



sisippa 89

INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON INTEGRATED APPROACHES
TO WATER POLLUTION PROBLEMS
SYMPOSIUM INTERNATIONAL SUR DES SOLUTIONS INTÉGRÉES
POUR DES PROBLÈMES DE POLLUTION DE L'EAU
SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE SOLUÇÕES INTEGRADAS
PARA PROBLEMAS DE POLUIÇÃO DA ÁGUA

PROBLEMAS INSTITUCIONAIS DA GESTÃO
DOS RECURSOS HIDRICOS

INSTITUTIONAL PROBLEMS REGARDING WATER
RESOURCES MANAGEMENT

PROBLÈMES INSTITUTIONAUX DE LA GESTION
DES RESSOURCES EN EAU

JOAO BAU (1)

RESUMO

Defende-se que a luta ecológica implica uma escolha colectiva, apoiada nos conhecimentos científicos disponíveis mas assente na participação de todos os membros da sociedade.

Apresentam-se três características desejáveis para uma nova organização da gestão das águas a implementar em Portugal. Tal organização deveria: a) assegurar uma adequada interligação entre a gestão e planeamento dos recursos hídricos, a gestão e planeamento sectorial e a gestão e planeamento territorial; b) prever uma estrutura regionalizada; c) incentivar a participação da opinião pública no processo de formação das decisões.

Palavras chave: gestão dos recursos hídricos, regionalização, participação da opinião pública

ABSTRACT

This paper defends that the ecological struggle involves a collective option, supported by available scientific knowledge but based on the participation of all members of the society.

Three characteristics are presented as being desirable for a new organization of water resources management to be implemented in Portugal. That organization should: a) ensure adequate interconnection between water resources management and planning, sectorial management and planning, and territorial management and planning; b) provide for a regionalized structure; c) encourage public participation in the decision-taking process.

Key words: water resources management; regionalisation; public participation

(1) Investigador Coordenador, Subdirector do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), Lisboa, Portugal

RESUME

Dans ce travail on soutient que la lutte écologique implique un choix collectif appuyé sur la connaissance scientifique disponible mais résultant de la participation de tous les membres de la société.

On présente trois caractéristiques désirables pour une nouvelle organisation de la gestion des eaux à implémenter au Portugal. Une telle organisation devrait: a) assurer une interconnexion parmi la gestion et le "planning" des ressources en eau, la gestion et le "planning" sectoriel, et la gestion et le "planning" territorial; b) prévoir une structure régionalisée; c) stimuler la participation de l'opinion publique dans le procès de prise de décision.

Mots-clés: gestion des ressources en eau; regionalisation; participation de l'opinion publique

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - É hoje comum ouvir-se falar de crise do ambiente, da utilização desenfreada dos recursos naturais, da poluição da atmosfera e da água.

A discussão sobre as causas da situação actual e sobre as estratégias a adoptar para a sua superação constituem actualmente um importante tema para o debate ideológico. Para alguns é necessário impor limites ao progresso científico e técnico, travar o desenvolvimento da produção, adoptar um crescimento nulo. Outros, porém, e muito justamente, apontam que o crescimento da população e da economia, por um lado, e a conservação, ou a melhoria, das condições ambientais, por outro, não se excluem mutuamente. De facto, não é correcto considerar-se que existe um mal abstracto na "civilização moderna", "industrial" ou "mecânica". Pode até afirmar-se que o avanço extremamente rápido que a ciência e a tecnologia experimentaram nos últimos decénios cria condições únicas para o desenvolvimento da humanidade.

Desde sempre o homem agiu sobre a natureza, a modelou, a procurou utilizar. E se nas primeiras fases do desenvolvimento da humanidade esta se sentia completamente dominada pelas forças da natureza e impotente perante elas, nos tempos mais recentes o homem vê crescer a sua capacidade de agir sobre os fenómenos da natureza para a submeter às suas necessidades.

