



JOÃO PATO

**Políticas públicas da água em Portugal:
do paradigma hidráulico
à modernidade tardia**

Análise Social, 206, XLVIII (1.º), 2013

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt

Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia. O presente artigo propõe uma análise histórica das políticas públicas da água em Portugal, desde finais do século XIX até hoje. Apresenta duas hipóteses interpretativas – paradigma hidráulico e domínio do Estado sobre as águas – para explicar a origem, o desenvolvimento, e os momentos de transição deste domínio de governação nacional. Finalmente, procura problematizar a sua situação atual à luz de um híbrido de pressupostos de governação que, argumentamos, condiciona fortemente o seu desenvolvimento sustentável numa perspetiva de futuro.

Palavras-chave: políticas públicas da água; paradigma hidráulico; domínio do Estado; Portugal.

Water policy in Portugal: from the hydraulic paradigm to the late modernity. This article proposes an historical analysis of water policies in Portugal, since late nineteenth century until today. It presents two interpretative hypothesis – the hydraulic paradigm and the State's domain over waters – to explain the origin, development and transition periods within the policy domain. Finally, it presents current water policies in Portugal as an hybrid framework that constrains its sustainable development in the future.

Keywords: water policy; hydraulic paradigm; State domain over water; Portugal.

JOÃO PATO

Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma análise histórica das políticas públicas da água em Portugal, desde finais do século XIX até hoje, em função de duas hipóteses interpretativas. A primeira diz respeito à predominância do que designamos por “paradigma hidráulico” como orientação política subjacente a este domínio de governação nacional. Assente na valorização das águas como “recurso” económico, na crença na hidráulica como domínio técnico-científico capaz de concretizar esse valor, e numa visão essencialmente infraestrutural de políticas públicas, o “paradigma hidráulico” condicionou de forma muito significativa o desenvolvimento das vertentes ambiental e sanitária das políticas públicas da água. É apenas a partir da década de 1980 que se começa a observar uma mudança de paradigma que configura o que designamos por “modernidade tardia”.

A segunda diz respeito ao pressuposto de que a concretização deste ideário político dependeria da capacidade de o Estado exercer o seu domínio sobre as águas. A classificação pública das águas decorre de um princípio fundamental que, tendo origem no direito romano, persiste ainda hoje na maioria dos sistemas jurídicos ocidentais: pela sua importância para a subsistência e desenvolvimento de qualquer comunidade, a grande maioria das águas deve ser excluída do comércio jurídico privado.

A sua aplicação, contudo, implica um processo de classificação e cartografia ao longo do território que nunca foi concluído em Portugal. Na prática, o que se começa a tornar evidente em finais do século XIX, é uma interpretação deste pressuposto, não tanto como garantia de exclusão relativamente ao comércio jurídico privado, mas sobretudo como garantia do poder de disposição do Estado sobre as águas, que foi sendo exercido de forma discricionária

ao longo de todo o século xx, tendo em vista o aproveitamento económico dos recursos hídricos nacionais.

Estas duas hipóteses são sustentadas pela análise proposta ao longo do artigo, que se estrutura em quatro partes fundamentais. Uma primeira apresenta a origem do “paradigma hidráulico” como conceção de políticas públicas da água em Portugal. De seguida desenvolve-se a análise jurídico-política da conceção de “domínio do Estado sobre as águas” e sua interpretação como poder de disposição discricionário do Estado sobre as águas. A terceira situa a origem das “políticas de melhoramentos materiais” instituídas por Fontes Pereira de Melo em meados do século xix como ponto de partida para a primeira configuração de políticas públicas da água em Portugal, e desenvolve a transição das políticas de “melhoramentos materiais” para as políticas de “aproveitamentos hidráulicos”. Finalmente, a secção relativa à “modernidade tardia” procura explicar a forma como o paradigma hidráulico começou a ser questionado, e a emergência das políticas sanitárias e ambientais como resposta política tardia a dois graves problemas nacionais.

O PARADIGMA HIDRÁULICO

O domínio da natureza, diz-nos David Harvey (1996), é um pressuposto essencial de dois ideais iluministas: a emancipação humana e a autorrealização. O primeiro só poderia ser alcançado através da satisfação de necessidades materiais primárias, dependendo da apropriação e do aproveitamento dos recursos naturais; o segundo resultaria da imaginação, devendo garantir as condições necessárias à sua satisfação através da expansão da criatividade e do espírito.

Em Portugal, a crença na hidráulica como domínio técnico-científico essencial à concretização deste ideário influenciou o pensamento de estadistas e engenheiros que a partir de meados do século xix e ao longo de todo o século xx foram imaginando um vasto conjunto de intervenções e obras hidráulicas, via de transformação do país em direção à modernidade.

Assente no pressuposto de que o aproveitamento dos recursos hídricos nacionais dependeria de um processo de apropriação pública das águas, criando-se condições à sua administração e à regulação dos seus usos, bem como do reconhecimento científico das condições hidrológicas e geográficas do país, que permitiria aferir o seu potencial de aproveitamento económico, e determinar a necessidade de intervenções hidráulicas de proteção ambiental e sanitária das povoações, as políticas públicas da água institucionalizam-se a 6 de março de 1884 com a criação dos Serviços Hidrográficos como unidade orgânica do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

Para o efeito dividia-se o território em quatro circunscrições hidráulicas, delimitadas em função das bacias hidrográficas dos principais rios nacionais, nomeando-se para cada uma delas um “engenheiro diretor” que teria a seu cargo as funções de diagnóstico, planeamento técnico e execução das intervenções consideradas necessárias, em articulação com os sindicatos e juntas locais, e a coordenação dos trabalhos de policiamento do domínio público hídrico, a desenvolver por mestres e guarda-rios.

Em simultâneo, determinava-se a extensão a todo o território nacional continental dos processos de demarcação, classificação e cartografia do domínio público hídrico que vinham sendo desenvolvidos no Vale do Mondego e na bacia do Tejo desde a década de 1860 por comissões distritais especificamente criadas para o efeito, e que deveriam materializar o pressuposto de apropriação pública das águas, servindo de suporte à sua administração e ao policiamento e regulação dos seus usos.

A formulação de políticas públicas instituída no final do século XIX apresentava-se assim como projeto particularmente inovador. Não só porque a adoção da bacia hidrográfica como unidade de administração das águas antecipava um princípio que só seria adotado noutros países europeus a partir da década de 1950, ou porque a integração das corporações administrativas e dos proprietários marginais nos processos de diagnóstico, planeamento e execução das intervenções hidráulicas a realizar correspondia a um modelo descentralizado e de co-responsabilização entre agentes públicos e privados na administração dos recursos hídricos nacionais, mas também porque se apresentavam as primeiras normas de proteção ambiental das águas, prevendo-se a possibilidade de encerramento de atividades industriais poluentes que prejudicassem o seu estado de qualidade.

Entre o espírito imaginativo de estadistas e engenheiros e a capacidade efetiva de concretizar os pressupostos desta formulação política foram-se observando, contudo, uma série de limitações significativas. Logo à partida, a complexidade e imperfeição técnica do regime jurídico que deveria dar corpo normativo ao pressuposto de apropriação pública das águas dificultava o trabalho a desenvolver pelo quadro institucional de referência: para além de suscitar dúvidas e interpretações diversas relativas à sua aplicação, criando impedimentos e atrasos sucessivos, a necessidade de expropriar propriedade privada resultaria em diversos conflitos de interesses e tantos outros processos judiciais.

