos de governança participativa e mecanismos de envolvimento público outrora mais dinâmicos.

Neste contexto, no âmbito da discussão de alguns dos principais temas setoriais na sociedade portuguesa que o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) e o Observa - Observatório de Ambiente, Território e Sociedade têm vindo a promover, procurou-se acompanhar as principais transformações e os desafios mais prementes da governança da água. O Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG) foi gizado com esse objetivo e a edição de 2019 conta, para isso, com uma bateria de 80 indicadores que permitem monitorizar e avaliar as alterações registadas nas políticas públicas dos recursos hídricos e na sua implementação.

## 2. ENQUADRAMENTO

No quadro de uma iniciativa de cooperação com investigadores do Brasil, Espanha e Portugal, a primeira edição do INTRAG foi lançada em 2014 com base numa bateria 80 indicadores que procura garantir uma ferramenta quantitativa de monitorização e avaliação da transparência de processos e políticas na governança da água por região hidrográfica. No caso português, o INTRAG avalia a informação disponibilizada online diretamente pelos organismos públicos que gerem o sector quer em Portugal Continental<sup>1</sup>, quer nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (Schmidt et al., 2014). Para o INTRAG 2019 foi empreendido um esforço acrescido de clarificação para garantir maior fiabilidade de resultados. Para tal solicitaram-se entrevistas presenciais (no caso do Continente), ou telefónicas (no caso das Regiões Autónomas) com técnicos e decisores que permitiram clarificar dúvidas e discrepâncias encontradas aquando da análise de dados recolhidos.

A manutenção da centralização na APA na gestão dos recursos hídricos, impôs que, do lado da administração, não tivesse sido retomada a produção de informação regionalizada e acessível, outrora disponível através de sites específicos, nem tampouco a organização de eventos e sua divulgação entre populações e partes interessadas. Em consequência, como já vem acontecendo noutros contextos (Guerra et al., 2015), tenderá a aumentar a distância e a consequente desconfiança entre administração e cidadãos que, na sociedade portuguesa, são já relativamente elevados (Almeida, 2014). Se este panorama de desconfiança e desafeição foi e ainda é alimentado pela contraproducente centralização do poder de decisão, reforça-se ainda mais com o enfraquecimento dos alicerces financeiros do sistema de gestão dos recursos hídricos a que igualmente se assistiu, minando a sua eficácia e até a sua sustentabilidade (Ferreira et al. 2018).

Com efeito, sérios bloqueios a uma implementação consequente e transparente das políticas da água foram já identificados noutras publicações (Schmidt, 2008; Ferreira, 2016) e confirmadas na primeira edição do INTRAG (Schmidt et al., 2014). Entre outros entraves podem citar-se a centralização do poder decisório e a acrescida incapacidade do governo central para gerir e resolver problemas de origem local, para partilhar esse poder com as comunidades e, ainda, para garantir a continuidade de políticas. A crónica descontinuidade de políticas ambientais associada à alternância dos ciclos eleitorais permanece, aliás, como marca indelével da administração portuguesa. Estes obstáculos tornam a administração pública mais permeável a interesses económicos, principalmente quando está em causa a concretização da Diretiva-Quadro da Água e a aplicação dos princípios do 'poluidor-pagador' e do 'utilizador-pagador' (Schmidt, 2016), os quais não se tratando de problemas novos, têm vindo a ganhar visibilidade com as disputas resultantes do agravamento da escassez de água e da consequente redução dos caudais. Problemas globais que, na península Ibérica, assumem particular relevância no quadro das alterações climáticas e de que, mais recentemente, são exemplo as cheias registadas no Baixo Mondego, ou os défices hídricos evidenciados anteriormente em diversos períodos de secas, e a necessidade que levantam de um acompanhamento sistemático e regional destes problemas.

## 3. RESULTADOS

Os dados disponíveis a seguir analisados são de origem central e é nessa perspetiva que caracterizam as regiões hidrográficas. O objetivo inicial era avaliar e caracterizar as ARH do ponto de vista da transparência e da disponibilização de informação. Mas a já referida centralização na APA fez com que nenhuma das regiões

---

<sup>1</sup>Em princípio a avaliação deveria ter por base as ARH – Administrações Regionais de Recursos Hídricos, mas a centralização da gestão da água na APA tornou esta tarefa impossível por inexistência de dados.

hidrográficas de Portugal Continental se diferenciassse entre si, evidenciando-se apenas na análise dos Planos de Região Hidrográfica um ou outro elemento diferenciador que não justificariam a segmentação.