Os conhecimentos técnicos e científicos, a sua acelerada evolução, criam, pois, condições extremamente favoráveis para o aumento do bem-estar e da qualidade de vida da espécie humana. Mas, se é um erro considerar a técnica como algo de inerte e utilizável para qualquer fim, é igualmente um erro acreditar que a técnica, só por si, seja suficiente para caracterizar uma sociedade, ou para fazer nascer uma sociedade nova. A existência de sociedades diferentes utilizando técnicas semelhantes aí está para o provar.

Na realidade, o problema ecológico não é, na sua essência, um problema técnico. É um problema socio-económico, ou melhor, é um problema eminentemente político. Está ligado à concepção da essência da vida social, aos objectivos da produção social, às tendências e perspectivas do progresso humano.

A preservação da natureza e a luta contra a poluição não devem pois ser consideradas como a actividade fechada de um grupo de técnicos e especialistas, à margem da actividade colectiva e criadora dos homens. Pelo contrário, a luta ecológica implica uma escolha colectiva, apoiada nos conhecimentos científicos disponíveis mas assente na participação de todos os membros da sociedade.

1.2 - Pelas razões referidas a gestão da água constitui actualmente, num número crescente de países, um aspecto importante da actividade sócio-política considerada na sua globalidade.

Como apontam SADLER e COX (1986), a natureza e dimensão dos programas de aproveitamento e gestão de recursos hídricos de um dado país dependem, simultaneamente, das condições hidrológicas específicas desse país e das necessidades de utilização da água sentidas pela sua população e pelos diversos sectores de actividade económica, necessidades essas que são determinadas pelo seu desenvolvimento sócio-económico.

Quando os recursos hídricos são relativamente abundantes face às necessidades, ou quando o nível de desenvolvimento sócio-económico é fraco, a gestão da água pode constituir uma actividade considerada como menor. Mas, em determinadas condições, ela pode constituir uma função importante dos poderes públicos. A medida que se processa o desenvolvimento sócio-económico, mesmo os países que conheciam, à partida, uma situação hidrológica favorável são obrigados a assumir, em matéria de gestão da água, responsabilidades crescentes. Paralelamente à necessidade de satisfazer a procura de recursos para as diversas utilizações, por vezes competitivas entre si, há que procurar dar satisfação à crescente sensibilidade das populações para a preservação dos valores ambientais. Um dos principais aspectos da gestão consiste, então, na resolução dos conflitos de interesses provenientes da diversidade de valores.

Mas os gestores dos recursos hídricos não se podem preocupar apenas com as utilizações directas da água, e com a importância que têm no desenvolvimento económico e social. Têm igualmente de ter em conta determinados efeitos que este desenvolvimento tem no recurso água. Tal como as captações têm influência no caudal dos rios, também as alterações no ciclo hidrológico resultantes da urbanização podem ter uma influência importante sobre o escoamento superficial e sobre as características do escoamento dos cursos de água. E, tal como a rejeição de um efluente num curso de água modifica a qualidade desta, também as actividades ligadas ao desenvolvimento podem ter efeitos na qualidade da água das chuvas, dos escoamentos superficiais e dos escoamentos subterrâneos. Estes efeitos não desejados acentuam, ainda mais, as solicitações às quais os recursos hídricos se encontram submetidos quando o nível de desenvolvimento sócio-económico se eleva. E, em certos países industrializados, a progressiva degradação do ambiente natural e, em particular, da qualidade da água são um exemplo típico do preço do tipo de desenvolvimento adoptado.

Os conflitos que surgem tornam então inadiável a necessidade de dispor de estruturas, critérios e instrumentos que permitam a sua resolução harmónica. As soluções que vêm sendo adoptadas nos diversos países são condicionadas pelas diferentes condições hidrológicas e socio-políticas e não são, obviamente, idênticas.

1.3 - Em Portugal, neste momento, e face à intenção anunciada pelo Governo de reformular o sistema de gestão dos recursos hídricos, assume especial interesse a análise da organização desejável para a administração das águas. O problema da estrutura a adoptar, ou seja, dos serviços da Administração Pública com poderes de decisão na matéria e das relações orgânicas que devem existir entre eles, e o problema dos mecanismos e processos de decisão são problemas centrais.