Por outro lado, a fundamentação técnico-científica destes propósitos políticos seria, efetivamente, muito mais técnica do que científica. O planeamento das intervenções hidráulicas a realizar e seu respetivo aproveitamento económico desenvolveram-se sem um reconhecimento prévio da realidade

hidrológica do país, facto que se tornou logo evidente com a tentativa de transformação dos rios nacionais em vias de comunicação complementares às redes de transportes existentes (estradas e caminhos-de-ferro), quando a maior parte dos seus traçados não era efetivamente navegável ou estava sujeita a variações significativas (Justino, 1988, p. 175) que impediam a sua utilização de forma regular. Finalmente, porque apesar de denotar uma visão descentralizada da administração dos recursos hídricos nacionais, as respetivas entidades regionais e locais não dispunham dos recursos técnicos e financeiros necessários ao exercício das suas atribuições, e rapidamente se inverteu a tendência descentralizadora argumentando-se a incompetência ou falta de interesse das corporações administrativas e dos proprietários locais.

Se estes problemas se começaram a tornar evidentes logo à partida, a sua persistência ao longo de grande parte do século xx marca de forma estruturante o desenvolvimento deste domínio de governação nacional. Não só porque a vocação e competência da linhagem institucional criada com os Serviços Hidrográficos em 1884 se dirigiu essencialmente à planificação técnica e regulação financeira de distintos projetos hidráulicos, deixando por cumprir o exercício das funções de gestão e planeamento integrados dos recursos hídricos nacionais, mas também porque uma parte significativa dos aproveitamentos hidráulicos idealizados e concretizados em infraestruturas não foram complementados por uma visão de política económica capaz de promover o seu potencial de desenvolvimento.

Pode assim falar-se de um “paradigma hidráulico” que condicionou o desenvolvimento das políticas públicas da água em Portugal ao longo de todo o século xx, e que evidencia quatro características fundamentais: a valorização da água, primordialmente como recurso económico; a crença na hidráulica como domínio técnico-científico capaz de garantir a concretização desse valor; a redução das políticas públicas da água a uma visão infraestrutural; a secundarização das políticas sanitárias e das políticas ambientais como domínios relevantes das políticas públicas da água em Portugal.

O DOMÍNIO DO ESTADO SOBRE AS ÁGUAS

A classificação pública das águas decorre de um valor fundamental: pela sua importância relativamente à subsistência e desenvolvimento de qualquer comunidade humana, a grande maioria das águas deve ser excluída do comércio jurídico privado. Tendo a sua origem na Antiguidade clássica, a sua primeira e mais relevante sistematização jurídica surge com o direito romano, que as classificava em três categorias distintas: públicas, comuns e particulares (Moreira, 1920, p. 16). A administração pública das águas e a regulação

das suas possibilidades de utilização por parte de particulares surgem, assim, como seus corolários naturais.

Apesar de ter sofrido algumas modificações ao longo dos séculos, a formulação jurídica instituída no direito romano manteve-se como referência fundamental dos sistemas jurídicos civis (que adotaram ou seguiram os princípios do Código Napoleónico de 1804), dos sistemas jurídicos da lei comum (“*common law*”, que deriva da aplicação britânica do direito romano original) ou mesmo das doutrinas de apropriação, uso benéfico e direitos correlativos do direito norte-americano das águas (Caponera, 1992). Trata-se assim de um pressuposto ancestral e transversal à cultura ocidental que, traduzido no direito português antigo, manteve intacta a tipologia respetiva e deixou por resolver alguns dos problemas de aplicabilidade derivados da imprecisão dos critérios ou do reduzido número de disposições legislativas sobre a matéria, abrindo-se o campo à diversificação de interpretações (Moreira, 1920).

A primeira tentativa de resolver estes problemas surge com os trabalhos preparatórios do Código Civil de 1867, para os quais contribuíram as propostas do Visconde de Seabra e de Alexandre Herculano. No entanto, mantiveram-se aí imprecisões significativas, refere Guilherme Moreira, precisamente porque na classificação de águas deve atender-se a critérios jurídicos, mas também à forma como a água se apresenta no meio, às utilizações que lhe são dadas e à sua relação com a propriedade dos terrenos onde está presente, o que não se observou na preparação do Código e no seu resultado final.

Desta forma, quando se determinou o início do processo de demarcação, classificação e cartografia do domínio público hídrico à escala de todo o território nacional em 1884, criando-se para o efeito comissões distritais constituídas por dois elementos das corporações administrativas (governador civil e delegado de saúde), pelo engenheiro diretor da respetiva circunscrição hidráulica e por dois proprietários locais, adivinhava-se um processo lento e complexo. Não só pela extensão do trabalho a realizar, pelas dificuldades inerentes à aplicação de normas pouco claras ou pela falta de preparação jurídica e escassez de recursos humanos afetos ao exercício da função, mas também porque o próprio processo de apropriação pública das águas implicava a expropriação de propriedade privada, fator potencial de conflito entre o Estado e proprietários marginais. Estas questões seriam reconhecidas pouco mais tarde com a publicação do Decreto n.º 8 de 1 de dezembro de 1892, que apresentou a primeira sistematização do domínio público hídrico do direito português moderno.

Mantendo a tipologia original do direito romano, o decreto de 1892 começa por apresentar o seu elenco, determinando que seriam públicas: (i) as águas salgadas das costas, até onde alcançasse o colo da máxima preia-mar de

águas vivas; (ii) os lagos, lagoas, canais, valas e correntes de água navegáveis e fluviáveis, com seus respectivos leitos e margens; e (iii) as fontes públicas.

Comuns seriam as águas compostas por: (i) canais, valas e correntes de água não navegáveis nem fluviáveis que atravessando terrenos públicos municipais ou paroquiais, ou mesmo prédios particulares, se lançassem no mar ou em alguma outra corrente de água pública ou comum; (ii) os lagos, lagoas ou pântanos sitos em terrenos municipais ou paroquiais, ou circundados por diferentes prédios particulares, ou por terrenos incultos públicos, municipais e paroquiais; e (iii) os reservatórios, fontes e poços construídos à custa dos concelhos e paroquiais.

Particulares seriam: (i) as águas nascentes num prédio particular e que por ele corressem, enquanto não ultrapassassem os limites do mesmo prédio, ou que, ultrapassando esses limites e correndo por prédios particulares, fossem consumidas antes de se lançarem em alguma corrente pública ou comum; e (ii) os lagos e lagoas situados em um só prédio particular, e por ele exclusivamente cercados, quando não sejam alimentados por alguma corrente de uso público ou comum.¹

Para além das águas, seriam públicas como elas as margens das correntes e lagos públicos e comuns, que consistiam numa faixa de terreno adjacente aos cursos de água destinadas “aos serviços hydraulicos, de polícia, ou acessórios da navegação e flutuação”², e cuja largura deveria variar consoante fossem ou não fluviáveis e navegáveis as águas, podendo ir de 3 a 30 metros (e excepcionalmente 50 metros) nos primeiros, e de 1 a 3 metros nos segundos: a variação dentro de cada um destes intervalos seria determinada em função da importância do curso de água em questão.

