



X Congresso Português de Sociologia
Na era da “pós-verdade”? Esfera pública, cidadania e qualidade da democracia no Portugal contemporâneo
Covilhã, 10 a 12 de julho de 2018

Secção/Área temática: Ambiente e Sociedade

INTRAG 2018 – Aplicação do Índice de Transparência na Gestão da Água em Portugal

FERREIRA, José Gomes; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Lagoa Nova CEP 59078-970 Natal – RN – Brasil, jose.ferreira@outlook.com

GUERRA, João; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

SILVEIRA, André; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

TRAVASSOS, David; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

SCHMIDT, Luísa; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa,
1600-189 LISBOA, Portugal

Resumo

Em 2014 aplicou-se pela primeira vez em Portugal o Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG-PT 2014). Nessa altura, ficaram evidentes os impactos negativos da mudança de ciclo político num período marcado pela crise económica e pelo fim da autonomia das Administrações de Região Hidrográfica. Quatro anos depois, apesar da mudança política que resultou das eleições legislativas de 2015, mantém-se a gestão centralizada da água e a distância entre cidadãos e administração pública, enquanto a degradação das águas superficiais ganhou visibilidade. Neste contexto, o desinvestimento público e enfraquecimento das instituições são vistos com desconfiança. O INTRAG 2018 retoma a caracterização da informação hídrica, avaliando a sua qualidade, acessibilidade e transparência. Apesar de alguma melhoria, os resultados indicam, sobretudo, a permanência da ‘opacidade administrativa’ que resulta de fatores já registados na primeira edição: supressão de serviços ou plataformas web regionalizadas, diminuição da informação disponível e falta de envolvimento das comunidades.

Palavras-chave: Regiões hidrográficas; governança da água; políticas públicas; transparência

Abstract

The Index of Transparency in Water Management (here referred to as INTRAG, its Portuguese Acronym) was first applied to Portugal in 2014. Results at the time revealed the negative impacts of the political change that stemmed from the economic crisis and determined the end of autonomy for river basin administrative agencies. Four years on, and despite the election of a new government in 2015, water management remains centralised; the gap between citizens and public administration has widened; and surface water degradation is more visible. In this context, the disinvestment in/weakening of public water agencies deepens public mistrust. INTRAG 2018 resumes the analysis of available information on water, assessing its quality, accessibility and transparency. Despite some improvement, results show that, overall, opacity in the administrative system remains high for reasons already identified in 2014: the discontinuation of regional services and online platforms, less information available, and a lack of community involvement.

Keywords: Hydrographic regions; water governance; public policy; transparency

XAPS – 40898

1. Introdução

O Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG) foi aplicado pela primeira vez em Portugal, em 2014, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, no âmbito do OBSERVA – Observatório de Ambiente, Sociedade e Território. Anteriormente, este instrumento de aferição da transparência na governança da água, tinha sido aplicado em Espanha pela representante espanhola da organização Transparência Internacional e no Brasil pelo Laboratório de Pesquisa de Governança Ambiental da Universidade de São Paulo. Trata-se de uma ferramenta que tem dois objetivos centrais: i) avaliar o nível de transparência das informações disponibilizadas pelos organismos de gestão da água, considerando a sua gestão por bacia ou região hidrográfica; 2) estimular a melhoria da qualidade e quantidade de informação que as instituições públicas responsáveis pela gestão da água disponibilizam aos cidadãos e sociedade no seu todo.

Na primeira aplicação do INTRAG em Portugal (2014), ficaram evidentes os impactos negativos da mudança de ciclo político num período marcado pela crise económica e pelo fim da autonomia das Administrações de Região Hidrográfica. Quatro anos depois, apesar da mudança política que resultou das eleições legislativas de 2015, mantém-se a gestão centralizada da água e a distância entre cidadãos e administração pública, enquanto persistem sinais de degradação das águas superficiais.

O presente texto procurará refletir e apresentar alguns resultados do INTRAG 2018, começando por enquadrar a temática: governança e transparência na gestão dos recursos hídricos; passando depois por apresentar o INTRAG e seus principais objetivos. Um foco sobre a atualidade do tema no panorama nacional, bem como uma apresentação da metodologia utilizada na recolha de dados, serão as etapas apresentadas de seguida que desembocarão na apresentação de resultados e sua discussão. Por fim apresentaremos uma conclusão sucinta que procurará refletir sobre o exercício efetuado e os seus resultados práticos.

2. Governança e transparência na gestão dos recursos hídricos

Dada a crescente pressão sobre os ecossistemas hídricos e o aumento progressivo do consumo de água na agricultura, na indústria e no abastecimento das populações, nunca, como hoje, o debate sobre a governança da água, nas suas várias dimensões, fez tanto sentido (Guerra *et al.*, 2015). Com efeito, os portugueses, como a generalidade dos europeus, usam cada vez mais água, como se este fosse um recurso ilimitado. Mas o

crescimento e a concentração populacional em algumas regiões, a persistência de problemas de saneamento básico e a desigual distribuição social e geográfica da água, a que se juntam os efeitos das alterações climáticas, exercem uma pressão sobre os recursos hídricos que dá mostras de inequívoca insustentabilidade (EEA, 2018).

Estamos perante um problema que resulta de constrangimentos físicos (existência e quantidade de recursos hídricos disponíveis), mas, sobretudo, de fatores sociais e económicos que se refletem no uso (e abuso) de um bem cada vez mais escasso (De Stefano *et al.*, 2016). Neste contexto, um consenso generalizado tem vindo a instalar-se, defendendo (pelo menos ao nível do discurso) que, para garantir o bom estado dos recursos hídricos, é fundamental uma forte componente cívica, assente numa governança participada, em todas as fases do processo de gestão da água e em todas as suas dimensões: desde as socioeconómicas, às estritamente físicas e ecológicas (Schmidt, Ferreira & Prista, 2015).