Existe, como é óbvio, um leque de soluções possíveis, susceptíveis de serem adoptadas quando se pensa em estruturar o que quer que seja. A operação consiste sempre em resolver um problema posto, genericamente, nos seguintes termos: estando definidos tais objectivos, com tal meio exterior, com tais pessoas e/ou tais grupos, com tais meios e tal tecnologia disponíveis, com tais valores ideológicos de referência... como estruturar o conjunto para que funcione de maneira eficaz?

Naturalmente, os valores aos quais cada um fará apelo serão diversos, os "modelos" invocados serão diferentes, as combinações de elementos far-se-ão de múltiplas formas, as condições reais invocadas serão seleccionadas diferentemente na massa do real disponível, etc... e assim se poderão alimentar longas discussões sobre a estrutura a adoptar.

E pois com consciência da pluralidade de soluções que podem ser apresentadas, que se procurará defender três características que desejavelmente deveria ter a nova organização da gestão dos recursos hídricos a implementar em Portugal. Organização essa que, na linha do que foi referido anteriormente, deverá permitir e incentivar:

- que o planeamento e gestão da água se processem, não em circuito fechado, mas em permanente relação com o planeamento e gestão dos vários sectores de actividade e com o ordenamento do território,

- que a estrutura de gestão preveja escalões de decisão ao nível regional das grandes bacias hidrográficas,

- que os representantes dos utilizadores e das populações tenham assento em órgãos de decisão, e

- que a participação dos cidadãos nos processos de decisão seja garantida.

2 - A GESTÃO DA ÁGUA, AS POLÍTICAS SECTORIAIS E AS POLÍTICAS REGIONAIS

A primeira das características consideradas como desejáveis para a nova organização de gestão das águas seria, então, a de assegurar uma adequada interligação entre a gestão e o planeamento dos recursos hídricos, a gestão e o planeamento sectorial e a gestão e o planeamento territorial.

Conforme refere CUNHA et al. (1980), a consideração dos recursos hídricos no processo de planeamento económico-social costuma fazer-se através do que, por vezes, se chama planeamento transversal, o qual deve ser levado a cabo em sobreposição coordenada com o planeamento sectorial e o planeamento territorial.

Como é sabido, o planeamento sectorial tem por fim elaborar, em cada sector da actividade económica e social, planos que visam atingir objectivos sectoriais estabelecidos em correspondência com os objectivos globais nacionais. O planeamento territorial (nomeadamente o planeamento regional), procura definir uma estratégia para o ordenamento físico do território nacional, apontando critérios para a utilização do solo e dos recursos naturais, distribuição territorial das pessoas e das actividades, hierarquização dos centros urbanos, redes de comunicações, rede energética, etc. Finalmente, o planeamento transversal visa a correcta atribuição daqueles recursos cuja disponibilidade não pode aumentar significativamente. Entre estes recursos incluem-se os recursos humanos e os recursos naturais como a água, o solo, as florestas e o ar, mas não os recursos de capital.

O planeamento da utilização dos recursos hídricos é um caso típico de planeamento transversal, que tem uma função marcadamente coordenadora, em consequência de a água ser um recurso indispensável à actividade da maioria dos sectores que condicionam o desenvolvimento económico-social. Além disso, a execução das obras hidráulicas exige investimentos que devem ser considerados no âmbito do planeamento sectorial. Por fim, são evidentes as implicações, no âmbito regional, ditadas pela forma de distribuição dos recursos pelo território.

O planeamento transversal dos recursos hídricos assegura, deste modo, uma interligação entre as malhas do planeamento sectorial e do planeamento regional.

Uma das formas que tem sido apontada para que a interligação entre as políticas de recursos hídricos, as políticas sectoriais e as políticas territoriais (em especial as políticas regionais) seja assegurada é a de prever a existência, na própria estrutura de gestão dos recursos hídricos, aos vários níveis, de órgãos em que têm assento representantes dos organismos responsáveis pela formulação e implementação de tais políticas.

