

## **NOVAS FORMAS DE GOVERNANÇA NA POLÍTICA NACIONAL**

### **DA ÁGUA**

Miguel Rodrigues

#### **Introdução**

No panorama sócio-político nacional e europeu das últimas duas décadas, os modelos de governação têm vindo a sofrer mudanças, integrando progressivamente sistemas e processos de decisão política mais complexos e participados. Embora o Estado permaneça como centro principal do poder político, já não exerce esse poder de forma isolada, dependendo cada vez mais de outros actores sociais para fazer face à falta de recursos, de legitimidade ou à crescente complexidade social (Pierre e Peters, 2000; Klijn, 2008). Como forma de dar conta deste espaço onde instituições não estatais se envolvem nos processos de governação, tem emergido, no seio da comunidade científica como da esfera política, o conceito de governança. Neste sentido, dos diferentes significados atribuídos ao conceito<sup>85</sup>, é o de ‘redes auto-organizadas’ que maior pertinência tem para a presente investigação.

No caso da política nacional da água, a progressiva abertura dos processos de decisão e da administração pública à participação da sociedade inicia-se no período pós-25 de Abril, com a criação do Conselho Nacional da Água em 1976 e consolida-se com a adesão à CEE, nomeadamente com o enquadramento legal das ONGs em 1987 e 1994 e a consagração da participação pública na Lei de Bases do Ambiente de 1994 (Freitas, Chainho e Marques da Silva, 2000; Veiga, 2007). No entanto, é com a transposição da Directiva Quadro da Água, em 2005, que simultaneamente se formalizam, por um lado, o princípio de gestão e administração por região hidrográfica (abandonando a tradicional região administrativa) e, por outro, a participação da sociedade na orientação estratégica da concepção e implementação das políticas públicas. Do ponto de vista jurídico-institucional, tal consubstanciou-se na criação das Administrações de Região Hidrográfica e dos Conselhos de Região Hidrográfica. Importa pois verificar se esta actual configuração orgânica da administração dos recursos hídricos contribui para a emergência e consolidação de novas formas de governança. Neste sentido, o presente trabalho procura dar conta da evolução histórica da política nacional da água e explorar, no contexto actual, as dinâmicas de participação dos actores estatais e não estatais no quadro da actividade dos Conselhos, tendo sido seleccionada a região hidrográfica do Tejo como caso de estudo.

#### **Evolução jurídico-institucional da política nacional da água**

De acordo com Pato (2007:105), é a partir de finais do século XIX “que se começam a definir os contornos essenciais de uma política da água à escala nacional”, nomeadamente com a

---

<sup>85</sup> Rhodes (1996:653) identifica seis usos distintos do termo governança: Estado minimal; governação empresarial; nova gestão pública; boa governação; sistema sócio-cibernético; e redes auto-organizadas.

elaboração do Plano de Organização dos Serviços Hidrográficos no Continente de Portugal, em 1884. A evolução histórica das políticas da água atravessaria então diferentes fases e períodos (Tabela 1), tendo estado sujeitas, segundo o autor, a dois paradigmas de governação: Obras públicas/Hidráulica até 1974 e Ambiente desde então.

Paradigma de Governação	Fase	Período	Orientação
<b>Obras Públicas Hidráulica</b>	Origem / consolidação	1884-1920	Origem dos serviços hidráulicos
		1921-1928	Consolidação dos domínios de intervenção
	Tradição hidráulica	1929-1943	Água para produção de energia
		1944-1974	Água e Urbanização
<b>Ambiente</b>	Transição para uma visão ambiental	1975-1986	Novas preocupações sociais
		1987-1999	O paradigma ambiental
		2000-2005	Integração de políticas

Tabela 1. Evolução das políticas da água em Portugal, adaptado de Pato (2007:115)

Em 1892, inicia-se o processo de revisão do regime jurídico das águas, que culmina em 1919 com a publicação da Lei das Águas. Do ponto de vista institucional, a consolidação do sector acontece com a criação da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos, em 1920, após 35 anos de indefinições e hesitações (Pato, 2007). De facto, este período fica marcado por uma incoerência entre a inovação em termos de intenções e princípios e a incapacidade de implementação. O mesmo autor identifica contudo quatro princípios que orientam até hoje as políticas públicas da água: a apropriação da água pelo estado e respectiva classificação legal; a responsabilidade estatal pela sua administração; a regulação do uso da água; e a sustentação em conhecimento científico hidrológico.

Para além de se estabelecer um novo quadro institucional, é também neste período (entre 1892 e 1919) que o regime jurídico das águas é revisto, “procurando clarificar não só os critérios de classificação do domínio público hídrico, mas também as suas possibilidades de utilização pelos particulares” (Pato, 2007:105). No entanto, embora o enquadramento jurídico fosse ambicioso e inovador<sup>86</sup>, a sua concretização revelou-se bem mais difícil, não tendo sido adequadamente operacionalizado em termos de meios, competências, dimensão institucional ou contexto de aplicação. Segundo o autor (*idem*:136), tal ficou a dever-se à escassez de recursos científicos e técnicos na administração, bem como à indefinição da

<sup>86</sup> A administração por bacia hidrográfica data de 1884, a co-responsabilização de agentes públicos e privados de 1886 e a protecção das águas de 1892.

estratégia administrativa (alternando entre a centralização e a aproximação às realidades locais) e da configuração funcional dos diversos serviços administrativos. De facto, até 1920, sucederam-se seis configurações orgânicas da administração pública das águas significativamente distintas.

Em 1919, uma nova Lei de Águas vem reformular o enquadramento institucional da administração e introduzir alguma simplificação no processo de classificação e regulação das águas, aprofundando simultaneamente o domínio público sobre as águas. No entanto, segundo Pato (2007:144), face às insuficiências e problemas evidenciados, “os primeiros 35 anos de políticas hídricas em Portugal parecem ter servido essencialmente para a enunciação dos seus pressupostos, assim como para a delimitação objectiva dos domínios em que o Estado considerava necessário intervir”.

No período de 1921 a 1928, dá-se um realinhamento estratégico no domínio das políticas da água, atribuindo-se maior importância às explorações portuária, hidroeléctrica e agrícola. A este realinhamento corresponderam duas dinâmicas institucionais: por um lado, uma estrutura organizacional cujas “funções relativas ao aproveitamento das águas para o desenvolvimento económico e social do país [...] se foram aproximando ou distanciando da administração pública das águas ao longo dos períodos históricos seguintes” (Pato, 2007:154) e, por outro, um modelo de administração pública dos recursos hídricos que se manteria estável até 1985. Este último modelo refere-se às funções de administração propriamente ditas <sup>87</sup>, integrando uma mesma unidade orgânica denominada consecutivamente de Administração Geral dos Serviços Hidráulicos (1920), Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos (1930), Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos (1935), Direcção Geral dos Serviços Hidráulicos (1947), Direcção Geral dos Recursos Hídricos e Saneamento Básico (1976) e Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos (1977). As sucessivas denominações desta orgânica ilustram a indefinição institucional no que diz respeito às funções de desenvolvimento socioeconómico ligadas ao aproveitamento dos recursos hídricos.