No panorama europeu, a Diretiva-Quadro da Água (DQA) surgiu como resposta a esta necessidade, promovendo, desde 2000, “o envolvimento de um número alargado de *stakeholders* (desde cientistas, passando pelos cidadãos e organizações da sociedade civil, até à administração local, central e europeia), numa visão integrada que implica, para além do envolvimento das comunidades, a gestão descentralizada a partir das bacias hidrográficas (Guerra *et al.*, 2015). O que está em causa, é a promoção de uma «nova cultura da água», assente numa estreita cooperação, entre instituições públicas, empresas e sociedade civil, que se sustenta: *i*) na disponibilização de conhecimento e informação, *ii*) na promoção de consultas públicas, e *iii*) na implementação de mecanismos de participação cívica ativa e responsável (Ferreira, 2016).

Assistimos, por conseguinte, a um impulso nem sempre consequente (pelo menos em Portugal), mas que, ainda assim, procura incentivar um processo de governança integrado e interdisciplinar, em que:

“a comunidade científica assume um papel determinante na definição de mecanismos e monitorização e na articulação dos saberes, sem prescindir de métodos participativos que permitam resgatar do alheamento cívico uma população que, apesar de desconfiada e distante das instituições de poder, está mais preparada do que nunca para participar nos processos de decisão” (Guerra *et al.*, 2015, p. 42).

Esta dimensão cívica é crucial para que o desenvolvimento sustentável seja efetivamente implementado (Schmidt & Guerra, 2019), numa lógica holística e sistémica que a Agenda 2030 e os ODS só vieram reforçar. Sublinha-se, para além desta ideia de envolvimento transversal que ambiciona “não deixar ninguém para trás” (Guerra & Lourenço, 2019), o papel de elementos tão diversos como: 1) a captação de água de forma sustentável; 2) o tratamento de efluentes; 3) a redução, reutilização, recuperação, reciclagem e reabastecimento; 4) o acesso equitativo e seguro à água, saneamento e higiene; 5) a proteção de ecossistemas de água doce. O que está em causa, afinal, é garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos, independentemente da sua origem social, étnica, nacional, ou geográfica, num contexto em que a escassez de água afeta mais de 40% da população mundial (cerca de 2,2 bilhões de pessoas), sendo que 4,2 bilhões não têm acesso a saneamento básico seguro (UNICEF & WHO, 2019). Números alarmantes que o aumento da temperatura global do planeta só fará crescer (UN General Assembly, 2015).

A situação hídrica internacional e, particularmente, em Portugal e no Sul da Europa, aconselha uma ação eficaz no envolvimento das comunidades, já que delas depende o sucesso de grande parte dos objetivos propostos, nomeadamente através de:

- maior e melhor divulgação da informação, maior centralidade à consulta pública e, sobretudo, aos instrumentos de participação e mobilização pública;
- garantir o cumprimento dos princípios da precaução, subsidiariedade e transparência.

Em suma, é preciso mobilizar o cidadão comum, através da disseminação de informação credível e acessível que possa garantir aquiescência pública para as políticas hídricas. A sociedade civil e a Universidade estão entre os atores sociais que melhor podem reforçar esses mecanismos de aproximação do cidadão comum da gestão hídrica e das múltiplas valências do recurso água – a sociedade civil através de grupos organizados na busca de mais e melhor informação, e de oportunidades de participação e influência; a Universidade com o seu papel na descodificação de informação técnica e garantindo a confiança que a sua presença gera junto das comunidades e dos diversos atores sociais (Schmidt, Ferreira & Prista, 2015).

3. Índice de Transparência na Gestão da Água – INTRAG

A partir da ideia de convergência de papéis, e na perspectiva de que o reforço do acompanhamento e envolvimento contínuo das populações e das Universidades resultam em melhores e mais eficazes políticas públicas, surgiu o Índice de Transparência na Gestão da Água – INTRAG, cuja primeira aplicação decorreu em 2014 (Schmidt *et al.*, 2014). No relatório INTRAG 2014 ficaram evidentes os impactos da mudança de ciclo político em 2011 (Ferreira, Schmidt & Guerra, 2015), iniciado com base nas eleições legislativas de 5 de junho de 2011 (XIX Governo Constitucional). Esta mudança foi igualmente impulsionada pelo ciclo de austeridade instalado, e traduziu-se no desmantelamento das instituições regionais de gestão e planeamento dos recursos hídricos, com uma notória diminuição da informação disponível aos cidadãos sobre os usos, gestão e qualidade da água e, conseqüentemente, na alteração das condições para a participação efetiva dos cidadãos. Além disso, por falta de meios, algumas das estações da rede de monitorização das águas superficiais deixaram de funcionar, interrompendo-se a recolha sistemática de dados e inviabilizando-se as regulares análises diacrónicas. A extinção do Instituto da Água (INAG) e o fim da autonomia das Administrações de Região Hidrográfica (ARH) revertem a aproximação entre as entidades responsáveis pela gestão e planeamento – que passaram a ficar centralizadas na Agência Portuguesa de Ambiente (APA) – e as comunidades locais e regionais historicamente ligadas às bacias hidrográficas.