Finalmente, instituíam-se ainda uma hierarquia de valor que deveria condicionar as suas possibilidades de utilização, ao mesmo tempo que se criavam as primeiras normas de proteção de qualidade das águas. A primeira determinava que as águas públicas poderiam servir os fins de irrigação, indústria ou abastecimento de populações desde que esses usos não causassem prejuízo à navegação e flutuação³. As segundas, procurando garantir que a atividade industrial não “comunique a essas águas substâncias ou propriedades nocivas à saúde pública, à vegetação, ou à conservação e propagação do peixe”⁴, previam a possibilidade de realização de vistorias técnicas por parte dos Serviços Hidráulicos e de encerramento de atividades industriais poluentes.

1 Artigos 1.º a 3.º do Decreto n.º 8 de 1 de dezembro de 1892.

2 Artigo 4.º do mesmo Decreto.

3 Artigo 205.º do regulamento de 19 de dezembro de 1892.

4 Artigo 219.º do regulamento de 19 de dezembro de 1892.

Apresentavam-se assim em finais do século XIX as disposições jurídicas consideradas necessárias ao desenvolvimento das políticas públicas da água: a tipologia de águas – públicas, comuns e particulares; os critérios de distinção – navegabilidade, fluviabilidade e perenidade, propriedade dos terrenos; a hierarquia de valor subjacente à sua utilização – a navegabilidade e fluviabilidade precediam todos os restantes; e as primeiras medidas de proteção ambiental. Para além disso, e reconhecendo as dificuldades sentidas no processo de demarcação e classificação do domínio público hídrico, determinava-se ainda que o mesmo deveria passar a ser concretizado pelo corpo de engenharia do Ministério das Obras Públicas, o que corresponderia à tentativa de centralizar o processo e concentrar a função no quadro de atribuições de uma única entidade: “a prática tem mostrado que a iniciativa desses trabalhos, deixada às autoridades administrativas e aos proprietários, não tem dado resultado algum; aqueles empregam a sua actividade em outros ramos de serviço, e estes desprezando toda a utilidade que poderiam tirar, nada fazem nem querem fazer”.⁵

Apesar da clareza com que enunciava estas premissas, o decreto de 1892 mantinha intactos os problemas que já se vinham observando, começando a ganhar consistência uma interpretação política do pressuposto de apropriação pública das águas, não tanto como condição necessária à administração pública dos recursos hídricos nacionais e à garantia de uma regulação justa das suas possibilidades de utilização, mas sobretudo como poder de disposição do Estado, que iria ser exercido de forma discricionária ao longo de grande parte do século XX relativamente à identificação dos domínios de intervenção de políticas públicas considerados prioritários.

De facto, se os problemas inerentes a este quadro jurídico foram reconhecidos à partida, as escassas revisões observadas ao longo do século XX não garantiram a sua resolução, mas reforçaram o poder de disposição do Estado. A primeira ocorre em 1919 com a publicação da Lei de Águas⁶, que aumentou a extensão territorial do poder de disposição do Estado através da extinção da categoria de águas comuns. Regulamentando de forma pormenorizada as suas possibilidades de utilização para distintos fins, ganhando preponderância a figura jurídica da concessão, aí se apresentaram os dois propósitos essenciais relativamente aos quais o Estado pretendia desenvolver uma intervenção ativa, em parceria com interlocutores privados: “o aproveitamento agrícola e da energia eléctrica das águas das bacias hidrográficas dos nossos rios, a fim de diminuir quanto possível a importação das subsistências

5 Preâmbulo do Decreto n.º 8 de 1 de dezembro de 1892.

6 Decreto n.º 5787 – iii de 10 de maio de 1919.

e combustíveis, intensificando e valorizando ao mesmo tempo o trabalho português”⁷.

A Lei de Águas, contudo, não resolvia os problemas com que se defrontavam os serviços hidráulicos na aplicação deste regime jurídico, fazendo persistir o potencial de conflito entre Estado e particulares:

Embora seja triste verificá-lo, sendo a matéria das águas uma daquelas que, em muitíssimas comarcas do país, mais afecta a vida dos tribunais, é também das que menos têm merecido a atenção dos homens do foro, magistrados e advogados, não se tendo podido até hoje criar, ao menos, uma jurisprudência uniforme que supra em alguma medida as deficiências legislativas. Que falem por nós, a esse respeito, os inúmeros processos que temos visto affectos aos Tribunais Superiores [Pires de Lima *in* Almeida, 1937, p. xii].

O problema, diria o jurista, não derivava da dificuldade dos assuntos, mas sobretudo de “uma lei imperfeitíssima” que não era compensada por “um estudo exaustivo da matéria em toda a sua complexidade, trabalho que carece de ser feito por especialistas que se tenham dedicado largo tempo a esse estudo” (*idem*).

Além disso, afirmava, a questão não poderia ser entendida apenas do ponto de vista jurídico, decorrendo igualmente da incompetência dos Serviços Hidráulicos na interpretação da lei. Sendo dirigidos

[...] por engenheiros e executados, quantas vezes, por homens incultos, sem uma intervenção direta de juristas, vão construindo mal e aplicando pior as suas doutrinas, embaraçando situações claras, criando dificuldades onde elas não existem, intervindo, não raras vezes, para dirimir meros conflitos particulares, e arrogando-se atribuições que só aos tribunais pertencem. Que falem ainda por nós os arquivos do Ministério das Obras Públicas [*idem*].

De 1919 em diante, mas sobretudo a partir da década de 1940, observaram-se distintas iniciativas de revisão do regime jurídico das águas, a maior parte das quais orientada pela necessidade de introduzir disposições relativas à promoção do seu estado de qualidade. No entanto, nenhuma delas surtiu efeito (Veiga da Cunha *et al.*, 1980). A segunda revisão substantiva do regime jurídico do domínio público hídrico surgiu apenas em 1971, clarificando o regime dos respetivos terrenos (leitos, margens e zonas adjacentes).⁸

7 Preâmbulo do Decreto n.º 5787 – iiiii de 10 de maio de 1919.

8 Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro.

Reconhecendo-se então que o regime jurídico em vigor desde 1892 e 1919 se constituía como “quebra-cabeças para quem tivesse de o aplicar”, que as necessidades da vida moderna já não se “compadeciam com a rigidez de alguns princípios”, com a “injustiça de certas situações” ou com a “carência de dispositivos de intervenção” ao dispor dos serviços hidráulicos (Amaral, 1978, p. 45), propunha-se uma revisão de conceitos, princípios e normas que terão tido o mérito de “arrumar e esclarecer” (*idem*), ainda que não promovessem alterações de fundo ao nível dos critérios de distinção das águas públicas e particulares.

Efetivamente, a principal inovação deste diploma consistiu na introdução da noção de “zonas adjacentes”, que correspondiam a terrenos situados para além das margens mas em relação aos quais se entendia ser necessário instituir restrições de utilidade pública, na medida em que fossem considerados zona de risco relativamente às águas do mar ou à ameaça de cheias dos rios.