A partir de 1929, as prioridades políticas para os recursos hídricos centram-se na produção energética, nos portos e na rega, estabelecendo-se igualmente os modelos para o seu aproveitamento económico: contratos de concessão no caso da energia; administrações e juntas autónomas (associação entre Estado e privados para construção e exploração) no caso dos portos; e, no caso da rega, uma relação entre Estado, responsável pela construção, e utilizadores, constituídos em associações de regantes, obrigados a restituir o investimento através do pagamento de taxas. Em 1932, surge uma quarta prioridade política – o saneamento básico – que, do ponto de vista técnico, viria juntar-se às funções da administração das águas, ficando a responsabilidade pelas respectivas obras nas autarquias.

Entre 1944 e 1949, a administração pública das águas perde a tutela da electricidade para o Ministério da Economia, dos portos para o Ministério das Comunicações e do saneamento básico para a Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, ganhando a tutela da hidráulica agrícola. A partir deste momento, e até 1974, a administração pública das águas estaria

---

<sup>87</sup> “A classificação e demarcação do domínio público hídrico, a recolha de informação de natureza hidrológica, a produção de conhecimento sobre o potencial de aproveitamento das águas, a fiscalização dos seus usos e policiamento do território, assim como a execução de obras de regularização” (Pato: 2007:146).

fortemente investida no planeamento e execução de grandes obras hidráulicas para produção energética e aproveitamento agrícola (Pato, 2007; Veiga, 2007), embora “sem grandes preocupações com a sua inserção no tecido social ou numa estratégia de desenvolvimento regional” (Nunes Correia, 1991:5 *apud* Pato, 2007:176). É também neste período que começam a emergir preocupações ambientais em torno dos recursos hídricos, embora sem uma visão integrada e estratégica, já que se limitavam a abordar a poluição fluvial e dos solos. Entre 1940 e 1970, sucederam-se quatro comissões com responsabilidades neste âmbito e, em 1968, era introduzido na legislação o princípio do poluidor-pagador, cuja fiscalização foi no entanto ineficaz.

Até 1974, a concentração do investimento político e administrativo em torno das infra-estruturas hidráulicas levaria a um “esvaziamento das funções e competências essenciais dos serviços que deveriam materializar uma política hídrica à escala de todo o território nacional” (Pato, 2007:198). Tal concentração implicou pois, segundo o autor, carências em termos de conhecimento científico, de gestão e de adequação do modelo institucional aos objectivos enunciados para a política da água.

A partir de 1975, Pato (2007) identifica uma mudança de paradigma de governação no que diz respeito aos recursos hídricos, abandonando-se a lógica infra-estrutural e assumindo-se crescentemente uma lógica ambiental. De resto, esta mudança ocorre em sintonia com a emergência e consolidação da política ambiental portuguesa, resultado de pressões externas, no contexto das relações do Estado português com instituições internacionais, nomeadamente, as Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e a Comunidade Económica Europeia (Queirós, 2002; Schmidt, 2008).

É pois neste contexto que são criados a Comissão Nacional do Ambiente em 1971, a Secretaria de Estado do Ambiente em 1975, a Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico e o Conselho Nacional da Água em 1976. Embora sujeita à instabilidade política que caracterizou o período pós-25 de Abril, a orgânica da administração pública das águas reflectia esta tendência para atribuir uma crescente importância às questões ambientais. No que concerne o saneamento básico, prioridade política plenamente assumida face ao manifesto mau estado em que se encontrava, estavam previstas desde 1972 as regiões de saneamento básico, cuja gestão seria entregue a empresas públicas, responsáveis pelos serviços de abastecimento de água, de esgotos e de lixos. No entanto, a solução institucional acabaria antes por passar pela atribuição destas competências às autarquias. Em 1977, são atribuídas à Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos (DGRAH), organicamente desconcentrada por regiões, funções de gestão qualitativa e quantitativa, o que representaria uma inovação em termos de gestão estratégica dos recursos hídricos (Pato, 2007:212). Contudo, repetia-se a incoerência entre os princípios e objectivos da política da água e a sua concretização prática, o que levaria, até 1985, a sucessivas reconfigurações orgânicas da administração pública da água.

Com a adesão à CEE em 1986 e a eleição do primeiro governo maioritário em 1987, estavam criadas as condições políticas que levariam a “transformações decisivas na transição do paradigma hidráulico para o paradigma ambiental no contexto particular das políticas públicas da água em Portugal” (Pato, 2007:225). Do ponto de vista da orgânica da administração pública, quebrava-se finalmente a configuração institucional que se mantinha desde 1920, instituindo-se um novo quadro integrado no âmbito da política do ambiente.

Assim, em 1986, as funções nucleares da então extinta DGRAH foram distribuídas pelas Direcções Gerais dos Recursos Naturais, da Qualidade do Ambiente e do Desenvolvimento Regional, tendo sido igualmente prevista a criação, embora tal não se tenha verificado, de administrações de bacia hidrográfica. Este modelo de administração não seria efectivamente implementado até 1993, com a revisão orgânica do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, criado dois anos antes, e a criação das Direcções Regionais e do Instituto da Água (INAG). Contudo, segundo Pato (2007:231), esta configuração institucional acarreta uma disfunção, já que se mantinha a inexistência de uma organização por bacia hidrográfica, essencial à prossecução das funções do INAG enquanto responsável pelo planeamento integrado e estratégico dos recursos hídricos.

Em 1993, é revisto o enquadramento jurídico do abastecimento de água e da gestão de resíduos, apostando-se na empresarialização e na participação do sector privado. É com base neste novo quadro que é criada a Águas de Portugal e, subseqüentemente, empresas concessionárias dos sistemas. É também neste ano que começam a ser desenvolvidos os primeiros planos de ordenamento (de albufeiras, de orlas costeiras e de bacias hidrográficas), processo que duraria até 2007. A publicação do Plano Nacional da Água, prevista para 1997, ocorreria apenas em 2001 e dos Planos de Bacia Hidrográfica, prevista para 1996, em 2002. Entre 2000 e 2005, torna-se evidente a desadequação funcional da configuração da administração pública das águas, assente em serviços centralizados e serviços regionais não coincidentes com as bacias hidrográficas, bem como “conflitos ao nível das culturas institucionais [...] em que a sensibilidade a uma política de protecção dos recursos hídricos nacionais parecia ser dominada pela visão hidráulica e de obras públicas” (Pato, 2007:254).

### *Configuração institucional actual*

Com a implementação e aprovação das orgânicas do actual Instituto da Água (INAG) e das Administrações de Região Hidrográfica (ARH) em 2007, é materializado o enquadramento institucional preconizado na Lei da Água<sup>88</sup> de 2005, que por sua vez transpôs a Directiva Quadro da Água europeia, de 2000. Procurava-se desta forma adaptar a administração pública das águas à exigência de articulação do planeamento com base na unidade de bacia hidrográfica. O INAG, enquanto autoridade nacional, é responsável pela política nacional das águas, tendo as ARH a responsabilidade de garantir a sua gestão ao nível regional, através do planeamento, licenciamento, monitorização e fiscalização. Uma das principais atribuições das ARH é pois a elaboração dos planos de gestão de bacias hidrográficas, instrumento nuclear para a sua gestão.