Quatro anos depois, apesar das expectativas geradas, o governo resultante das eleições legislativas de novembro de 2015 não alterou significativamente esta situação. A APA manteve-se como Autoridade Nacional da Água, acumulando com o ambiente a tutela centralizada da gestão hídrica outrora regionalizada. O segundo ciclo de planeamento, que então se iniciou, sofreu com os constrangimentos conjunturais, designadamente de financiamento, de recursos humanos, de operacionalidade e de capacidade de envolvimento dos cidadãos. A participação pública recuou e foi limitada à aprovação dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH), desvalorizando-se o envolvimento mais ativo e dinâmico de base local/regional que as antigas ARH possibilitavam. Não voltou a ser retomada a disponibilização da informação regionalizada e acessível através de sítios-web específicos, nem tampouco ressurgiu a organização de eventos e sua divulgação a este nível.

Na prática, desde que o processo de ‘recentralização’ se iniciou em 2011, prevalece a distância entre os diversos *stakeholders*, o cidadão comum e os órgãos da

administração pública responsáveis pela gestão da água. Situação que assume centralidade, sobretudo numa altura em que se repetem episódios de degradação dos recursos hídricos, de tal dimensão e persistência que lhe garantem enorme visibilidade mediática, num processo que, não só contraria o objetivo central da Diretiva-Quadro da Água (*i.e.* a recuperação e/ou proteção da qualidade da água em toda a União Europeia), como expõe uma enorme fragilidade do sistema, mais evidente ainda quando surgem situações de escassez de água e de vulnerabilidade climática, como aconteceu em 2017.

Este pareceu-nos, pois, ser o momento indicado para realizar uma nova avaliação da ‘transparência hídrica’, reaplicando a bateria de 80 indicadores do INTRAG. O nosso objetivo foi, mais uma vez, recolher e avaliar a informação disponível nos sites das instituições públicas responsáveis pela gestão e planeamento da água, assim como a disponibilidade e acessibilidade dessa informação, procurando medir a transparência na gestão por bacia ou região hidrográfica. Com a divulgação de resultados da presente avaliação – INTRAG PT 2018 –, esperamos estimular os níveis de transparência e, assim, contribuir para uma maior capacidade de envolvimento das populações nas questões da água.

4. Atualidade do tema

Em Portugal, os setores da água e saneamento básico têm ganho proeminência recente, em resultado da eclosão de diversos episódios graves de poluição e de conflito social. A visibilidade de alguns destes episódios (*e.g.*, descargas no Rio Tejo entre Vila Velha de Ródão e Abrantes) (Público, 15.02.2018) levou organizações não-governamentais de ambiente (ONGA) e populações a manifestarem a sua insatisfação com as sucessivas descargas poluentes no meio hídrico e a passividade da administração pública face à crescente degradação de rios e aquíferos nacionais. Por outro lado, como se assinalava em 2014, na primeira edição do INTRAG, a mudança de ciclo político repercutiu-se nas políticas da água. Em consequência da perda de autonomia e liderança das instituições regionais de gestão e planeamento dos recursos hídricos registou-se: *i)* uma acentuada diminuição da informação disponível, em particular ao nível regional; e *ii)* uma diminuição das condições para a participação efetiva dos cidadãos. Ainda decorrendo deste processo, algumas das estações da rede de monitorização da qualidade das águas superficiais deixaram de funcionar, interrompendo-se séries de recolha de dados com décadas de histórico acumulado. O SNIRH (Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos) interrompeu a divulgação de informação para o

público sobre a qualidade das águas superficiais, sendo 2013 o último ano com informação disponível nesta plataforma sobre o assunto. Por fim, e na sequência deste contexto, na avaliação das águas europeias realizada pela Agência Europeia do Ambiente em 2018, desconhece-se o estado químico de cerca de 70% das águas superficiais portuguesas (EEA, 2018: 42).

Em novembro de 2015, com a tomada de posse do governo socialista (XXI Governo Constitucional), criaram-se expectativas de retoma do modelo regionalizado, assente na autonomia das ARH. Tal, porém, não se concretizou. O ministro do Ambiente, João Pedro Matos Fernandes, interveio na reorganização de alguns serviços de água e saneamento, mas manteve a centralização na APA, que continuou a acumular a função de Autoridade Nacional da Água com a de órgão responsável pela gestão e planeamento regional. Paralelamente, o segundo ciclo de planeamento, que culminou com a aprovação dos novos Planos de Gestão de Região Hidrográfica em setembro de 2016 (APA, 2016), sofreu constrangimentos de várias ordens, resultantes da redução do investimento público em contexto de crise económica (Thiel, 2015: 180) e das políticas públicas adotadas. Ambos os fatores tiveram impacto negativo tanto nos recursos financeiros e humanos disponíveis, como na capacidade operacional efetiva, resultando em escassez de produção e disponibilização de informação e numa menor capacidade de envolvimento das comunidades locais. A participação pública limitou-se ao cumprimento de requisitos mínimos impostos pela Diretiva-Quadro da Água, alargando-se o fosso entre a administração e a população. Na prática, desvalorizou-se um envolvimento ativo e dinâmico de base local/regional em todo o ciclo da gestão e planeamento dos recursos hídricos e perdeu-se a oportunidade de mobilizar para a causa hídrica os seus principais interessados: os cidadãos (Ferreira, 2018). A este respeito, note-se a reativação tardia dos Conselhos de Região Hidrográfica em 2015 (Portaria n.º 37/2015) e o vazio deixado pela sua inatividade.