Os órgãos da administração dos recursos hídricos (ao nível nacional e ao nível de bacia hidrográfica) teriam pois possibilidade, no exercício das suas funções no âmbito do planeamento, de terem uma acção centralizadora e integradora, assegurando a coerência global dos planos e programas sectoriais e/ou territoriais, quer fossem elaborados por organismos da administração central quer por outros organismos públicos ou privados. Criar-se-iam assim condições para que a problemática da água e da sua protecção fosse considerada antes, e não depois, de tomadas as decisões.

3 - A REGIONALIZAÇÃO E A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

3.1 - É hoje amplamente reconhecido que a unidade básica a adoptar na gestão dos recursos hídricos deve ser a bacia hidrográfica. Cita-se, por exemplo, a "Carta Europeia da Água", proclamada pelo Conselho da Europa em 1968, que afirma que "a gestão dos recursos de água deve inscrever-se no quadro da bacia hidrográfica natural, de preferência a ser inserida no das fronteiras administrativas e políticas" e, ainda, que "deve ter-se em conta o facto de que, nos limites de uma bacia, todas as utilizações das águas de superfície e das águas subterrâneas são interdependentes e que, portanto, é desejável que também o seja a sua gestão".

Na realidade, a água é eminentemente um recurso regional. Se é certo que não pode deixar de existir uma política nacional que assegure uma boa utilização dos recursos hídricos regionais e que ponha em evidência as transferências de recursos hídricos entre bacias hidrográficas que globalmente sejam justificáveis, não há dúvida de que é no escalão regional das grandes bacias hidrográficas que se devem tomar as decisões importantes em matéria de gestão de recursos hídricos.

GUY (1978), ao analisar as diversas estruturas de gestão de recursos hídricos de diversos países, regista a tendência geral para que a gestão das águas se exerça a 3 níveis (nacional, regional e local) sempre presentes, embora com importância variável de país para país.

O nível nacional é o da coordenação e da harmonização da política da água ao nível da totalidade do território, assim como o das decisões importantes em matéria de grandes investimentos, relacionados, por exemplo, com a implantação de muito grandes consumidores; a sua função consiste, sob este ponto de vista, "em assegurar que os planos de desenvolvimento (urbanos, agrícolas, industriais) se preocupem com a água e com a sua protecção antes de tomadas as decisões e não depois".

O nível regional é o da gestão concertada dos recursos e, em particular, o da luta contra a poluição.

O nível local é o da gestão efectiva dos recursos e, em particular, o do abastecimento de água potável e o do saneamento.

Se este esquema é ainda, em parte, teórico, tem tendência, segundo Guy, a ver generalizada a sua aplicação.

Não é difícil justificar que o nível regional das bacias hidrográficas é, de facto, aquele onde melhor se pode fazer a gestão concertada dos recursos hídricos. Na realidade, a consideração da bacia hidrográfica como unidade de gestão faz com que todos os interessados na política da água e na sua utilização (responsáveis políticos e institucionais, técnicos e utilizadores) se vejam confrontados com os mesmos recursos, os disponíveis no quadro da bacia hidrográfica. Esse facto justifica, e recomenda, a necessidade de concertação entre todos os interessados. Concertação essa que tem por objecto a repartição actual e prospectiva (entre as várias utilizações possíveis) dos recursos hídricos, tendo em conta não só aspectos de quantidade mas também de qualidade.

Como conclusão provisória, poder-se-ia talvez afirmar que a segunda das três características desejáveis de uma nova organização da gestão das águas em Portugal é a de prever uma estrutura regionalizada.

3.2 - Poder-se-á pensar que a conclusão atrás referida é pacífica, isto é, que todos aceitam, pelo menos teoricamente, o princípio da regionalização (no âmbito das grandes bacias hidrográficas) da gestão dos recursos hídricos.