Assim, para além de se promover uma nova extensão do poder de disposição do Estado, alargava-se igualmente o quadro de atribuições dos serviços hidráulicos ao nível do planeamento urbanístico ou do licenciamento da edificação, procurando-se contribuir para a resolução dos “perigos emergentes da proximidade das águas e da probabilidade da sua acção devastadora”⁹.

De 1971 em diante observam-se novas tentativas de revisão do regime jurídico das águas sem que, no entanto, qualquer uma delas produzisse efeitos práticos. A primeira, em 1976, justificava-se perante a necessidade de criar um quadro institucional de referência de políticas públicas da água adequado aos princípios de organização económica e social da Constituição de 1976. Dando lugar à criação da Comissão de Revisão da Legislação da Água (CRLA), reconhecia-se novamente a desatualização da legislação portuguesa relativa à posse e uso das águas e a desadequação da legislação sobre poluição relativamente às normas internacionais (Lobo, 1985, p. 10).

Em 1984, e perante a perspectiva de integração europeia, determinou-se novamente a criação de uma Comissão para o Estudo das Formas Institucionais da Gestão da Água, cabendo-lhe a missão de inventariar a legislação portuguesa sobre recursos hídricos, proceder ao estudo comparado dos modelos institucionais e da legislação vigente sobre recursos hídricos nos países da CEE e submeter um diploma relativo à gestão dos recursos hídricos nacionais. Estes trabalhos, contudo, não seriam sequer publicados.

Finalmente, já em 1990, seria publicado o Decreto-Lei n.º 70/90, de 2 de março, que apresentava pela primeira vez uma articulação funcional entre o regime de bens do domínio público hídrico do Estado e o quadro institucional de referência das políticas públicas da água que o deveria concretizar,

9 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro.

ao mesmo tempo que introduzia novos princípios de orientação para este domínio de governação nacional, destacando-se a necessidade de promover a transição de um paradigma hidráulico para um paradigma ambiental na gestão dos recursos hídricos. No entanto, o referido diploma não chegaria a ser regulamentado.

A sucessão de tentativas falhadas de revisão do quadro jurídico das águas terminaria apenas com o processo de transposição da Diretiva Quadro da Água, já em 2000, que obrigava o Estado português a uma revisão legislativa profunda, à adoção de novos pressupostos de natureza económica, social e ambiental e à reestruturação do quadro institucional de referência. Iniciado em 2000, este processo seria conduzido por três comissões distintas, resultando na publicação da lei que define a titularidade dos recursos hídricos¹⁰ e na Lei da Águas¹¹, ambas em 2005.

DOS “MELHORAMENTOS MATERIAIS” AOS “APROVEITAMENTOS HIDRÁULICOS”

A primeira formulação de políticas públicas da água de abrangência nacional apresenta-se em Portugal como a última etapa do ideário de “melhoramentos materiais” instituído em meados do século XIX por Fontes Pereira de Melo. Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento económico do país dependeria da criação ou expansão de uma rede integrada de infraestruturas de transportes e comunicações - estradas, caminhos-de-ferro, portos marítimos, telégrafo, telefone, etc. -, os Serviços Hidrográficos do Reino, criados na vigência do último mandato de Fontes como chefe do executivo, deveriam desenvolver as condições necessárias à transformação dos rios nacionais em vias de transporte complementares às redes viárias e ferroviárias existentes e promover o estudo do potencial de aproveitamento económico das águas.

Os primeiros trabalhos de intervenção hidráulica vinham sendo desenvolvidos desde finais do século XVII, uma vez identificadas as necessidades de encanamento dos rios, de florestação das margens para proteção dos campos marginais e fixação do seu leito, de construção de canais que encurtassem e facilitassem percursos, de articular a construção de estradas com os troços fluviais navegáveis, de desobstruir as barras pela remoção de cabedelos de modo a facilitar o movimento dos portos (Serrão, 1971). No entanto, se estas intervenções eram esporádicas e dispersas ao longo do território, e as intervenções de maior porte se começaram a observar no vale do Mondego e na bacia

10 Lei n.º 54/2005 de 15 de novembro.

11 Lei n.º 58/2005 de 29 de dezembro.

do Tejo sobretudo a partir da segunda metade do século XIX (Melo, 2011), é apenas no final do século que se determina a criação de um quadro institucional de referência dedicado à sua orientação técnica, planificação e execução à escala de todo o território nacional.

A ambição do projeto político instituído em 1884 confrontou-se, como já observámos, com limitações inerentes ao escasso conhecimento científico acerca do território hídrico nacional, e com dificuldades decorrentes da complexidade e imperfeição técnica do quadro jurídico que deveria garantir a sua concretização. As dificuldades sentidas, contudo, não diziam apenas respeito à formulação jurídico-institucional definida entre 1884 e 1892.

A conjuntura política e financeira do país em finais do século XIX e início do século XX dificilmente poderia ter sido mais desfavorável à implementação de um domínio de governação que exigia consideráveis recursos financeiros, técnicos e administrativos. A declaração de bancarrota do Estado em 1892 (Ramos, 1994, p. 159) assinalava as dificuldades financeiras que iriam persistir, com maiores ou menores oscilações, até às primeiras décadas do século XX, criando constrangimentos à capacidade de investimento e expansão de um novo quadro institucional que tinha subjacente um vasto projeto de infraestruturização hidráulica. A par da crise financeira, a crise política paralisou os governos da fase final da monarquia, sem capacidade nem meios para “definir uma estratégia de desenvolvimento económico nacional” nem tão pouco para reunir “os meios indispensáveis à sua concretização” (Rollo, 2009, p. 35).

Apesar das indecisões e disfunções inerentes ao desenvolvimento deste domínio de governação nacional, os pressupostos de apropriação pública, transformação hidráulica e aproveitamento económico do território hídrico nacional mantiveram-se intactos à medida que se foram enunciando sucessivos propósitos a alcançar pelos serviços hidráulicos: a drenagem de pântanos e arrozais, que deveriam contribuir para a melhoria do estado sanitário do país; o “encanamento” e “regularização” dos rios nacionais, tendo em vista a melhoria das condições sanitárias, a defesa contra cheias e o progresso da agricultura ou da indústria; a conversão dos rios nacionais em vias de comunicação que permitiriam ligar o litoral com o interior, complementando as redes viárias e ferroviárias; as intervenções e infraestruturas de hidráulica agrícola, que deveriam transformar o sequeiro alentejano numa vasta planície de regadio; os portos marítimos, que permitiriam ao país comunicar com o exterior, e promover trocas comerciais; as grandes barragens, que deveriam autonomizar o país relativamente à produção de energia ou servir a irrigação; as obras de abastecimento e saneamento de águas, potencialmente capazes de resolver grande parte dos problemas sanitários da população.