No que respeita aos sítios-web mencionados não foi 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. Regista-se, mais uma vez, o aumento da distância e desconfiança entre administração e cidadãos que, na sociedade portuguesa, são já relativamente elevados comparativamente com os valores médios europeus (Guerra, Schmidt e Valente, 2017). Por outro lado, assistiu-se ao enfraquecimento dos alicerces financeiros do sistema de gestão dos recursos hídricos, minando a sua eficácia e a sua sustentabilidade. O

processo de extinção do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos (FPRH) e a criação de um novo Fundo Ambiental em 2016 (Decreto-Lei n.º 42-A/2016) retira, não só recursos financeiros para a proteção dos recursos hídricos, como também exigências de transparência que a Lei 82-D/2014 (Art.º 19º) imputava ao FPRH¹. Em suma, a pretexto da crise financeira e das políticas de austeridade que se lhe seguiram, tomaram-se decisões de cariz imediatista que não respondem às necessidades de médio/longo prazo.

Sérios bloqueios a uma implementação consequente e transparente da política da água foram já identificados noutras publicações (Schmidt, 2008; Ferreira, 2016). Entre os mais notórios contam-se a centralização do poder decisório, a consequente incapacidade do governo central de partilhar esse poder com as comunidades, e a crónica descontinuidade de políticas ambientais associada à alternância dos ciclos eleitorais. 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). Não se tratando de problemas novos, eles ganham maior visibilidade com as disputas resultantes do agravamento da escassez de água e da redução dos caudais vindos de Espanha.

Em 2017 o país registou problemas de escassez de água em várias regiões e uma profusão de situações de poluição, surgindo novos heróis na defesa dos rios em Portugal. Aos episódios de poluição em rios como o Tejo e o Nabão juntaram-se outros casos crónicos de insucesso na concretização das políticas públicas, como acontece na bacia do rio Lis (Ferreira, 2016; O Observador, 14/2/2018) e de muitos aquíferos em zonas de agricultura e agropecuária mais intensivas (Associação Zero, 2017). Mais recentemente, no final de Agosto de 2018, tivemos a notícia que Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) participou ao Ministério Público um crime de poluição na ribeira da Asseca (Rio Maior, Santarém) por descarga de uma indústria de processamento de tomate, com a morte de centenas de peixes, e que motivou a reação conjunta da SPEA (Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves), da ANP-WWF (Associação Natureza Portugal), da LPN (Liga para a Proteção da Natureza) e do GEOTA (Sábado, 2018).

Estas situações demonstram que, apesar do investimento em saneamento e despoluição dos rios nacionais, dos recursos humanos altamente qualificados e da qualidade das próprias políticas públicas (Ferreira, 2016; Henriques, 2018), persistem no país problemas graves de poluição que se julgava estarem ultrapassados após a

aprovação da Lei da Água (2005) e da posterior constituição das ARH (2008) (Henriques, 2018).

5. Metodologia

Aplicado também em Espanha e no Brasil e adaptado ao contexto português por investigadores do OBSERVA – Observatório de Ambiente, Sociedade e Território (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa), o INTRAG – Índice de Transparência na Gestão da Água vê agora aplicada a sua segunda edição em Portugal (INTRAG PT 2018). Esta segunda avaliação surge num momento particularmente sensível em matéria de recursos hídricos. Entre os temas em debate em Portugal estão as situações recorrentes de poluição hídrica (destacando-se a atenção mediática e pública sobre os episódios de poluição extrema que afetaram o rio Tejo); a escassez devida à seca prolongada de 2017; a ameaça das alterações climáticas; a relação com Espanha onde nascem os nossos rios internacionais; e a preparação de um novo ciclo de planeamento. Assim se justifica um novo esforço de avaliação dos mecanismos de transparência na gestão hídrica, bem como a hipótese de divulgar os seus resultados a decisores, responsáveis do setor, peritos e cidadãos em geral.

O INTRAG PT 2018 retoma a recolha de dados sobre informação disponível nas instituições públicas responsáveis pela gestão e planeamento da água, procurando avaliar a quantidade e qualidade da informação disponível e, através da divulgação de resultados, estimular a melhoria de desempenhos institucionais. O objeto central da análise é a acessibilidade e a transparência da informação, numa abordagem que não dispensa os pressupostos de gestão por bacia ou região hidrográfica. O INTRAG avalia a informação disponibilizada online diretamente pelos organismos públicos que gerem o setor, nomeadamente os sítios da Agência Portuguesa de Ambiente (APA), do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), do Sistema Nacional de Informação de Ambiente (SNIAmb), do Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILiAmb), do extinto Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR), da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), da Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), do Conselho Nacional da Água (CNA) e da BASE: Contratos Públicos Onlineⁱⁱ. Em termos de procedimentos estatísticos, após a recolha de dados, procedeu-se ao cálculo do índice segundo a equação $INTRAG\ PT\ 2018 = 100 \times n_i / n_T$, em que “nT” é o número total de indicadores considerados (80) e

“ni” é a quantidade de indicadores cuja informação (total ou parcial) foi encontrada no(s) respetivo(s) sítio(s)-web.