Mantendo-se o Conselho Nacional da Água como órgão consultivo do INAG, é criado junto de cada ARH um Conselho de Região Hidrográfica (CRH), onde estão representados todos os sectores da sociedade com interesses no domínio da água, incluindo o sector público (administração pública), privado (associações empresariais), científico (ensino superior e ordens profissionais) e outros interesses sociais (ONG ambientais e de desenvolvimento). Ao CRH compete apreciar e acompanhar toda a actividade da ARH, tendo particular relevo a

---

<sup>88</sup> Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro

elaboração dos diversos planos de gestão, tornando-o assim no fórum formal por excelência para envolver os mais diversos actores sociais nas questões relacionadas com a gestão dos recursos hídricos. Uma vez que a sua entrada em funcionamento é ainda recente, será importante perceber se essa participação se efectuará na prática, de que forma e com que dinâmicas.

### **O Conselho de Região Hidrográfica como manifestação de governança**

Neste quadro, e de forma a explorar evidências da presença de novas formas de governança, o Conselho da Região Hidrográfica do Tejo constitui-se como objecto privilegiado de análise empírica. Assim, são de seguida analisadas as dinâmicas de participação dos actores estatais e não estatais no quadro da actividade deste órgão, com base na documentação produzida e utilizada no âmbito da sua actividade<sup>89</sup>, bem como numa entrevista exploratória e informal com a Vice-presidente da ARH do Tejo, Eng.<sup>a</sup> Simone Pio, em Lisboa no dia 1 de Março de 2011 e na participação, enquanto observador, na 7ª reunião do CRH do Tejo, em Mora no dia 31 de Março de 2011.

No que diz respeito à actividade do CRH do Tejo, foram realizadas até Abril de 2011 as seguintes sete reuniões, com uma duração média de quatro horas, das quais só existe ainda informação pública sobre as primeiras seis (quanto a presenças) e cinco (quanto à actividade desenvolvida):

15 de Abril de 2009, em Abrantes

10 de Novembro de 2009, em Cascais

17 de Dezembro de 2009, na Golegã

25 de Maio de 2010, em Lisboa

28 de Outubro de 2010, no Montijo

14 de Dezembro de 2010, em Santarém

31 de Março de 2011, em Mora

### *A região hidrográfica do Tejo*

Com uma área de 30.014 km<sup>2</sup>, correspondendo a cerca de 29% do território continental, a região hidrográfica do Tejo compreende 734 massas de água (29% do total), contando com uma frente litoral de 290 km e 131 zonas balneares (cerca de 32% dos totais respectivos). A população residente estimada é de 3,8 milhões de habitantes, cujas necessidades em termos de água correspondem a 352 hm<sup>3</sup>. As necessidades para a actividade industrial ascendem a 159 hm<sup>3</sup>, e a 1.904 hm<sup>3</sup> no caso da rega. Estes dados traduzem índices de concentração populacional muito diversos entre a Grande Lisboa, muito densa, e as

---

<sup>89</sup> Nomeadamente as listas de presenças e actas das reuniões do CRH do Tejo

povoações do interior mais dispersas, e uma presença forte da indústria transformadora, nomeadamente nas sub-regiões da Grande Lisboa e Península de Setúbal. É no entanto no caso da agricultura que se colocam os maiores problemas relativos à gestão da água, pela pressão exercida pelo crescimento do regadio.

No âmbito da delegação de competências entre ARH, a gestão das ribeiras do Oeste, originalmente sob jurisdição da ARH do Centro, é integrada na ARH do Tejo<sup>90</sup>, passando a área de jurisdição desta (Figura 1) a compreender, para além de todas as massas de água de transição, incluindo os estuários dos rios, as águas subterrâneas e as águas costeiras, as seguintes bacias hidrográficas:

das ribeiras da costa entre o limite sul da praia da Vieira e o cabo Raso, e os respectivos espaços localizados entre estas bacias (designadas por bacias das ribeiras do Oeste);

das ribeiras da costa entre o cabo Raso e o limite norte (na linha de costa) da bacia hidrográfica do rio Tejo, e os respectivos espaços localizados entre estas bacias;

do rio Tejo localizadas em território de Portugal e

das ribeiras da costa entre o limite sul (na linha de costa) da bacia hidrográfica do rio Tejo e o Cabo Espichel.

De acordo com o relatório “Questões Significativas da Gestão da Água”, promovido pela ARH do Tejo (2009a), os maiores riscos identificados para a sustentabilidade das águas superficiais são os efluentes domésticos urbanos, as indústrias pecuária, transformadora e aquaculturas, os aterros sanitários e, em termos de captação, a agricultura e o abastecimento público. No caso das águas subterrâneas, todas as pressões (indústrias, depósitos de resíduos e lixeiras; actividades agrícolas; e abastecimento público, agricultura, indústria e privado) foram consideradas muito importantes.

---

<sup>90</sup> Despacho n.º 4593/2009, de 6 de Fevereiro

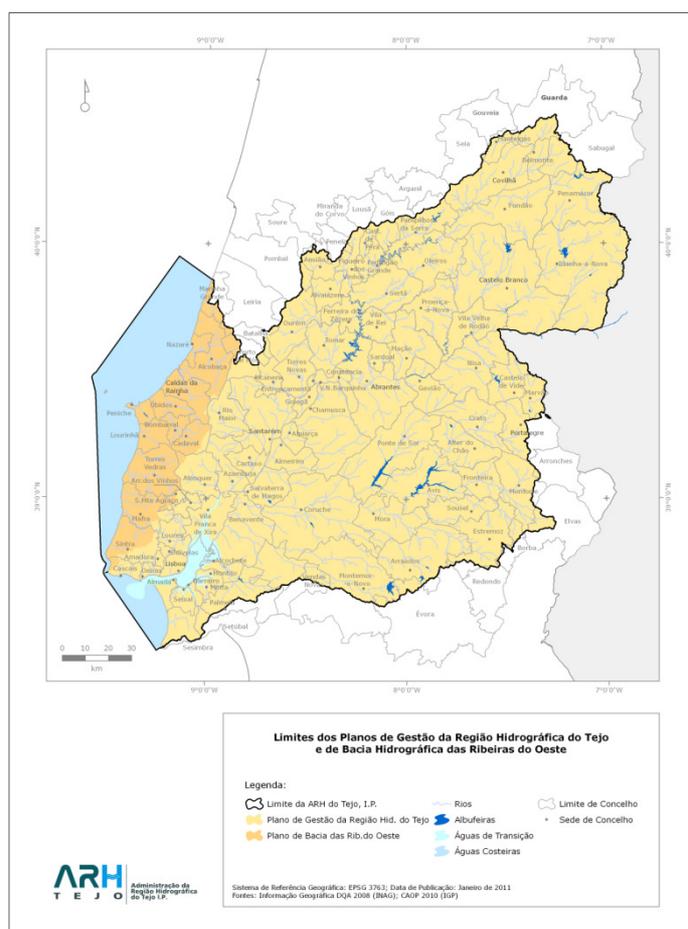


Figura 1. Área de jurisdição da ARH Tejo<sup>91</sup>

### *Competências do Conselho da Região Hidrográfica do Tejo*

De acordo com o Art.º 12.º da Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro (Lei da Água), as competências do CRH são:

- Apreciar e acompanhar a elaboração do plano de gestão da bacia hidrográfica e os planos específicos de gestão das águas, devendo emitir parecer antes da respectiva aprovação;
- Formular ou apreciar a proposta de objectivos de qualidade da água para a bacia hidrográfica;
- Dar parecer sobre a proposta de taxa de recursos hídricos;
- Pronunciar-se sobre questões relativas à repartição das águas;
- Apreciar as medidas a tomar contra a poluição;
- Formular propostas de interesse geral para uma ou mais bacias da região hidrográfica;
- Dar parecer sobre o plano de actividades e o relatório e contas da ARH;

<sup>91</sup> Reproduzido a partir do sítio de internet da ARH Tejo, consultado em 27/02/2011 em <<http://www.arhtejo.pt/web/guest/planeamento>>

- h) Dar parecer sobre o plano de investimentos públicos a realizar no âmbito da respectiva região hidrográfica;
- i) Dar parecer sobre outros programas e medidas que o director da ARH submeta à sua apreciação.