Tratava-se, diz-nos Ramos, do elenco de “frustrantes devaneios nacionais” que encontravam em Ezequiel de Campos o seu grande promotor desde 1910 e “a quem por isso mesmo, em Lisboa, terra pouco caridosa, chamavam o ‘Inexequível de Campos’” (Ramos, 1994, p. 589). De facto, no início da República, já pouco ou nada parecia restar da capacidade de concretização das políticas de “melhoramentos materiais”, facto que o próprio Ezequiel de Campos reconhecia ao comparar as intervenções hidráulicas observadas noutros países com a situação nacional:

Nós, gente de poetas e de namorados, temos achado que é mais gentil deixar os rios à natureza, como se os rouxinóis fossem perturbados pelas rodas das turbinas, e não temos sabido aproveitá-los; dando como resultado nem termos força hidráulica, que substituímos pela força do carvão, nem termos portos marítimos e navegação interior, nem termos irrigação dos campos, nem termos revestimentos florestais das nascentes. Cantamos e filosofamos (se isto se pode dizer de um povo de analfabetos e de pedintes) e pagamos caro aos outros a nossa imprevidência” [Campos, 1913, 471].

Perante a incapacidade dos serviços hidráulicos para “assegurar a conservação e desenvolvimento das riquezas cuja administração lhes compete”, a formulação política definida entre 1919 e 1920 orientava-se pela necessidade de estruturar as políticas públicas da água em Portugal através de investimento privado em projetos de infraestruturação hidráulica e exploração económica dos recursos hídricos nacionais. Nesse sentido, a Lei de Águas de 1919 e o regulamento do uso das águas públicas por concessão¹² apresentam-se como enquadramento jurídico favorável à regulação de distintas formas de utilização privada de águas públicas, nomeadamente através de concessões e títulos de licença de utilização. E logo de seguida, com a criação da Administração Geral dos Serviços Hidráulicos (AGSH)¹³, definiam-se os parâmetros de atuação da administração pública das águas relativamente ao exercício das funções de projeto, regulação técnica e financeira e execução de obras hidráulicas em torno de três domínios de intervenção considerados prioritários - a produção de energia hídrica, a expansão e exploração comercial dos portos marítimos e a promoção da agricultura de regadio - cujos contornos essenciais seriam regulamentados ao longo das décadas de 1920 e 1930.

Em 1926, a Lei dos Aproveitamentos Hidráulicos apresentava os novos pressupostos das políticas de produção, transporte e distribuição de energia elétrica em Portugal que se pretendia implementar: o governo deveria

12 Decreto n.º 6827, de 10 de dezembro de 1920.

13 Decreto n.º 7039, de 17 de outubro de 1920.

promover e auxiliar a construção e exploração de linhas de transporte de energia, de oficinas hidroelétricas e de centrais térmicas, bem como a instalação de indústrias elétricas por parte de empreendedores privados, criando-se para o efeito um fundo especial de eletrificação cuja gestão ficaria a cargo da AGSH, e que poderia ser atribuído a projetos de interesse público ou particular. Um ano mais tarde, com a criação da Repartição de Serviços Elétricos no quadro orgânico da AGSH, reforçavam-se as funções de regulação técnica e financeira desses projetos, atribuindo-se-lhe a função de coordenar e orientar os trabalhos de eletrificação, de organizar um plano de rede elétrica nacional e de regular os processos de concessão e posterior exploração de águas públicas destinadas à produção de energia hídrica.

Praticamente em simultâneo, a Lei de Portos vinha reconfigurar as soluções de investimento nas funções de reabilitação, expansão ou apetrechamento dos portos nacionais, ao mesmo tempo que se definia um novo quadro institucional de referência para a sua exploração económica. Classificando-se os portos nacionais em quatro classes distintas em função da sua importância económica e militar, determinava-se que esses encargos poderiam ser assumidos diretamente pelo Estado, delegados em Juntas Autónomas ou concessionados a entidades privadas.

Partindo-se do pressuposto de que os portos de 1.^a classe serviam o interesse nacional, o Estado assumiria o financiamento desses encargos e a respetiva exploração económica, cujos custos e benefícios seriam repartidos com as populações e corporações locais no caso dos portos de 2.^a, 3.^a e 4.^a classes, na medida em que se considerava que estes representavam interesses regionais ou locais.

Finalmente, e no que diz respeito à questão agrícola, apresentava-se uma formulação mais complexa. Não só porque se pretendia promover a expansão da agricultura de regadio através de obras de hidráulica planeadas e concretizadas pelo Estado, que seriam entregues a associações de regantes e proprietários rurais para subsequente exploração, mas também porque a política de hidráulica agrícola desenhada na década de 1930 compreendia uma componente de colonização interna, a concretizar através do estabelecimento de casais agrícolas em áreas despovoadas, nas quais se iriam instalar infraestruturas de regadio. Enunciados em 1930, estes propósitos seriam regulamentados em 1936 com a criação da Junta de Colonização Interna¹⁴, e em 1937, com a publicação da Lei de Fomento Hidro-Agrícola.¹⁵

No entanto, se a ditadura militar resultante do golpe de Estado de 28 de maio de 1926 e o período que decorre até 1933-1934 representaram o fim de mais

14 Decreto-Lei n.º 27207, de 16 de novembro de 1936.

15 Lei n.º 1949, de 15 de fevereiro de 1937.

de um século de políticas liberais, o advento do Estado Novo representa igualmente o início de um regime autoritário e corporativo (Rosas *et al*, 1994, p. 151) que procurou reforçar a sua intervenção na economia e na atividade empresarial. Definidas neste contexto, as configurações enunciadas para cada uma das três vertentes das políticas públicas da água confrontaram-se com uma tendência de “bloqueio, paralisia e contenção” (Madureira e Bussola, 2005, p. 58) que iria durar até ao início da década de 1940 e impediu o seu desenvolvimento. Portugal chega assim à Segunda Guerra Mundial sem conseguir concretizar os propósitos que vinha enunciando para este domínio de governação, e que deveriam contribuir para uma redução significativa da sua dependência relativamente à importação de subsistências e combustíveis.

De facto, é apenas a partir da década de 1950, mas com particular expressão a partir das duas décadas seguintes, que se observa uma expansão significativa das infraestruturas hidráulicas que iriam reconfigurar a paisagem hídrica nacional. Em 1943, por iniciativa de Duarte Pacheco, a elaboração do caderno de encargos da concessão do aproveitamento hidráulico das águas do Zêzere e o início da programação dos trabalhos e respetivo plano financeiro da construção do escalão de Castelo de Bode assinalam o ponto de partida de um processo de construção de grandes empreendimentos hidráulicos que deveriam servir de suporte à produção de energia hídrica e à retenção de águas para fins múltiplos, e que seriam explorados em parceria com empresas privadas.

Se em 1940 a capacidade instalada das grandes barragens nacionais era de 40 hm³, este valor passa a 445 hm³ em 1950, 2791 hm³ em 1960 e 3 290 hm³ em 1970, mantendo-se em tendência crescente daí em diante (Pato, 2008b, p. 4), consubstanciando um aumento muito expressivo da capacidade de produção de energia hídrica em Portugal e a concretização do propósito político que lhe estava subjacente.