Tabela 1 – Dimensões, subdimensões e número de indicadores do INTRAG PT

DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	Nº de indicadores
A. Informação sobre os organismos de gestão	A.1. Informação Institucional Básica	5
	A.2. Legislação e Regulamentação dos Organismos	1
B. Relações com o público e as partes interessadas	B.1. Informação e atendimento ao público	11
	B.2. Participação Pública	3
C. Transparência nos processos de planeamento	C.1. Transparência nos processos de planeamento	16
D. Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água	D.1. Gestão de Recursos	14
	D.2. Informação Sobre os Usos da Água	3
	D.3. Cumprimento da Legislação Existente	5
E. Transparência económica e financeira	E.1. Informação Contabilística e Orçamental	4
	E.2. Transparência das Receitas e Despesas	4
F. Transparência nos contratos e licitações	F.1. Procedimento de Contratação de Serviços	4
	F.2. Relações com Fornecedores e Empreiteiros	8
	F.3. Acompanhamento e Controle da Execução das Obras	2

Fonte: Schmidt *et al.*, 2014

Tal como na edição anterior, o INTRAG PT 2018 é composto por 80 indicadores que estão organizados em 6 dimensões e 12 subdimensões. Procura-se uma abordagem pluridimensional e abrangente que engloba uma panóplia de temáticas em matérias que vão desde informação sobre os organismos de gestão dos recursos hídricos até à transparência nos contratos e licitações (Tabela 1). O objetivo foi abranger as várias dimensões e subdimensões da transparência na gestão da água, para que nenhuma área fundamental ficasse de fora da avaliação.

Por outro lado, porque nem sempre nos deparámos com situações a “preto e branco”, especificamente para o caso português, foi criada uma escala de avaliação que inclui uma enorme diversidade de situações intermédias: 0,00 para quando não se verificava nenhuma das condições consideradas relevantes para a avaliação do indicador; 0,25 para quando se verificava menos de metade da informação requerida pelo indicador e/ou esta se encontrava desatualizada em três ou mais anos; 0,50 para quando se

verificava cerca de metade da informação requerida pelo indicador e/ou esta se encontrava desatualizada em, pelo menos, dois anos; 0,75 para quando se verificava mais de metade da informação requerida pelo indicador, mas, ainda assim, não estava completa e/ou se encontrava desatualizada até um ano; e finalmente 1 quando a informação disponibilizada cumpria todos os requisitos pressupostos no indicador. Foi assim garantida uma capacidade acrescida de dar conta de situações que, não cumprindo todos os requisitos, mostravam já uma tendência de evolução positiva. A obtenção da pontuação máxima possível – 80 pontos (1 ponto por cada um dos 80 indicadores) – é equivalente a um índice de 100%. Nos resultados optou-se por referenciar apenas as percentagens finais.

6. Resultados

Aplicados os 80 indicadores na matriz de análise, os resultados do INTRAG PT 2018 revelam uma situação preocupante quanto à transparência na gestão da água em Portugal. Em primeiro lugar, refira-se que, sem a reposição das Administrações de Região Hidrográfica, continuou impossível obter a diferenciação regional, tal como já acontecia em 2014. Os dados disponíveis são de origem central e é nessa perspetiva que caracterizam as regiões hidrográficas. Assim, nenhuma das regiões de Portugal Continental se distingue das restantes e apenas a análise dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica mostra um ou outro elemento diferenciador.

De acordo com a Tabela 2 verificamos que a dimensão onde o índice alcança melhores pontuações é na que respeita à “Informação sobre os organismos de gestão” (67%). Trata-se de informação institucional (61%), incluindo a legislação que regulamenta o seu funcionamento (100%). Não se tratando de informação complexa, surpreende que, ainda assim, não se alcance o pleno. Acima dos 50%, mas já com marcada insuficiência, encontramos a “Transparência nos processos de planeamento” com 61% e as “Relações com o público e as partes interessadas” (52%), onde a “Participação pública” atinge uma das melhores marcas (67%).

Este relativo desinvestimento na informação e comunicação aos cidadãos repercute-se, aliás, com mais ênfase nas restantes dimensões: a “Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água” não ultrapassa os 14%; a “Transparência económica e financeira” cifra-se em 13% e a “Transparência nos contratos e licitações” obtém 18%. Feita uma avaliação global, o resultado pouco difere do valor registado em 2014, representando apenas uma taxa de crescimento de 2% para o conjunto dos indicadores,

confirmando que, nestes quatro anos, não se caminhou decisivamente no sentido da transparência.

Tabela 2 – Resultados nas dimensões, subdimensões – INTRAG PT 2018

Dimensões e subdimensões	Portugal continental
INTRAG PT 2018 – Total	34%
A - Informação sobre os organismos de gestão	67%
<i>Informação Institucional Básica</i>	61%
<i>Legislação e Regulamentação dos Organismos</i>	100%
B - Relações com o público e as partes interessadas	52%
<i>Informação e atendimento ao público</i>	48%
<i>Participação Pública</i>	67%
C - Transparência nos processos de planeamento	61%
D - Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água	14%
<i>Gestão de Recursos</i>	18%
<i>Informação Sobre os Usos da Água</i>	8%
<i>Cumprimento da Legislação Existente</i>	5%
E - Transparência económica e financeira	13%
<i>Informação Contabilística e Orçamental</i>	25%
<i>Transparência das Receitas e Despesas</i>	0%
F - Transparência nos contratos e licitações	18%
<i>Procedimento de Contratação de Serviços</i>	63%
<i>Relações e Transações com Fornecedores e Empreiteiros</i>	0%
<i>Acompanhamento e Controle da Execução das Obras</i>	0%

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

Fonte: elaboração própria

Como se constata na Tabela 2, a modesta subida no valor total do índice é impulsionada primordialmente pelo crescimento na “Transparência nos contratos e licitações” (9%) e nas “Transferências Económicas e Financeiras” (7%). Tendo em conta o tipo de informação (procedimental, económica e financeira), tratar-se-á, em boa parte, de ajustamentos obrigatórios decorrentes de mudanças na lei e da regulamentação sobre a despesa pública e que, tudo indica, evoluirá favoravelmente em resultado da entrada em vigor do Decreto-lei n.º 111-B/2017, que alterou o Código dos Contratos Públicos, em vigor desde 2008.