Embora a ARH mantenha o poder executivo e o CRH constitua apenas um órgão consultivo, a extensão das competências que a este último são atribuídas permite-lhe ter um papel activo na orientação estratégica da actividade da primeira. De resto, a ARH do Tejo afirma, no seu sítio da internet<sup>92</sup>, que o CRH “consagra competências alargadas no âmbito do processo de planeamento de recursos hídricos”, ideia reforçada pela própria Vice-presidente em entrevista.

Quanto ao seu funcionamento, a Portaria n.º 394/2008 de 5 de Junho (Estatutos das ARHs) prevê no Art.º 11.º a possibilidade de participação, para além dos membros, técnicos, peritos ou representantes de entidades públicas ou privadas com interesses em áreas relacionadas com os recursos hídricos, sem direito de voto, visando a implementação de mecanismos adicionais de participação pública e de envolvimento das partes interessadas. O Art.º 5.º do Regimento do CRH do Tejo acrescenta que estes convidados contribuem com a sua experiência para os trabalhos em apreciação ou para as discussões que versem matérias constantes da ordem de trabalhos definidas para as reuniões. Por outro lado, a Portaria anteriormente referida prevê ainda a constituição de grupos de trabalho (e comissões especializadas, segundo os Estatutos do CRH do Tejo) para a elaboração de pareceres, relatórios, estudos ou informações destinados a apoiar a respectiva actividade, bem como de conselhos consultivos de âmbito sub-regional. Tais dispositivos representativos e orgânicos constituem um valor acrescentado para a organização da actividade do CRH, em termos de dinamismo, inclusão, multidisciplinaridade e proactividade.

### *Tipologia de actores*

O Decreto-Lei n.º 208/2007 de 29 de Maio, no seu Art.º 7.º, estabelece que os CRH são constituídos por “ministérios, outros organismos da Administração Pública e os municípios directamente interessados e as entidades representativas dos principais utilizadores relacionados com o uso consumptivo e não consumptivo dos recursos hídricos na bacia hidrográfica respectiva, bem como as organizações técnicas, científicas e não governamentais representativas dos usos da água na região hidrográfica”. No sítio da internet da ARH do Tejo<sup>93</sup>, os 52 membros que constituem o CRH são tipificados da seguinte forma:

18 Organismos da Administração Central

6 Representantes de Municípios

23 Representantes da Sociedade Civil (3 ONGA)

---

<sup>92</sup> <http://www.arhtejo.pt/web/guest/conselho-de-regiao-hidrografica>, consultado em 20/04/2011

<sup>93</sup> < <http://www.arhtejo.pt/web/guest/constituicao>>, consultado em 03/04/2011.

## 5 Individualidades de reconhecida competência e experiência

No entanto, esta agregação não serve os objectivos da investigação, nomeadamente no que concerne a identificação e delimitação precisa das motivações e objectivos da participação de cada actor na actividade do CRH. Neste sentido, é sobretudo o grupo denominado sociedade civil que representa maior indefinição, já que aí estão incluídos actores provenientes do sector privado, da comunidade científica e organizações não-governamentais, que claramente representam interesses divergentes, senão contraditórios. Os actores foram pois tipificados com base nos interesses que representam, tendo em conta o seu estatuto e a sua função no seio da sociedade e os objectivos das actividades que prosseguem. Assim, foi adoptada a seguinte tipologia:

**Estado/Administração:** Actores representantes de interesses estatais, compreendendo órgãos de soberania, instituições estatais, serviços da administração pública (central, regional e local), bem como outras formas estatutárias subordinadas ao poder político e administrativo (empresas públicas e de capital maioritariamente público, estruturas de missão, agências estatais);

**Privado:** Actores representantes de interesses privados, compreendendo empresas privadas e associações, de base sectorial ou geográfica, cujos associados sejam eles próprios actores económicos de índole privada;

**Ciência:** Actores representantes de interesses científicos, compreendendo o sector académico, associações científicas e as ordens e associações profissionais; estas últimas incluem-se nesta tipologia, uma vez que, no seio CRH, a sua participação não diz respeito às práticas das profissões que representam, mas sim ao conhecimento particular que possuem sobre as matérias discutidas;

**Sociedade:** Actores representantes de interesses inscritos numa lógica de interesse público geral, compreendendo Organizações Não Governamentais (ONGs), de desenvolvimento e de ambiente, e outras formas colectivas de cidadania, como organizações e instituições cívicas voluntárias.

### *Representação no Conselho de Região Hidrográfica do Tejo*

Aplicando a tipologia de actores definida anteriormente ao contexto do CRH do Tejo, a distribuição de actores prevista na legislação<sup>94</sup> é apresentada na Tabela 2 e no Gráfico 1. Da leitura destes dados, torna-se evidente a elevada presença (50%) de actores estatais, nomeadamente os serviços da Administração Pública Central,

---

<sup>94</sup> Composição do Conselho de Região Hidrográfica, Artigo 10.º dos Estatutos da Administração da Região Hidrográfica do Tejo, I. P., conforme Anexo III da Portaria n.º 394/2008 de 5 de Junho

Tipo	Actor
<b>Estado/ Administração (26)</b>	Administração da Região Hidrográfica do Tejo, I. P.
	Instituto da Água, I. P.
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
	Agência Portuguesa de Ambiente
	Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, I. P.
	Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, I. P.
	Direcção-Geral de Energia e Geologia
	Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
	Autoridade Florestal Nacional
	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
	Direcção-Geral das Actividades Económicas
	Direcção-Geral de Saúde
	Comando da Zona Marítima do Centro
	Instituto Portuário e de Transportes Marítimos, I. P.
	Instituto de Turismo de Portugal, I. P. (Turismo de Portugal, I. P.)
	Autoridade Nacional de Protecção Civil
	Administração do Porto de Lisboa, S. A.
	Câmaras Municipais (5)
	Entidade gestora de serviços de águas de nível multimunicipal
	Entidade gestora de serviços de águas de nível municipal

<b>Privado (12)</b>	Entidade gestora de serviços de águas concessionados a entidades com capital maioritariamente privado
	Associação de utilizadores de recursos hídricos (não nomeado)
	Associação industrial
	Associações de agricultores (2)
	Associação de regantes
	Associação de pescas e aquicultura
	Associação de recreio náutico
	Associação de actividades turísticas
	Indústria do sector agro-industrial ou agro-pecuário
Produtores de energia hidroeléctrica (2)	
<b>Ciência (11)</b>	Ordens profissionais da área do ambiente e recursos hídricos (2)
	Instituições de ensino superior, investigação, desenvolvimento e inovação (2)
	Associações científicas e técnicas na área do ambiente e recursos hídricos (2)
	Individualidades de reconhecido mérito, prestígio académico ou profissional e trabalho de relevo desenvolvido na área dos recursos hídricos (5)
<b>Sociedade (3)</b>	Organizações não governamentais de ambiente e dos recursos hídricos (3)

Tabela 2. Distribuição dos membros do CRH do Tejo previstos

independentemente de serem ou não representados pelos seus órgãos desconcentrados regionalmente. O sector privado é o segundo mais representado (23,1%), seguido da comunidade científica (21,2%) e das organizações não-governamentais (5,8%). Este último tipo, claramente sub-representado, corresponde a três lugares, ocupados actualmente pela Liga para a Protecção da Natureza, a Associação Amigos do Tejo e a Real XXI (associação de defesa do rio Real).