Do ponto de vista da hidráulica agrícola, assiste-se a um processo idêntico ao longo deste período. Concluída em 1938, a primeira obra decorrente da Lei de Aproveitamentos Hidro-Agrícolas cobria uma área de 534 ha de regadio potencial; em 1949 esta área seria de 3 364 ha e em 1959 de 55 221 ha (Pato, 2008a, p. 192). Com a apresentação do Plano de Rega do Alentejo em 1959, no âmbito do II Plano de Fomento, planeava-se a conversão de mais 173 000 ha em zona de regadio, prevendo-se ainda, já no âmbito dos III e IV Planos de Fomento (1968-1973; 1974-1979), para além do início da segunda fase do Plano de Rega do Alentejo, as obras de aproveitamento hidro-agrícola do Mondego, a elaboração do Plano Geral de Regularização do Tejo e a intensificação da atividade da Direção-Geral dos Serviços Hidráulicos no domínio dos pequenos regadios coletivos (Veiga da Cunha *et al*, 1980, p. 474).

No entanto, definindo-se por imposição de uma visão autoritária do Estado, as políticas de hidráulica agrícola instituídas na década de 1930 determinavam a obrigatoriedade de conversão das explorações agrícolas em sistemas de regadio por parte dos proprietários rurais, o reembolso do investimento realizado pelo Estado através do pagamento da “taxa de rega e beneficiação” e a possibilidade de expropriação das respetivas propriedades se estas disposições não fossem cumpridas. Concebidas essencialmente como projetos técnicos, as obras realizadas não concretizavam ações integradas capazes de promover o desenvolvimento regional e local (Veiga da Cunha *et al.*, 1980, p. 474).

Utilizadas sem critério de economia em sistemas de exploração monoculturais e sem que tivesse sido implementada “qualquer estrutura responsável pela gestão do aproveitamento e desenvolvimento das novas áreas regadas com a incumbência de planificar, dinamizar e acompanhar a conversão dos sistemas extensivos da cultura de sequeiro para os sistemas mais intensivos de regadio” (*idem*, p. 475), criaram-se condições para o seu subaproveitamento e, portanto, para o fraco impacto social e económico dos investimentos realizados, o que de resto se iria tornar evidente através da análise dos dados relativos à área de regadio nacional em 1977: de um total de 780 000 ha, apenas 80 000 ha corresponderiam às grandes obras de hidráulica realizadas por iniciativa do Estado (*idem*, p. 371).

No que respeita às infraestruturas portuárias, assiste-se a uma tendência inversa. Representando a maior parte do investimento financeiro do Estado em infraestruturas hidráulicas até ao final da década de 1930 (Pato, 2008, p. 160), assiste-se a um desinvestimento financeiro do Estado a partir da década de 1940, que veio a par da autonomização das administrações portuárias relativamente à estrutura orgânica da AGSHE: primeiro, com a criação da Administração Geral dos Portos do Douro e Leixões em 1935, seguindo-se a mesma orientação que havia sido seguida com a criação da Administração Geral do Porto de Lisboa em 1907; depois, com a criação de três Juntas Autónomas onde se incluíam os portos de Viana do Castelo, Póvoa do Varzim e Vila do Conde, Faro-Olhão, Távira e Vila Real de Santo António, Portimão e Lagos, que assumiam a responsabilidade pela melhoria das suas infraestruturas e respetiva exploração económica.

A MODERNIDADE TARDIA

O período que decorre entre as décadas de 1940 e de 1980 consolida o “paradigma hidráulico” como conceção predominantemente infraestrutural das políticas públicas da água em Portugal. Não tanto pelo investimento realizado em barragens e obras de hidráulica agrícola, que tivemos ocasião de analisar,

mas sobretudo pela incapacidade de garantir as condições necessárias à gestão integrada dos recursos hídricos nacionais e à valorização das águas como fator de desenvolvimento económico, social e ambiental.

Se estes problemas começam a ser reconhecidos do ponto de vista técnico e político a partir da década de 1970, a transição para uma visão integrada de políticas públicas desejavelmente capaz de garantir uma gestão eficiente, sustentável e socialmente justa dos recursos hídricos nacionais constituiu-se a partir daí como um processo lento, complexo e, em certa medida, ainda hoje por concretizar.

As funções de monitorização e produção de conhecimento representam elementos essenciais para a gestão integrada dos recursos hídricos nacionais. Neste contexto, o conceito de balanço hídrico ganha particular relevância precisamente porque a sua aplicação permite determinar a necessidade de elaboração de “projectos e de execução e exploração das obras necessárias para a concretização da política de gestão de recursos hídricos” (Veiga da Cunha *et al*, 1980, p. 101). Representando a comparação entre disponibilidades e necessidades de água, o balanço hídrico combina elementos climáticos, hidrométricos e de qualidade da água com variáveis de natureza social e económica (utilizadores, consumos, necessidades e preço) à escala da bacia hidrográfica, pressupondo igualmente a definição de métodos de projeção futura da procura da água por setor utilizador (*idem*).

Num sentido mais amplo, a função de planeamento enquadra esta informação na definição de uma série de etapas que se devem desenvolver de forma processual e iterativa, tendo em vista a concretização de um determinado conjunto de objetivos políticos. Assumindo uma natureza transversal relativamente às suas distintas utilizações setoriais, o planeamento dos recursos hídricos pressupõe o exercício de uma função predominantemente coordenadora “que resulta da circunstância de a água ser um recurso indispensável à actividade da maioria dos sectores que condicionam o desenvolvimento económico-social” (Veiga da Cunha *et al*, 1980, p. 103).

No entanto, as condições necessárias ao desenvolvimento da gestão e do planeamento integrados dos recursos hídricos só começam a ser efetivamente equacionadas em Portugal a partir da década de 1970, constatando-se então enormes carências de regulamentação, informação e capacidade institucional. Tendo prevalecido até então uma visão setorial do aproveitamento dos recursos hídricos nacionais, a recolha de informação relativa às disponibilidades de água, para além de limitada, não foi complementada com informação acerca das necessidades de água ou da sua qualidade. E se a primeira formulação de planeamento transversal dos recursos hídricos é instituída no início da década de 1970 através da figura jurídica dos planos de ordenamento das

albufeiras de águas públicas, uma visão integrada do planeamento à escala da bacia hidrográfica só é efetivamente regulamentada na década de 1990, sendo os seus resultados substantivos observáveis a partir de 2001, com a publicação do Plano Nacional da Água e da primeira geração dos planos de gestão de bacia hidrográfica.

As primeiras tentativas de instituir uma rede de recolha de informação hidrológica à escala nacional iniciam-se na década de 1930, com a criação dos primeiros sistemas de monitorização hidrológica e a publicação das respetivas séries nos Anuários dos Serviços Hidráulicos. Já na década de 1940, o ensino e investigação da hidrologia ganha particular significado em Portugal com a introdução de modelos hidrológicos inovadores propostos por A. Abecasis Manzanares e J. F. Rebelo Pinto, engenheiros dos serviços hidráulicos que haviam sido bolseiros em instituições de França, Itália e Suíça, e que seriam aplicados ao dimensionamento hidrológico das obras do rio Lis e dos aproveitamentos hidroelétricos do rio Zêzere (Quintela, 2002, p. 5).