O acréscimo mais significativo, dadas as diferenças de volume e o ponto de partida, acontece, no entanto, na área A – Informação sobre os organismos de gestão (um

aumento de 23%). Como vimos anteriormente, a melhoria refere-se muito particularmente à “informação disponibilizada sobre as responsabilidades e funções dos organismos de gestão”, o que constitui um passo importante, mas relativamente simples. Em contrapartida, registam-se evoluções negativas, embora pouco significativas, como é o caso da “Transparência na Gestão de Recursos Hídricos”, com um decréscimo de 4%. Segue-se a “Transparência nos Processos de Planeamento” e as “Relações com o público e as partes interessadas” que mostram uma tendência que poderíamos considerar de manutenção, com uma descida residual de 2%.

Tabela 3 – Evolução de resultados entre 2014 e 2018

Área	Portugal Continental		
	2014	2018	Tendência
INTRAG Portugal – Total	32%	34%	↗2%
A – Informação sobre os Organismos de Gestão	44%	67%	↗23%
B – Relações com o Público e Partes Interessadas	54%	52%	↘2%
C – Transparência nos Processos de Planeamento	63%	61%	↘2%
D – Transparência na Gestão dos Recursos Hídricos	18%	14%	↘4%
E – Transparência Económica e Financeira	6%	13%	↗7%
F – Transparência nos Contratos e Licitações	9%	18%	↗9%

Fonte: Schmidt *et al.*, 2014

Podemos, assim, concluir que globalmente o INTRAG PT 2018 não mostrou praticamente divergência relativamente a 2014, ainda que, quando analisados os resultados com maior detalhe, se verificarem diferenças parciais que, ora apontam para uma melhoria (transparência nos contratos e licitações, transparência económica e financeira, e informação sobre os organismos de gestão), ora revelam um decréscimo, embora muito ténue (sobretudo na transparência na gestão dos recursos hídricos, nos processos de planeamento e nas relação com o público). Com efeito, muito se tem dito sobre o efeito da crise económico-financeira neste processo, cuja face visível foi, como assinalámos anteriormente, a centralização administrativa na APA e o desinvestimento na monitorização e na produção de dados. A isso acresce que a centralização e a escassez de recursos financeiros tiveram um efeito multiplicador sobre os PGRH 2016-2021, particularmente em questões como o calendário, os procedimentos, a visão geral sobre os recursos hídricos e o entendimento sobre os processos de governança.

Apesar de a Diretiva Quadro da Água ser de índole europeu e decorrendo de lacunas no processo de monitorização da implementação da diretiva por parte da própria Comissão Europeia, avançou-se para um novo ciclo de planeamento, sem se avaliar o anterior. As instituições públicas assumiram como prioridade absoluta e, muitas vezes de forma contraproducente, o calendário estabelecido. Evitando o risco de ser sancionado por incumprimento, o Estado português avançou a todo o custo, sem garantir que o mais importante (*i.e.*, a proteção dos recursos e a mobilização das populações) fosse amplamente efetivado. O que se levou a sério foi, antes de mais, o cumprimento do “caderno de encargos” que objetivamente não garantiu o cumprimento dos imperativos da sustentabilidade hídrica. Por outro lado, importa ainda referir que a pressão do calendário comum europeu se fez sentir numa altura em que os meios financeiros escasseavam para proceder ao lançamento de concursos públicos. Por conseguinte, a APA viu-se confrontada com a necessidade de avançar com a elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) com recurso aos seus próprios serviços e a colaboração de outros serviços da administração pública. Um desafio aparentemente ganho, cuja experiência e continuidade será importante avaliar nos próximos ciclos. Em particular, importa analisar o modo como os serviços responsáveis pelas rotinas de execução, auscultação e integração de posições fora da sua esfera interna (*i.e.*, populações e comunidades) se mostram disponíveis e articulam (ou não) para dar sequência a processos semelhantes e dialogam com os acores finais das políticas públicas, ou seja, neste caso, sobretudo os utilizadores de recursos hídricos e a sociedade civil de forma mais geral.

Assim, como constatámos já em 2014, os contributos das comunidades, do empresariado, das associações da sociedade civil, de representantes da comunidade científica e de outros especialistas, nem sempre foram devidamente acautelados, ainda que sejam absolutamente decisivos para o desenrolar do processo de gestão e monitorização dos recursos hídricos. Foi também largamente ignorado o uso de metodologias de envolvimento e participação. Na prática, quer a promoção de debates, quer a integração de pareceres externos e independentes, foram cerceadas pela inabilidade e/ou fechamento da administração (De Stefano *et al.*, 2016). Mais do que o recurso a serviços internos que podem ajudar a racionalizar custos, o problema residiu essencialmente na incapacidade de compatibilizar a governança da água com procedimentos de transparência e de abertura à comunidade.

Em síntese, uma confluência de fatores (centralização, opacidade administrativa enraizada e escassez de meios) deixou pouco espaço para uma participação mais alargada da sociedade civil e para um debate de maior profundidade que só poderia ter beneficiado o processo de decisão. A médio prazo corre-se, portanto, o risco de continuar a tendência já delineada na primeira aplicação do INTRAG: o afastamento dos cidadãos e da sociedade civil da governança dos recursos hídricos, situando a elaboração dos planos apenas ao nível procedimental, sem considerar devidamente o valor ambiental, económico e social da água, e o envolvimento dos principais interessados – os seus utilizadores e beneficiários – o que permitiria garantir melhor o sucesso das medidas e políticas desenhadas.