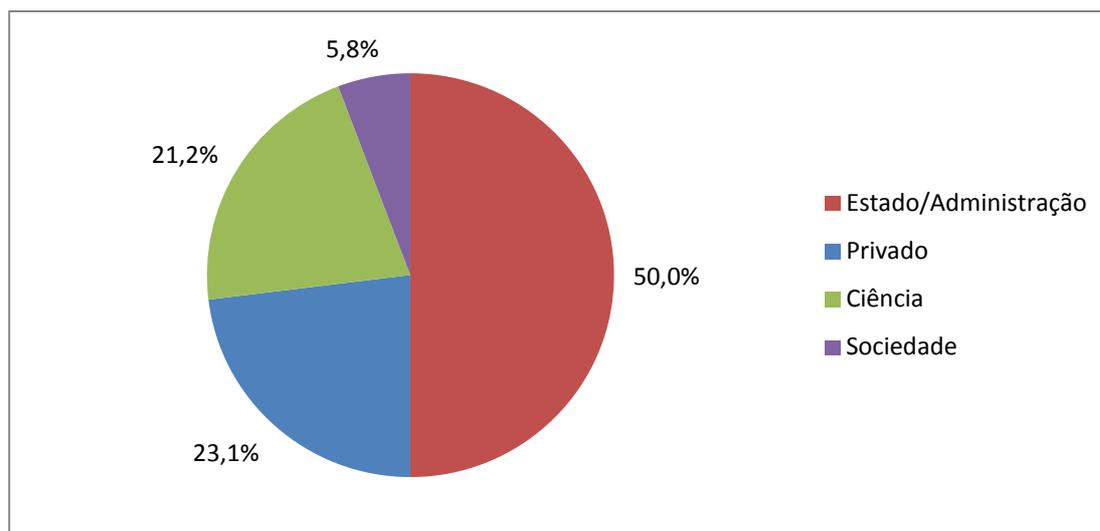


Gráfico 1. Distribuição dos membros do CRH do Tejo previstos, por tipo

Uma vez que nem todos os representantes foram nomeados e que nem todos estão presentes em todas as reuniões do CRH, foi realizada uma análise da distribuição dos actores, por tipo, no conjunto e em cada uma das reuniões tidas.

No conjunto das primeiras seis reuniões do CRH do Tejo (Gráfico 2), os actores estatais estão claramente sobre-representados (mais 12,6 pontos percentuais (p.p.) do que na distribuição prevista na legislação). Todos os outros actores estão sub-representados (privado, com menos 6,3 p.p., ciência com menos 5,9 p.p. e sociedade com menos 0,5 p.p.). Assim, o peso relativo do sector estatal/administrativo, já elevado na distribuição original prevista na legislação, aprofunda-se na realidade, devido ao facto deste tipo de actores apresentar taxas de absentismo nas reuniões mais baixas que nos sectores privado e científico.

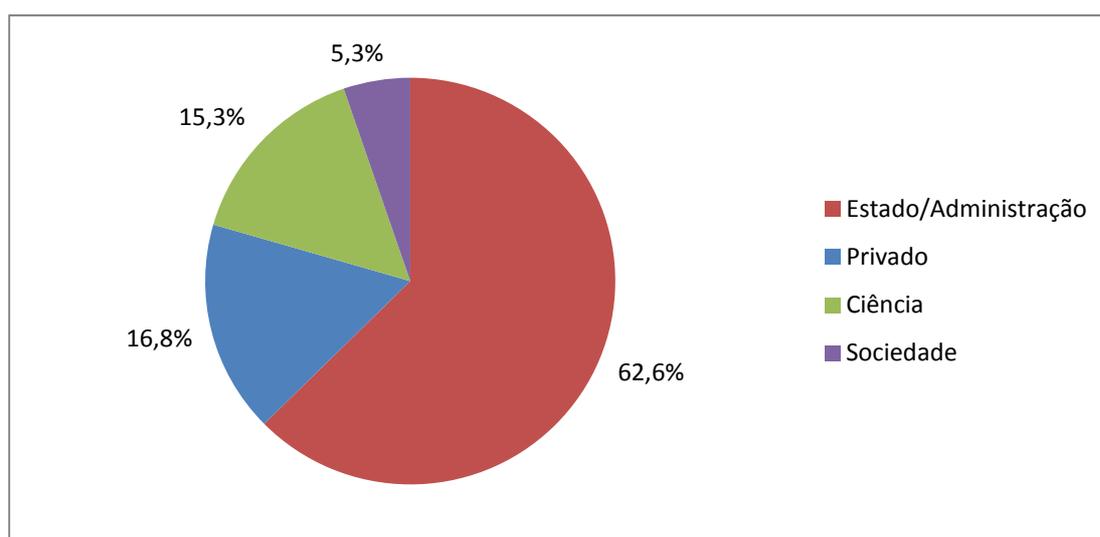


Gráfico 2. Distribuição dos membros do CRH do Tejo presentes no conjunto das 6 primeiras reuniões, por tipo

Observando a evolução das presenças ao longo das reuniões ocorridas (Gráfico 3), verifica-se que, em todas elas, os actores estatais estiveram sobre-representados e os actores privados sub-representados. Os actores científicos estiveram ligeiramente sobre-representados na primeira reunião, tendo estado sub-representados nas restantes. Os actores da sociedade civil estiveram totalmente ausentes na primeira reunião, sobre-representados nas três reuniões seguintes e sub-representados nas duas últimas reuniões.

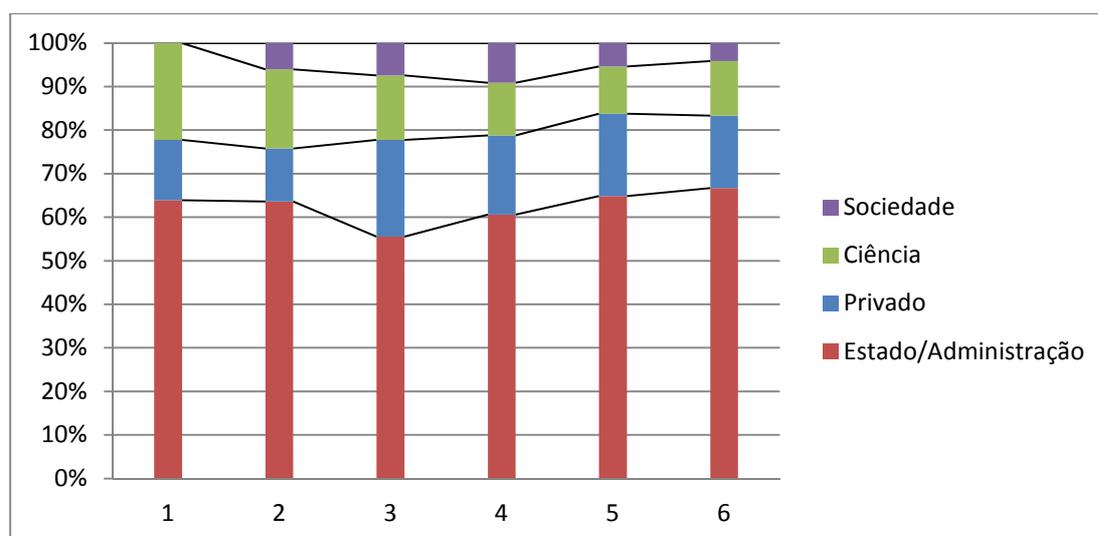


Gráfico 3. Distribuição dos membros do CRH do Tejo presentes em cada reunião, por tipo