No entanto tal concordância poderá ser mais aparente do que real. E que, quando se fala de regiões ou de regionalização, se pode estar a falar de conceitos de diferente natureza política. Para o ilustrar far-se-ão algumas considerações sobre o tema, apoiadas em MOREIRA (1977). De acordo com este autor, o regionalismo é uma expressão em voga na Europa e a regionalização um movimento em crescimento. A região é o centro de encontro de três preocupações, que surgiram a uma luz mais clara nas últimas décadas: em primeiro lugar, trata-se de dar resposta à necessi-

dade de desconcentrar o aparelho central do Estado, designadamente para efeitos de planificação económico-social; em segundo lugar, trata-se de uma procura de maior descentralização do poder do Estado, implicando um crescimento da auto-administração de baixo para cima, através da criação de uma nova estrutura de administração descentralizada, mais vasta, com maiores poderes e maiores meios do que as autarquias tradicionais (município, distrito, etc.); em terceiro lugar, trata-se de procurar encontrar solução, dentro do quadro do estado unitário, para problemas que tradicionalmente exigiam uma solução federal (grande extensão e heterogeneidade ou descontinuidade territorial, minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas, etc.).

Isoladas ou combinadas, estas três determinantes têm dado lugar a quatro soluções típicas de regionalização, desde formas a que se poderá chamar "fracas" até formas "fortes":

a) A região como nível de desconcentração dos serviços do Estado - Nesta forma a região é apenas uma resposta à necessidade de os governos centrais responderem aos problemas regionais. Institucionalmente a região surge como um serviço ou conjunto de serviços do Estado, colocados entre o nível central e o nível periférico. É o caso das regiões-plano em vários países. Trata-se de uma forma de administração indirecta do Estado.

b) A região como forma mista de desconcentração e de descentralização administrativa - A região combina elementos de uma e de outra e constitui simultaneamente uma autarquia e um nível de desconcentração da organização central do Estado. Esta combinação reflecte-se na estrutura institucional da região: os órgãos da autarquia incluem simultaneamente elementos eleitos directamente ou indirectamente pelas autarquias inferiores e elementos designados pelo Governo. Conforme o peso de cada um dos elementos, assim esta forma se aproximará mais ora da desconcentração ora da descentralização.

c) A região como forma de descentralização - Nesse caso a região constitui uma autarquia, uma forma de administração autónoma, tal como as de nível inferior, com os seus órgãos próprios eleitos directamente e com a sua esfera de atribuições própria, independentemente dos serviços e das atribuições do Estado.

d) A região como forma de governo - Neste caso a região funciona como forma de autonomia política, com poder legislativo e executivo próprio, embora no quadro da Constituição do Estado unitário.

Ou seja, a consideração do nível regional (das grandes bacias hidrográficas) numa estrutura de gestão de recursos hídricos pode permitir a criação de organismos desconcentrados, de organismos mistos desconcentrados - descentralizados e de organismos descentralizados. A cada uma das soluções possíveis corresponde uma distribuição diferente, no seio da estrutura do aparelho de Estado, da autoridade e do poder de decisão.

3.3 - A solução que se defende para Portugal é a da criação de organismos de gestão da água, ao nível regional, com uma forma mista de desconcentração e descentralização.

Em tais organismos os representantes dos interesses locais e regionais (os eleitos autárquicos) e os representantes dos utilizadores da água deveriam participar nos órgãos de gestão juntamente com os representantes da administração central.

O esquema proposto, pela participação dos eleitos locais e dos utilizadores da água, criaria melhores condições para um processo de formação de decisões com participação activa de todos os interessados. E não se pode esquecer que é exactamente ao nível regional que a formulação de estratégias de conservação do ambiente começa a ter uma conotação forte com a identidade cultural, com o direito à diferença, com o sentido de pertencer a uma região. É a esse nível que é possível começar a encontrar atitudes de participação mais continuada e intensa na articulação preservação do ambiente-desenvolvimento.

A participação nos órgãos de gestão das administrações regionais da água de elementos nomeados pelo Governo criaria, pelo seu lado, condições para uma melhor articulação da administração regional da água com os diferentes serviços da administração central com competências directa ou indirectamente ligadas à problemática dos recursos hídricos.

A criação de administrações regionais da água concebidas como organismos desconcentrados (com os representantes dos interesses locais e dos utilizadores remetidos, tantas vezes, para funções meramente consultivas e, de facto, acessórias) ou organismos descentralizados (e portanto sem garantia de uma articulação eficiente com os organismos da administração central responsáveis pela formulação e implementação de políticas sectoriais) não apresentaria o conjunto de vantagens da solução defendida.