O primeiro destes engenheiros introduziria a hidrologia “em 1948, na disciplina de hidráulica aplicada que então passou a leccionar no Instituto Superior Técnico” (*idem*), observando-se a partir de então a sua aplicação sistemática no âmbito da atuação dos Serviços Hidráulicos, do “Laboratório Nacional de Engenharia Civil, do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica, dos gabinetes de estudo das empresas hidro-elétricas e das primeiras empresas privadas de engenheiros consultores” (*idem*).

Mais tarde seriam publicadas duas obras de referência, assim consideradas pelo seu caráter inovador: a dissertação de António Quintela (1967), pela importância que teve para o ensino universitário e para a prática profissional, e a de Tavares (1973), considerado como o trabalho pioneiro que abriu novas perspetivas na modelação hidrológica. Assistindo-se à expansão progressiva das redes de monitorização hidrológica ao longo deste período, persistiu, contudo, um problema de dispersão de dados por várias entidades, que se procuraria resolver já na década de 1980 através da criação do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos.

Já no que diz respeito à monitorização qualitativa dos recursos hídricos nacionais o seu desenvolvimento inicia-se muito tardiamente: até à década de 1970 não se conhecia no país qualquer inventário do estado de qualidade da água à escala nacional, sendo muito limitado o número de trabalhos realizados tendo em vista a sua caracterização regional (Veiga da Cunha *et al*, 1980, p. 390). A partir da década de 1970 iniciam-se processos de monitorização direcionados essencialmente para a recolha de dados acerca da poluição de rios e albufeiras, estabelecendo-se em 1978 uma Rede Nacional de Qualidade

da Água (RENQA) composta de 122 estações de monitorização. Contudo, e apesar do esforço observado, reconhecia-se em 2001 que as redes de qualidade da água são ainda “bastante mais incipientes, uma vez que poucos sistemas são controlados periodicamente a nível qualitativo e com algumas deficiências a nível de parâmetros e frequências de amostragem” (INAG, 2001, 10-II, p. 11).

Neste sentido, e apesar do investimento observado nos processos de monitorização hidrológica e no ensino e investigação aplicada, foram persistindo lacunas significativas de informação que impediram a determinação rigorosa de balanços hídricos e a sua atualização permanente. Em 1980 estes inventários ainda não tinham sido realizados “de forma completa e com o adequado rigor” (Veiga da Cunha *et al*, 1980, p. 389), nem tão pouco se procedia à sua atualização permanente, situação que se mantinha em 2001, aquando da publicação do Plano Nacional da Água.

Reconhecendo-se então que a variabilidade das disponibilidades de água “em Portugal continental é extremamente elevada, quer em termos anuais quer em termos sazonais, o que dá origem a períodos mais ou menos prolongados em que a precipitação é significativamente inferior à média”, e afirmando-se que a capacidade de armazenamento “não é suficiente para garantir a manutenção de abastecimento a todas as utilizações de água” (INAG, 2001, 5-II, p. 1), salientava-se a importância do “balanço hídrico” como instrumento de gestão e planeamento dos recursos hídricos, concluindo-se ser “incontornável que uma fundamentação segura das decisões carece de boas ‘estatísticas da água’ e de uma boa ‘contabilidade da água’, o que ainda não se dispõe na actualidade” (*idem*, p. 38).

As deficiências e disfuncionalidades observadas relativamente à gestão e planeamento das águas não podem deixar de ser associadas ao desenho do quadro institucional de referência da administração pública das águas. Sujeito a uma reforma estruturante na década de 1940, tornaram-se então evidentes duas tendências que iriam persistir até à década de 1980.

Por um lado, a separação funcional dos principais setores utilizadores da água por três entidades distintas: a repartição de serviços elétricos, que transita para o Ministério da Economia, em 1944, onde é criada a Direção-Geral dos Serviços Elétricos; a repartição de portos, que transita para o Ministério das Comunicações em 1947; e a Junta Autónoma dos Serviços de Hidráulica Agrícola, que é reintegrada como unidade de serviço na Administração Geral dos Serviços Hidráulicos e Elétricos em 1949¹⁶, que entretanto passa a designar-se Direção-Geral dos Serviços Hidráulicos (DGSH).

16 Até 1959, ano em que transitaram para o Ministério da Economia.

Em consequência destas transformações, as funções da DGSH passam a ser desempenhadas de forma tributária relativamente às solicitações de cada um destes setores utilizadores, concentrando-se na planificação e realização de obras hidráulicas, no auxílio técnico e na regulação financeira de projetos de infraestruturização, o que veio condicionar as possibilidades de desenvolvimento de uma visão integrada da gestão e do planeamento dos recursos hídricos nacionais à escala de todo o território nacional.

Sem competência de coordenação política ou administrativa, desprovida dos meios necessários para garantir a efetiva fiscalização das utilizações do domínio público hídrico e denotando problemas relativos à produção de informação necessária à criação e atualização dos balanços hídricos, a DGSHE foi sendo reconhecida essencialmente pela sua competência técnica no desenvolvimento de projetos hidráulicos.

Se o “paradigma hidráulico” começa a ser questionado, do ponto de vista técnico e político, a partir da década de 1970, a “modernidade tardia” representa uma lenta transição paradigmática orientada pela necessidade de rever os parâmetros de gestão e planeamento das políticas públicas da água em Portugal, mas também pela introdução das componentes social e ambiental como seus pressupostos fundamentais.

Do ponto de vista político, e enquadrando-se no processo de emergência das políticas ambientais em Portugal (Schmidt, 2008), o problema da poluição das águas começa a ganhar particular relevância como consequência do crescimento industrial e da concentração urbana observados ao longo das décadas de 1960 e 1970 (Silva Lopes, 1999; Ferrão, 1996). A questão mais preocupante ao longo deste período, contudo, dizia respeito ao enorme atraso sanitário do país em matéria de saneamento básico, representando um grave problema de saúde pública que vinha vitimando, por morte ou doença, muitos milhares de portugueses desde o início do século XX (Pato, 2011).

Sucessivamente minorizada como prioridade de intervenção ao longo de todo o período do Estado Novo, a resolução dos problemas sanitários do país transformava-se numa prioridade política com a transição democrática a partir de 1974. O trabalho a desenvolver, contudo, seria imenso: o inquérito realizado em 1972 permitia concluir que apenas 40% da população nacional era servida com sistemas domiciliários de abastecimento de água e apenas 17% tinha acesso a redes de esgoto. Para além disso, não se podendo garantir a qualidade da água para consumo humano, as redes de abastecimento existentes transformavam-se em potenciais vetores de contágio (Pato, 2011). Assim, a identificação de um novo surto de cólera em Tavira no dia 24 de abril de 1974, e a sua rápida expansão a todo o país nas semanas seguintes, assinalava a urgência de medidas imediatas e a necessidade de rever o enquadramento

político e institucional subjacente às políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal.¹⁷

A criação da Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico em fevereiro de 1976¹⁸, reunindo na sua dependência a Direcção-Geral do Saneamento Básico, a Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos (DGRAH) e o Conselho Nacional da Água, apresentava-se como um indicador relevante da importância política atribuída a ambas as dimensões de políticas públicas numa perspetiva integrada.