### *Actividade do Conselho de Região Hidrográfica do Tejo*

A avaliação da actividade do Conselho de Região Hidrográfica do Tejo foi realizada com base na análise documental das agendas, actas e lista de presenças das primeiras 5 reuniões<sup>95</sup> que este órgão realizou até Outubro de 2010, bem como outros documentos referenciados como anexo às actas. Foram pois tidas em conta todas as intervenções registadas nas actas, num total de 175.

Em termos globais, as intervenções têm vindo a decrescer durante as reuniões do CRH do Tejo (Gráfico 4), quer em termos absolutos (total de intervenções), quer em termos relativos (média de intervenções por participante<sup>96</sup>). Embora tenha havido uma subida nestes dois indicadores entre a primeira e segunda reunião, tal fica sobretudo a dever-se ao carácter formal e protocolar da primeira, em que foram sobretudo discutidas questões de organização interna e de funcionamento do próprio Conselho.

<sup>95</sup> Não foram até à data disponibilizadas as actas referentes a reuniões posteriores.

<sup>96</sup> Foram aqui considerados apenas os membros efectivos, já que os convidados, embora podendo intervir nos trabalhos do Conselhos, são maioritariamente técnicos da própria ARH Tejo.

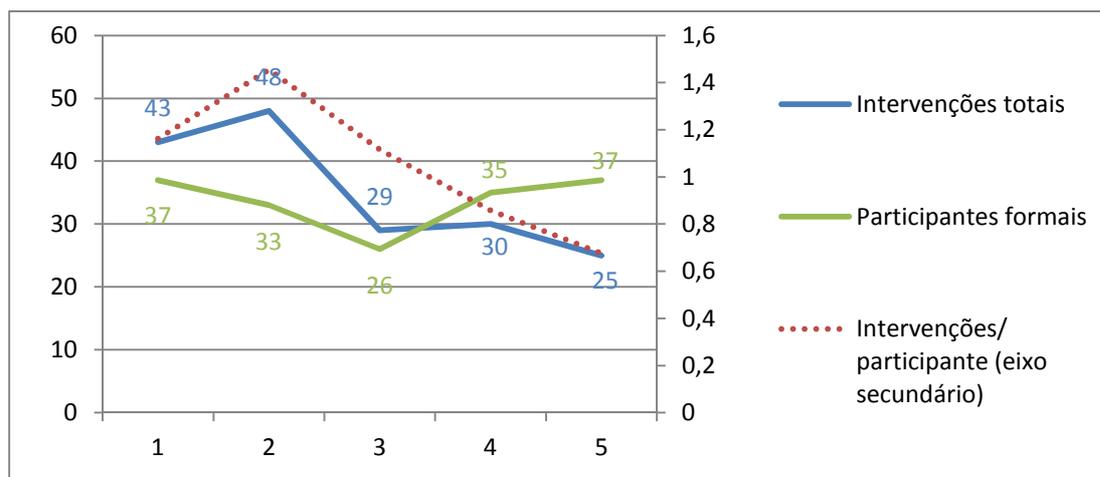


Gráfico 4. Intervenções nas reuniões do CRH

Quanto à participação por tipo de actor (Gráfico 5), é notória a preponderância das intervenções por actores estatais. No entanto, a distribuição das intervenções não se afasta muito da distribuição dos próprios actores, por tipo, i.e., os graus de participação dos vários tipos de actor são genericamente semelhantes. Apenas no caso da comunidade científica é sensível um grau ligeiramente superior aos restantes.

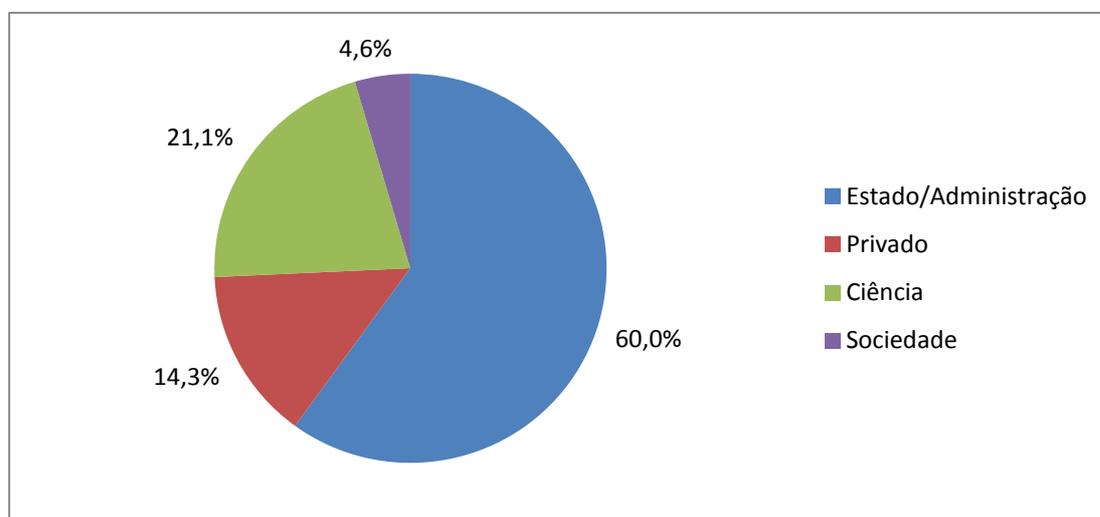


Gráfico 5. Intervenções nas reuniões do CRH, por tipo de actor

De forma a obter uma análise mais fina das intervenções, procedeu-se à tipificação das intervenções observadas. Assim, foram identificados cinco tipos genéricos de intervenção, a saber:

**Protocolar:** Intervenções de carácter exclusivamente formal, como aberturas, encerramentos e interrupções de sessão, apresentação de cumprimentos e felicitações, bem como apresentação e discussão de questões de organização interna ou funcionamento do Conselho;

**Apresentações:** Intervenções substantivas sobre matérias relacionadas com o objecto do Conselho, previstas ou não nas respectivas agendas;

**Pedidos de informação / esclarecimento:** Intervenções em que é solicitada explicação, esclarecimento ou informação adicional sobre intervenções anteriores ou outras matérias relacionadas o objecto dos trabalhos;

**Propostas:** Intervenções em que é feita uma ou várias propostas, relacionadas ou não com intervenções anteriores; este tipo de intervenção inclui propostas específicas e focalizadas (p. ex., a substituição dum indicador utilizado em determinado relatório técnico da ARH Tejo) bem como propostas genéricas e abrangentes (p. ex., o futuro aprofundamento da colaboração entre duas instituições);

**Respostas / esclarecimentos:** Intervenções para responder a intervenções anteriores, do tipo “pedido de informação / esclarecimento” ou “proposta”, ou, quando tendo origem na mesma instituição, para complementar intervenções do tipo “apresentação”.