Como segunda das três características consideradas como desejáveis para a nova organização da gestão das águas para Portugal, aponta-se então que a estrutura deveria ser regionalizada, e que tal regionalização deveria corresponder a uma certa transferência de poderes da administração central para órgãos onde os interesses locais e dos utilizadores tivessem adequada representação.

4 - PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

4.1 - Uma nova estrutura de gestão das águas não pode ser constituída por um conjunto de organismos burocratizados. Deve assegurar a representação dos diversos interesses envolvidos, conforme foi apontado. Mas, para além disso, terá de ter um funcionamento democrático, indispensável ao desempenho das suas funções. Tal funcionamento implicará a adopção de uma nova óptica no que respeita ao processo de formação das decisões. Por forma a que, nesse processo, participem desde o início os representantes legítimos dos cidadãos afectados pelas medidas que vão sendo tomadas e, nomeadamente, os representantes dos utilizadores da água.

O processo de formação das decisões tem que tomar em conta os interesses, os valores e os objectivos das populações, permitindo que os resultados a que se chega sejam aceites não apenas como legítimos mas que representem porventura um compromisso entre o que é desejável e o que é aceitável.

A participação da opinião pública tem vindo a ser crescentemente considerada como um factor decisivo do êxito de uma política de gestão das águas. A terceira das características consideradas como desejáveis numa nova organização de gestão dos

recursos hídricos em Portugal seria, então, a de incentivar a participação da opinião pública no processo de formação das decisões.

4.2 - Com base em Jerry delli Priscoli, apontar-se-ão seis dos objectivos que se podem atingir com a participação da opinião pública. Objectivos esses que podem ser prosseguidos isolada ou conjuntamente, embora raramente sejam atingidos na sua totalidade.

O primeiro dos objectivos é obter credibilidade no seio dos que irão ser afectados por um dado projecto ou programa, dos que irão contribuir financeiramente para a sua execução e dos que irão ser os seus utilizadores.

Como segundo objectivo apontar-se-à que a participação das populações permitirá uma melhor identificação dos seus interesses e dos seus valores.

Outro objectivo será o de desenvolver consensos entre as partes afectadas, os futuros utilizadores e os financiadores. Consensos, aliás, que nem sempre são susceptíveis de serem obtidos.

Como quarto objectivo poderá apontar-se a disseminação de informação, mesmo entre os que só perifericamente têm relação com os temas em discussão.

Outro dos objectivos é a produção de melhores decisões. A participação das populações pode conduzir a melhores decisões "técnicas" do que as que poderiam ser obtidas apenas com o trabalho dos técnicos no seu gabinete.

Como sexto objectivo pode apontar-se o fortalecimento do processo democrático.

4.3 - Para que a participação seja efectiva e possa ser eficaz, é necessário informar devidamente as populações sobre as soluções alternativas identificadas para os problemas existentes, os resultados esperados, suas vantagens e desvantagens, os seus custos. Só assim se assegurará a colaboração esclarecida dos cidadãos na formação das decisões e o seu apoio nas acções de implementação.

BIBLIOGRAFIA

BAU, J. - "Aspectos sociais da gestão dos recursos hídricos" in "Problemas e perspectivas da gestão dos recursos hídricos", Lisboa, SEARN, 1986

CUNHA, L.V. et al. - "A gestão da água. Princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal", Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1980

CUNHA, L.V.; BAU, J. - "Gestão dos recursos hídricos e regionalização". "Estudos de Economia", Vol III, no. 1, Out/Dez 1982.

GUY, P. - "Gestion des ressources en eau", Rapport Général, no. 1, 12 Congresso da International Water Supply Association 1978.

MOREIRA, V. - "As regiões, a autonomia municipal e a unidade do Estado". "Poder Local", no. 3, Setembro/Outubro 1977

SADLER, B.S.; COX, W.E. - "La gestion des ressources en eau: le contexte sociopolitique". "Nature et ressources", Vol. XXII, no. 3, Juillet-Septembre 1986