7. Discussão

O INTRAG PT 2018 revela uma tendência para a consolidação do modelo de gestão adotado a partir de 2011, desperdiçando-se a experiência de gestão regionalizada dos recursos hídricos à medida que se impõe uma visão tecnicista e centralizadora. Do ponto de vista da administração pública está em causa uma visão de longo prazo sobre o setor e o reconhecimento da importância dos fatores sociais, institucionais e simbólicos que davam maior eficácia a uma política regionalizada. Por outro lado, os objetivos de transparência e participação cívica são deixados aos Conselhos de Região Hidrográfica (CRH) e Conselho Nacional da Água (CNA) que, como é do conhecimento geral, são órgãos meramente consultivos. Por outro lado, a sua composição baseia-se sobretudo em representantes formais – muitas vezes esporádicos – de determinada organização e, portanto, sem o necessário envolvimento nos objetivos de conselhos desta natureza. Enquanto órgãos consultivos e, desse modo, como pontos focais da participação, é de estranhar o facto do resultado das suas reuniões não ser disponibilizado ao público, mesmo após pedidos de acesso repetidos por parte dos autores deste artigo. As atas desses encontros parecem estar guardadas numa espécie de caixa preta do processo decisório, sem nenhum retorno público, ou seja, a todos nós. E, sem retorno, é impossível igualmente lançar debate no justo momento em que sejam levantadas algumas destas questões.

Por outro lado, a falta de debate político, cívico e técnico sobre a temática, ligada simultaneamente à fragmentação do setor por áreas técnicas, contribuem para a falta de interesse sobre os contornos da política da água e a forma como está a ser colocada em prática. A própria Comissão Europeia tem aqui responsabilidades pois dispõe de

mecanismos não só de acompanhamento técnico de implementação da Diretiva-Quadro da Água, mas também de monitorização da resposta político-institucional por parte dos estados-membros. Falta uma visão estratégica sobre o setor e uma leitura para além das determinantes da gestão processual e acompanhamento das variáveis técnicas, que somente um acompanhamento mais regular e aprofundado pode permitir.

8. Conclusão

Os resultados que apresentamos de forma sucinta mostram que, apesar da mudança de ciclo político ocorrido em 2015, vulgarmente associada à retoma económica, revela-se uma quase estagnação no que concerne à evolução da transparência da gestão da água em Portugal. As escassas melhorias ocorridas dizem respeito basicamente a três áreas: a transparência económica e financeira; a transparência nos contratos e licitações; e a informação sobre os organismos de gestão. Em qualquer dos casos, a evolução registada decorre, sobretudo, de um patamar de partida que se pode considerar ‘medíocre’, pelo que, estaremos ainda longe de uma situação satisfatória. A outro nível, verificam-se mesmo evoluções negativas. É o caso das alterações legislativas decorrentes da extinção do Fundo de Proteção de Recursos Hídricos, fundido no Fundo Ambiental criado em 2016. Estas alterações vieram retirar transparência na execução orçamental e no uso das receitas oriundas das taxas de recursos hídricos.

Quando os sinais de retoma económica emergiram e o novo ciclo político se iniciou, instalou-se uma expectativa de regresso às ARH e à gestão de proximidade que acabou por não se concretizar. A Agência Portuguesa do Ambiente manteve 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 contexto, a transparência na gestão dos recursos hídricos nos processos de planeamento, bem como no campo das relações com o público e partes interessadas, mantêm uma dinâmica medíocre que não satisfaz os padrões mínimos de abertura e de governança. Afinal, apesar das expectativas criadas, os resultados do INTRAG PT 2018 indicam que, em termos gerais, não se verifica uma evolução positiva desejável, mantendo-se nomeadamente a supressão e/ou desatualização de serviços ou plataformas web (exemplo do Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais – INSAAR), a diminuição da informação disponibilizada e atualizada sobre o estado das massas de água (exemplo do SNIRH – Sistema Nacional de Informação

de Recursos Hídricos), e um menor esforço de envolvimento das comunidades e do público em geral.

Em suma, os resultados evidenciam uma mera gestão de continuidade quando se exigiria uma nova visão sobre a água e sua governança, capaz de responder ao aumento de novas ameaças e à necessidade de um progressivo envolvimento das comunidades. Ao longo dos últimos anos não se evoluiu para uma forma de governança mais transparente e inclusiva, que garanta um combate eficaz à degradação hídrica, sustentada por medidas de mobilização e participação dos cidadãos e das comunidades, capazes de contrariar a cada vez mais desigual distribuição geográfica e social da água e dos seus benefícios.

Agradecimentos

Os membros do projeto INTRAG Índice de Transparência na Gestão da Água em Portugal agradecem o apoio e colaboração da Agência Portuguesa do Ambiente na discussão dos indicadores e esclarecimentos sobre o acesso à informação.

ⁱNo Art.19º desta lei (Lei 82 D/2014 sobre o regime económico e financeiro dos recursos hídricos), terceiro parágrafo, lê-se: “O diretor do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos publica no sítio na Internet da APA, I. P., até ao dia 31 de Março de cada ano, um relatório de onde conste a descrição das receitas obtidas e respectiva aplicação, bem como a identificação e descrição das atividades promovidas e financiadas pelo Fundo no ano anterior e respectivos critérios de seleção”. O diretor do novo Fundo Ambiental (FA) não tem qualquer obrigação análoga segundo o decreto-lei 42A/2016 que extingue o FPRH e cria o FA.

ⁱⁱPor se tratar de uma versão preliminar a proposta não apresenta, nesta data, a recolha e análise de informação referente a estas duas regiões autónomas.