Globalmente, existe um equilíbrio entre todos os tipos de intervenção (Gráfico 6). A presença relativamente elevada das intervenções de carácter protocolar ficam a dever-se ao peso ainda grande da agenda da primeira reunião, dedicada sobretudo a questões de organização interna. No entanto, salienta-se o facto das intervenções de carácter interactivo (pedidos de informação/esclarecimento, propostas e respostas/esclarecimentos), i.e., despoletadas por reacção a intervenções anteriores, constituindo por isso um indicador do dinamismo das reuniões, corresponderem a cerca de 60% do total.

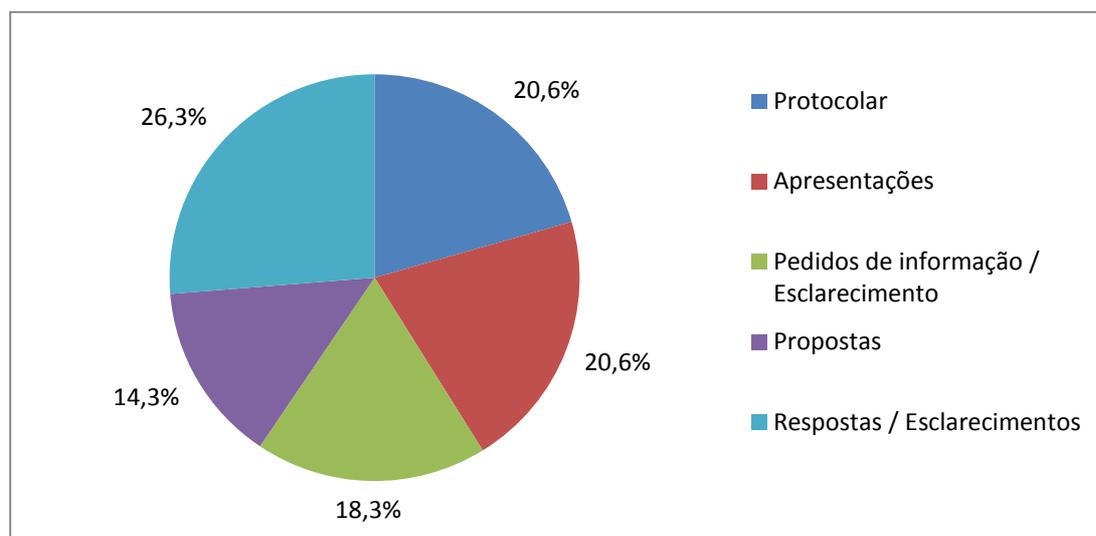


Gráfico 6. Repartição das intervenções no conjunto das reuniões do CRH, por tipo

Numa análise da repartição das intervenções por tipo, ao longo do tempo (Gráfico 7), não se evidencia nenhuma tendência particular, sendo apenas de notar um aumento das intervenções de carácter interactivo na quarta reunião (73% do total) e a sua diminuição na quinta (40%).

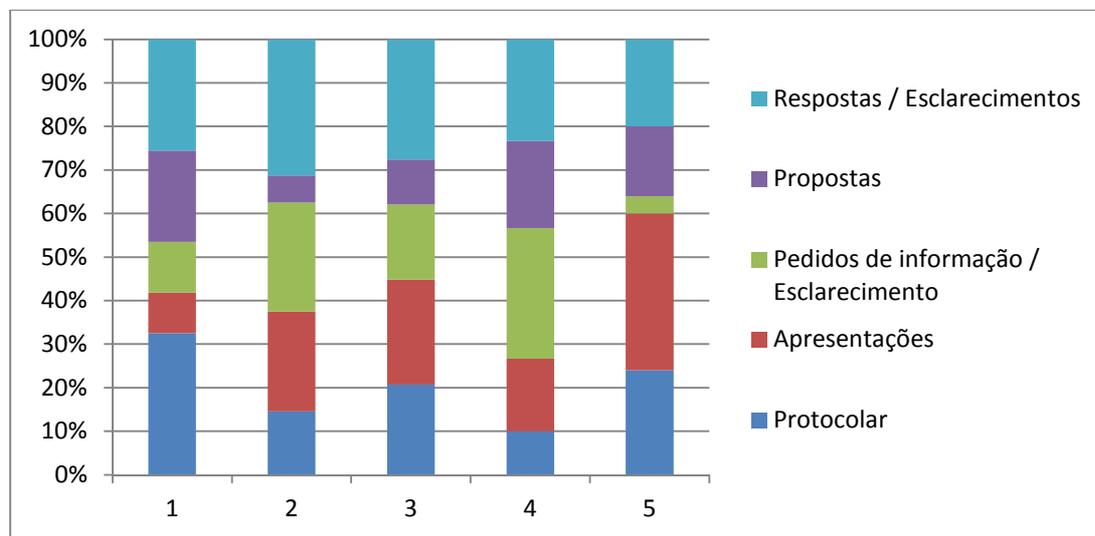


Gráfico 7. Repartição das intervenções nas reuniões do CRH, por tipo

No entanto, ao cruzar as análises por tipo de actor e por tipo de interacção (Gráfico 8), evidenciam-se padrões diferenciados de intervenção por parte dos diferentes tipos de actor. Assim, os actores do tipo “sociedade” apenas intervêm para pedir esclarecimentos e informação ou para fazer propostas, sendo estes dois tipos de interacção também importantes no caso dos actores científicos. No caso dos actores privados, é importante referir que a sua intervenção em termos de apresentações e esclarecimentos/respostas resulta do facto desta tipologia de actor incluir as empresas contratadas pela ARH do Tejo para o desenvolvimento de estudos e outras actividades, objecto de debate nas reuniões, intervindo pois para apresentar e explicar os resultados da sua actividade. Por outro lado, é evidente que, em termos relativos, os actores com mais intervenções interactivas são as ONGs (100% do total), seguidas da comunidade científica (78,3%), do sector privado (56%) e, por último, do sector estatal/administrativo (49,5%).

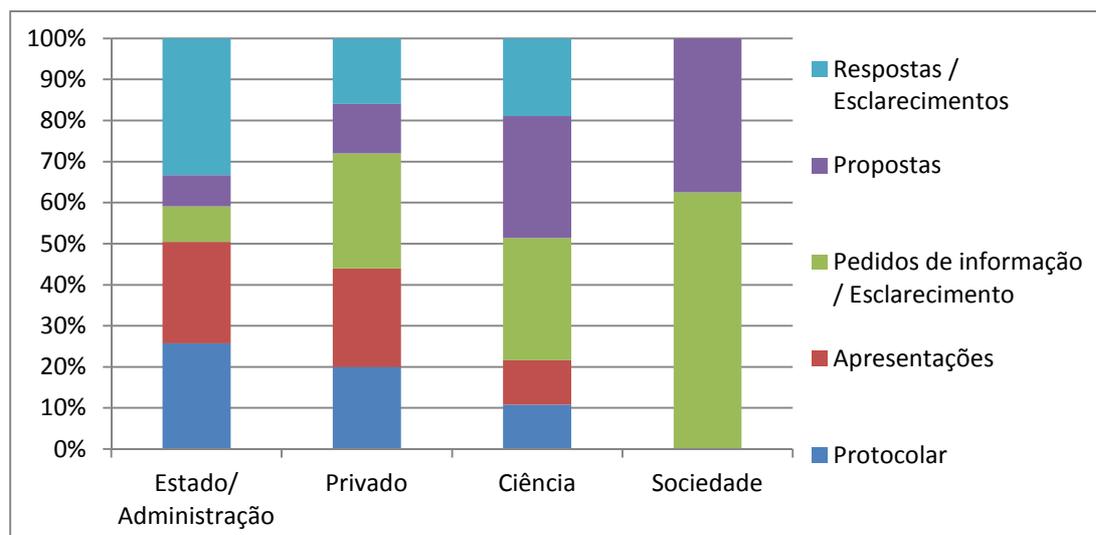


Gráfico 8. Repartição das intervenções no conjunto das reuniões do CRH, por tipo e por tipo de actor