Tabela 1. Resultados nas dimensões e subdimensões (INTRAG 2019)

| Dimensões e subdimensões                                       | Portugal     | Continente   | Açores       | Madeira      |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>INTRAG PT 2019</b>  | <b>33,9%</b> | <b>34,4%</b> | <b>38,9%</b> | <b>26,3%</b> |
| <b>A - Informação sobre os organismos de gestão</b>            | <b>68%</b>   | <b>67,4%</b> | <b>77,8%</b> | <b>61,1%</b> |
| <i>Informação Institucional Básica</i>                         | 61,5%        | 60,8%        | 73,3%        | 53,3%        |
| <i>Legislação e Regulamentação dos Organismos</i>              | 100%         | 100%         | 100%         | 100%         |
| <b>B - Relações com o público e as partes interessadas</b>     | <b>45,4%</b> | <b>51,8%</b> | <b>44,6%</b> | <b>14,3%</b> |
| <i>Informação e atendimento ao público</i>                     | 41,6%        | 47,7%        | 38,6%        | 13,6%        |
| <i>Participação Pública</i>                                    | 59,5%        | 66,7%        | 66,7%        | 16,7%        |
| <b>C - Transparência nos processos de planeamento</b>          | <b>62,7%</b> | <b>60,9%</b> | <b>75,0%</b> | <b>59,1%</b> |
| <b>D - Transparência na gestão dos recursos e usos da água</b> | <b>16,5%</b> | <b>13,6%</b> | <b>26,3%</b> | <b>21,3%</b> |
| <i>Gestão de Recursos</i>                                      | 22%          | 17,9%        | 35,4%        | 29,2%        |
| <i>Informação Sobre os Usos da Água</i>                        | 9,5%         | 8,3%         | 16,7%        | 8,3%         |
| <i>Cumprimento da Legislação Existente</i>                     | 6,4%         | 5%           | 10%          | 10%          |
| <b>E - Transparência económica e financeira</b>                | <b>15,6%</b> | <b>12,5%</b> | <b>28,1%</b> | <b>18,8%</b> |
| <i>Informação Contabilística e Orçamental</i>                  | 31,3%        | 25%          | 56,3%        | 37,5%        |
| <i>Transparência das Receitas e Despesas</i>                   | 0%           | 0%           | 0%           | 0%           |
| <b>F - Transparência nos contratos e licitações</b>            | <b>16,3%</b> | <b>17,9%</b> | <b>14,6%</b> | <b>10,4%</b> |
| <i>Procedimento de Contratação de Serviços</i>                 | 46,4%        | 62,5%        | 6,3%         | 6,3%         |
| <i>Relações e Transações com Fornecedores e Empreiteiros</i>   | 2,7%         | 0%           | 18,8%        | 0%           |
| <i>Acompanhamento e Controle da Execução das Obras</i>         | 0%           | 0%           | 0%           | 0%           |

0% = Nenhuma informação prevista disponível; 100% = Toda a informação prevista disponível

Fonte: elaboração própria

Assim, aplicados os 80 indicadores na matriz de análise (73 no caso das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira), os resultados do INTRAG 2019 revelaram um valor médio global para o país de 33,9%, registando-se uma evolução positiva de 4,3% face ao índice de 2014. Avaliando as partições geográficas possíveis, Portugal Continental registou uma pontuação de 34,4%, a Região Autónoma dos Açores atingiu os 38,9% (a região mais bem avaliada) e a Região Autónoma da Madeira obteve 26,3%. Ainda que modesta em termos globais, a evolução registada (entre 2014 e 2019) foi positiva em todos os casos, destacando-se neste caso sobretudo as regiões autónomas e, em particular, a Região Autónoma dos Açores.

Todavia, os resultados não deixam de revelar uma relativa estagnação global. Afinal, e apesar da mudança de ciclo político ocorrida em 2015, não se registaram alterações dignas de nota na transparência da gestão da água em Portugal no que diz respeito à divulgação on-line de informação. As melhorias ocorridas dizem respeito sobretudo a três áreas – a transparência económica e financeira, a transparência nos contratos e licitações e a informação sobre os organismos de gestão – que, mesmo assim, ao partirem de patamares muito baixos, estão ainda longe de uma situação satisfatória. De resto, com as alterações legislativas decorrentes da extinção do Fundo de Proteção de Recursos Hídricos, agora englobado no Fundo Ambiental criado em 2016, retirou-se a possibilidade de conhecer a execução orçamental e o uso das receitas oriundas das taxas de recursos hídricos.