9. Referências

APA (2016). Planos de Gestão de Região Hidrográfica – 2.º Ciclo. Agência Portuguesa do Ambiente. Acedido a 27 de Fevereiro de 2018 em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=848>

De Stefano, L., Empinotti, V., Schmidt, L., Jacobi, P. R., Ferreira, J. G. & Guerra, J. (2016). Measuring information transparency in the water sector: What story do indicators tell? *International Journal of Water Governance*, 4(10), 1-22.

Decreto-Lei n.º 42-A/2016, *Diário da República*, n.º 155/2016, série I de 12-08-2016.

Acedido a 10 de Junho de 2018 em <https://dre.pt/home/-/dre/75150234/details/maximized?serie=I&day=2016-08-12&date=2016-08-01>

EEA (2018). *Water use in Europe — Quantity and quality face big challenges*, Copenhagen, European Environment Agency

Ferreira, J. G., Schmidt, L. & Guerra, J. (2015). “Índice de Transparência na Gestão da Água em Portugal (Intrag)”. In Livro de Atas do 1.º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa.

Ferreira, J. G. (2016). *Saneamento básico. Fatores sociais no insucesso da despoluição da bacia do rio Lis*. Saarbrücken: Novas Edições Académicas.

Ferreira, J. G. (2018). Notas de pesquisa sobre o segundo ciclo de planeamento da água. *Plataforma Barómetro Social*. Disponível online a 19 de junho em <http://www.barometro.com.pt/2018/04/21/notas-de-pesquisa-sobre-o-segundo-ciclo-de-planeamento-da-agua/>

Guerra, J., Ferreira, J. G., Empinotti, V., Schmidt, L. & Jacobi, P. R. (2015). Sustentabilidade, transparência e recursos hídricos em Portugal e no Brasil. In: I. Corrêa da Silva, S. Frangella, S. Aboim & S. M. Viegas (Orgs.), *Sustentabilidade, transparência e recursos hídricos em Portugal e no Brasil* (1-22). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Guerra, J. & Lourenço, L. C. B. (2018). The 2030 Agenda – Trends of Transition Towards Sustainability. In Delicado, Domingos & Sousa (Eds.) *The Diverse worlds of Sustainability*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 55-87.

Guerra, J., Schmidt, L. & Valente, S. (2017). Dilemmas of sustainability in turbulent times – the Portuguese case in context. In A., Telesiene & M., Gross (Orgs.), *Environmental behaviour and attitudes in Europe in a historical and cross-cultural comparative perspective* (221-242). London: Routledge.

Henriques, A. G. (2018). Reflexões sobre a monitorização dos recursos hídricos, a Convenção de Albufeira e o licenciamento de descargas nas massas de água, a propósito do incidente de poluição do rio Tejo de Janeiro de 2018. *Revista Recursos Hídricos*, 39 (1), 9-17.

Lei n.º 82-D/2014, *Diário da República*, n.º 252/2014, série I de 31-12-2014, Acedido a 10 de Junho de 2018 em https://dre.pt/home/-dre/66022084/details/maximized?p_auth=Hg07h3xg

O Observador (2018, 14 de fevereiro). Poluição; Governo impõe solução pública para tratar descargas de suiniculturas no rio Lis. Acedido em <https://observador.pt/2018/02/14/governo-impoe-solucao-publica-para-tratar-descargas-de-suiniculturas-no-rio-lis/>

Portaria n.º 37/2015, *Diário da República*, n.º 33/2015, série I de 2015-02-17, Acedido a 6 de Julho de 2018 em <https://dre.pt/home/-dre/66536425/details/maximized?serie=I&dreId=66536423>

Público (2018, 15 de fevereiro). Detetados 115 crimes de poluição no Tejo em 2017. Acedido a 15 de Maio de 2018 em <https://www.publico.pt/2018/02/15/sociedade/noticia/levantados-115-autos-de-noticia-por-poluicao-no-tejo-em-2017-1803285>

Sábado (2018, 30 de agosto). Ambientalistas pedem "penalização exemplar" para responsáveis por crimes ambientais. Acedido a 7 de Setembro de 2018 em <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/ambientalistas-pedem-penalizacao-exemplar-para-responsaveis-por-crimes-ambientais>

Schmidt, L. & Guerra, J. (2018). Sustainability: dynamics, pitfalls and transitions. In Delicado, Domingos & Sousa (Eds.) *The Diverse worlds of Sustainability*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 27-53.

Schmidt, L.; Ferreira, J. G.; Prista, P. (2015). Governança da Água na Europa e em Portugal: avaliação e perspectiva In: Jacobi, P. R.; Fracalanza, A. P & V. Empinotti. *Governança da Água no Contexto Iberoamericano - Inovação em processo*. S. Paulo: Ed. AnnaBlume, 2015, p. 125-150.

Schmidt, L. (2008). Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes. In M. V. Cabral, K. Wall, S. Aboim & F. Carreira da Silva (Orgs.) *Itinerários: A investigação nos 25 anos do ICS* (285-314). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Schmidt, L. (2016). *Portugal, ambientes de mudança*. 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.

Thiel, A. (2015). Constitutional state structure and scalar re-organization of natural resource governance: the transformation of polycentric water governance in Spain, Portugal and Germany. *Land Use Policy*, 45, 176-188.

UN General Assembly (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development - Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Acedido a 15 de maio de 2018 em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

UNICEF & WHO (2019). Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017: and hygiene. Special focus on inequalities. United Nations Children's Fund e World Health Organization. Acedido em 4 de julho de 2017 em https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/jmp-2019-full-report.pdf?ua=1