## Conclusão

O presente artigo pretendia, por um lado, dar conta da evolução jurídico-institucional da política nacional da água e, por outro, explorar evidências da presença de novas formas de governança, com base nas dinâmicas de participação dos actores estatais e não estatais no quadro da actividade dos Conselho da região hidrográfica do Tejo.

Da análise histórica apresentada, pode concluir-se que só com a democratização política pós-25 de Abril se dá uma progressiva democratização das políticas públicas, de que não é excepção o caso dos recursos hídricos. De facto, o Conselho Nacional da Água é criado em 1976 e os processos de participação pública neste domínio, através da política ambiental, são implementados em 1994. O actual quadro institucional da política nacional da água, resultante de dinâmicas sociais e políticas de âmbito internacional que culminaram na Directiva Quadro da Água de 2000, consolida-se apenas em 2008. Não obstante o seu pouco tempo de existência, exigindo mudanças e adaptações legais, regulamentares, orgânicas, funcionais, técnicas e culturais, é possível explorar o envolvimento de actores não estatais na gestão dos recursos hídricos, através dos Conselhos de Região Hidrográfica (CRH). No caso da região hidrográfica do Tejo, o respectivo Conselho iniciou actividade em Abril de 2009 e conta já com sete reuniões, das quais as primeiras cinco fizeram parte da análise.

Da análise da constituição e da actividade do CRH do Tejo, torna-se evidente que continua a haver um desequilíbrio na presença do sector estatal, representando na prática mais de metade dos membros presentes. Ora, partindo do princípio que os diferentes domínios funcionais e de intervenção da administração pública possuem já, no quadro da orgânica do Estado, canais e processos próprios de comunicação, será pertinente interrogar-se sobre esta aparente duplicação de mecanismos de interacção. Por outro lado, é igualmente evidente uma presença diminuta de actores representantes de interesses inscritos numa

lógica de interesse público geral, reduzida no caso da região hidrográfica do Tejo a três ONGs de ambiente, não estando pois representados os interesses ligados ao desenvolvimento social, regional e local, ou outros ligados a dinâmicas de cidadania. Do ponto de vista da actividade do CRH do Tejo, embora exista um equilíbrio entre as intervenções de carácter estático (não interactivas, unidireccionais) e de carácter dinâmico (interactivas, reactivas), ficou demonstrado que são as ONGs e a comunidade científica que revelam ter, neste quadro, maior dinamismo.

Assim, e reiterando o carácter recente da sua actividade, os Conselhos de Região Hidrográfica não parecem constituir ainda o fórum apropriado para a emergência de novas formas de governança, onde seria expectável, por um lado, uma maior presença de actores não estatais e, por outro, o exercício de uma mais activa intervenção nos processos de decisão, nomeadamente na orientação do planeamento e da gestão dos recursos hídricos. Contudo, o conceito de governança remete para mecanismos e processos menos formais de participação e interacção, pelo que a investigação do fenómeno deverá no futuro centrar-se na identificação e análise das redes existentes entre os actores envolvidos no domínio da política da água, ultrapassando dessa forma os formalismos institucionais.

### **Referências bibliográficas**

Administração da Região Hidrográfica do Centro, I.P. (2009), *Questões Significativas da Gestão da Água – Região Hidrográfica do Vouga, Mondego, Lis e Ribeiros do Oeste*, Coimbra: ARH do Centro

Administração da Região Hidrográfica do Tejo, I.P. (2009a), *Questões Significativas da Gestão da Água – Região Hidrográfica do Tejo*, Lisboa: ARH do Tejo

Administração da Região Hidrográfica do Tejo, I.P. (2009b), *Estratégia para a Protecção e Valorização do Litoral*, Lisboa: ARH do Tejo

Freitas, Helena, Chainho, Paula, Marques da Silva, Jorge (2000), “Participação do Público na Gestão da Água - O Papel das Organizações Não-Governamentais de Ambiente”, *Actas do 2º Congresso Ibérico de Planeamento e Gestão da Água*, 519 - 526, documento electrónico consultado em <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/publico.pdf>> em 01/02/2011

Instituto da Água (2005), *Relatório Síntese sobre a Caracterização das Regiões Hidrográficas prevista na Directiva Quadro da Água*, Lisboa: INAG

Klijn, Erik-Hans (2008), “Governance and Governance Networks in Europe”, *Public Management Review*, 10(4), pp. 505-525

Pato, João Howell (2007), *O Valor da Água Como Bem Público*, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Pierre, Jon, Peters, B. Guy (2000), *Governance, politics and the state*, New York: St. Martin's Press.

Rhodes, R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667

Queirós, Margarida (2002), "O Ambiente nas Políticas Públicas em Portugal", *Finisterra*, 73, pp. 33-59

Schmidt, Luísa (2008), "Políticas Ambientais em Portugal – Processos e Insucessos entre o «Global» e o «Nacional»", *VI Congresso Português de Sociologia*, documento electrónico consultado em <<http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/256.pdf>> em 08/04/2010

Veiga, Bruno Gonzaga Agapito da (2007), *Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França*, Tese de Doutoramento em Desenvolvimento Sustentável, Brasília: Universidade de Brasília.

### **Referências legais**

Lei n.º 10/87 de 4 de Abril (Lei das Associações de Defesa do Ambiente)

Lei n.º 11/87 de 7 de Abril (Lei de Bases do Ambiente)

Decreto-Lei n.º 74/90 de 7 de Março (1ª Lei da Água)

Decreto-Lei n.º 372/93 de 29 de Outubro

Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000 (Directiva Quadro da Água)

Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro (Lei da Água)

Decreto-Lei n.º 208/2007 de 29 de Maio (Criação das Administrações de Região Hidrográfica)

Portaria n.º 394/2008 de 5 de Junho (Estatutos das ARH)

Despacho n.º 4593/2009, de 6 de Fevereiro

## **Referências legais**

Lei n.º 10/87 de 4 de Abril (Lei das Associações de Defesa do Ambiente)

Lei n.º 11/87 de 7 de Abril (Lei de Bases do Ambiente)

Decreto-Lei n.º 74/90 de 7 de Março (1ª Lei da Água)

Decreto-Lei n.º 372/93 de 29 de Outubro

Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000 (Directiva Quadro da Água)

Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro (Lei da Água)

Decreto-Lei n.º 208/2007 de 29 de Maio (Criação das Administrações de Região Hidrográfica)

Portaria n.º 394/2008 de 5 de Junho (Estatutos das ARH)

Despacho n.º 4593/2009, de 6 de Fevereiro