#### 4. CONCLUSÕES

A expectativa que havia relativamente à reposição das ARH e da gestão de proximidade não se concretizou com o novo ciclo governamental a partir de 2015, mantendo a Agência Portuguesa do Ambiente a tutela concentrada da gestão regionalizada, a organização da gestão e divulgação de informação, assim como os processos participativos e o lançamento de concursos. Neste panorama, não se vislumbram grandes dinâmicas de mudança que permitam garantir mais transparência e informação disponível aos cidadãos na gestão dos recursos hídricos.



Ao invés, em termos gerais e apesar das expectativas criadas, os resultados do INTRAG 2019 indicam a manutenção de um fraco nível de informação disponibilizada on-line (de acordo com os parâmetros analisados em sede do INTRAG), incluindo casos de supressão ou desatualização de dados on-line, como é o caso da informação disponibilizada e atualizada sobre o estado das massas de água (exemplo do SNIRH - Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos).

Em suma, os resultados mostram uma gestão de continuidade e BAU (*business as usual*) quando se exigiria um salto qualitativo na governança dos recursos hídricos, capaz de dar resposta ao aumento das ameaças ambientais atuais. Sendo apenas um elo de uma corrente mais vasta, a centralização na ‘Amadora’ (sede da APA) das ARH funcionou como uma pedra na engrenagem que não permitiu a necessária transformação. Assim, não se evoluiu para uma forma de governança mais inclusiva que possibilitasse um combate eficaz à degradação hídrica exacerbada pelas alterações climáticas e pela proliferação dos incêndios florestais. Por outro lado, embora tal não tenha a ver directamente com os indicadores do INTRAG, também não se garantiram ainda medidas de mobilização e instrumentos de participação dos cidadãos e das comunidades sustentados por informação credível de fácil acesso. Não se asseguraram, afinal, condições de governança capazes de contrariar a cada vez maior distância entre ‘administradores’ e ‘administrados’ e, conseqüentemente, a superação de entraves à aquiescência pública para medidas de contenção de uso que se vislumbram cada vez mais necessárias. O compromisso recente assumido pela APA no que respeita ao investimento e melhoria das redes de monitorização dos recursos hídricos a várias escalas, bem como no arranque do novo SNIRH XXI tornando-o uma ferramenta mais fiável e completa, deixa alguma esperança quanto ao futuro próximo nesta matéria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, J. F. de (2014). *Desigualdades e Perspetivas dos cidadãos – Portugal e a Europa*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Ferreira, J. G. (2016): *Saneamento básico. Fatores sociais no insucesso da despoluição da bacia do rio Lis*. Saarbrücken: Novas Edições Académicas.
- Ferreira, J. G., Silveira, A., Guerra, J., Travassos, D. & Schmidt, L. (2018). *INTRAG 2018 - Índice de Transparência na Gestão da Água em Portugal em 2018*. Actas do X Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água. Fundação Nova Cultura da Água, Coimbra.
- Guerra, J., Ferreira, J. G., Empinotti, V., Schmidt, L. & Jacobi, P. R. (2015). “Sustentabilidade, transparência e recursos hídricos em Portugal e no Brasil”. In Corrêa da Silva, I., Frangella, S., Aboim, S., Matos Viegas, S. (Orgs.). *Ciências Sociais Cruzadas entre Portugal e o Brasil - Trajetos e Investigações no ICS*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, pp. 33-54.
- Schmidt, L. (2008). “Ambiente e Políticas Ambientais: escalas e desajustes”, in Villaverde Cabral, M., Wall, K., Aboim, S. e Silva, F. C. (Orgs.) *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, pp. 285-314.
- Schmidt, L. (2016). *Portugal, Ambientes de Mudança: erros, mentiras e conquistas*, Lisboa: Temas e Debates.
- Schmidt, L., Ferreira, J. G., Guerra, J. & Travassos, D. (2014): *INTRAG - Portugal. Índice de Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal*. Lisboa: OBSERVA/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

## Bases de Dados Consultadas:

- Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível em <<https://apambiente.pt/>> Acesso em 5 de janeiro de 2020.
- Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH). Disponível em <<https://snirh.apambiente.pt/>> Acesso em 5 de janeiro de 2020.