Contudo, se o projeto de criação de regiões e respetivas empresas públicas de saneamento básico foi abandonado perante a defesa intransigente do poder local - a regionalização do setor implicaria que se retirassem estas atribuições aos municípios, a reforma do quadro orgânico da DGRAH em 1977 e a enunciação de novos pressupostos inerentes ao desenvolvimento das políticas públicas da água em Portugal confrontavam-se com as deficiências de um quadro institucional cuja atuação havia sido moldada na década de 1950 e denotava agora problemas significativos de articulação interna entre os setores de planeamento e de obras e articulação externa com outros organismos setoriais, para além de um nível técnico muito pobre do ponto de vista do exercício das funções de administração (Correia, 1991, p. 5).

CONCLUSÃO

A primeira tentativa de rutura com o paradigma hidráulico assumiu contornos mais radicais, já em 1987, com a extinção da linhagem institucional dos serviços hidráulicos criada em finais do século XIX. Contudo, em pleno processo de integração europeia, perante a perspetiva de disponibilização de avultados fundos comunitários e da necessidade de transpor diversas diretivas comunitárias para o direito nacional, a desestruturação do quadro institucional de referência das políticas públicas da água não veio a par com a definição imediata de um modelo alternativo.

Por um lado, colocava-se a hipótese de integração das atribuições inerentes a este domínio de governação no quadro mais abrangente das políticas públicas de ambiente, prevendo-se que o seu exercício fosse garantido de forma descentralizada pelas Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN) e pelas Comissões de Coordenação Regional (CCR).

Em simultâneo, preparava-se um diploma que previa a criação de um quadro institucional exclusivamente dedicado à administração pública das águas,

17 Para uma história das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas em Portugal ao longo do século XX ver Pato (2011).

18 Decreto-Lei n.º 117-D/76, de 10 de fevereiro.

compreendendo a criação de uma instituição de cúpula e as respetivas unidades descentralizadas, delimitadas em função das bacias hidrográficas dos principais rios nacionais.

Se a publicação do Decreto-Lei n.º 70/90 tornava evidente a preferência pela segunda alternativa, prevendo-se então a criação do Instituto da Água (INAG) e de Administrações de Região Hidrográfica (ARH), este diploma não seria regulamentado. E em 1993, com a publicação da lei orgânica do INAG, determinava-se que as funções desconcentradas da administração pública das águas fossem desenvolvidas pelas DRARN e pelas CCR, o que configurava um modelo híbrido relativamente às duas hipóteses originais. Entre 1990 e 1994, para além das mudanças institucionais, publicar-se-iam ainda quatro diplomas estruturantes: um primeiro, logo em 1990, apresentava as primeiras normas de qualidade da água; os três seguintes, já em 1994 (Decretos-Lei n.º 45/94, 46/94 e 47/94), regulamentavam, respetivamente, o planeamento dos recursos hídricos nacionais, a utilização do domínio hídrico, e o regime económico e financeiro da utilização das águas.

No entanto, a falta de autoridade do INAG como entidade coordenadora relativamente às entidades utilizadoras dos recursos hídricos, às DRARN e CCR, a fraca vocação destas últimas para o desenvolvimento das atribuições de gestão e planeamento integrado das águas, a falta de meios de fiscalização e as deficiências relativas aos sistemas de monitorização e inventários dos recursos hídricos nacionais que já mencionámos, colocaram problemas significativos à efetiva implementação destas disposições, facto que seria reconhecido no Plano Nacional da Água já em 2001.

Na prática, este plano e os respetivos planos de bacia hidrográfica publicados entre 2001 e 2002 centravam-se essencialmente na função de diagnóstico e as suas disposições dificilmente poderiam ser implementadas por um quadro institucional cuja vocação essencial não era a gestão integrada dos recursos hídricos nacionais e cujos recursos humanos afetos a funções de fiscalização e policiamento vinham sendo reduzidos de forma progressiva desde a década de 1970 (INAG, 2001, 2-II, p. 66).

A situação, diagnosticada em 2001, seria ainda mais gravosa face à necessidade de transpor para o direito interno as disposições da Diretiva Quadro da Água aprovada em 2000 e às exigências institucionais (gestão por bacia hidrográfica), ambientais (melhoria do estado de qualidade da água) e económicas (recuperação dos custos e aplicação dos princípios do poluidor pagador e do utilizador pagador) aí definidas.

Daí que se tivesse iniciado um processo de revisão da legislação hídrica e do quadro geral de orientação das políticas públicas da água, que iria dar lugar à publicação da Lei das Águas em 2005 e, com ela, à criação de um

novo quadro institucional de referência que atribuiu ao INAG o estatuto de “autoridade da água”, e determinou a criação de cinco Administrações de Região Hidrográfica responsáveis pelo exercício das funções de gestão e planeamento integrado dos recursos hídricos nacionais, ainda que a coordenação das ARH não fosse uma atribuição do INAG enquanto “autoridade da água”.

Será ainda cedo para interpretar os efeitos das alterações introduzidas em 2005. Não só porque a segunda geração de planos (PNA e PBH) se encontra em conclusão, mas também porque a atual conjuntura política e financeira do Estado português levou à desestruturação do quadro institucional de referência criado em 2005 e à adoção de um modelo simplificado e dotado de menores recursos humanos, institucionais e financeiros, que poderá colocar em causa o exercício de algumas das suas funções essenciais.

O que nos leva a concluir que, se as três problemáticas que salientámos como condicionantes ao desenvolvimento dos processos de gestão e planeamento integrados dos recursos hídricos nacionais em Portugal – deficiências de informação e conhecimento; desadequação do quadro institucional de referência; predominância de uma visão infra-estrutural em detrimento de uma perspetiva integrada de desenvolvimento económico, social e ambiental – foram sendo associadas às disfuncionalidades e limitações das configurações jurídicas e institucionais adoptadas, tendo servido de justificação para a extinção dos “serviços hidráulicos” na década de 1980 e para a afirmação da necessidade de uma transição paradigmática, as alternativas que vêm sendo testadas desde então não se consolidaram ainda numa formulação estável e funcional capaz de garantir as condições necessárias à gestão e planeamento integrados dos recursos hídricos nacionais.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, J. (1937), *Comentário à Lei de Águas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- AMARAL, D.F. (1978), *Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Hídrico*, Coimbra, Coimbra Editora.
- CAMPOS, E. (1913), *A Conservação da Riqueza Nacional*, Porto, Companhia Portuguesa Editora.
- CAPONERA, D. (1992), *Principles of Water Law and Administration*, Roterdão, Balkema.
- CORREIA, F.N. (1991), “A problemática da água no contexto do ambiente em Portugal”. In *MARN. Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal (Relativo aos Anos de 1987-1990)*, Lisboa, MARN, pp. 1-30.
- FERRÃO, J. (1996), *A Demografia Portuguesa*, Lisboa, Cadernos do Público.
- HARVEY, D. (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*, New Jersey, Wiley-Blackwell.
- INAG (2001), *Plano Nacional da Água*, vol. 1, Lisboa, INAG.

- JUSTINO, D. (1988), *A Formação do Espaço Económico Nacional. Portugal 1810-1913*, vol. 1, Lisboa, Vega.
- LOBO, M. T. (1985), *Águas: Titularidade do Domínio Hídrico*, Coimbra, Coimbra Editora.
- MADUREIRA, L., Bussola, D. (2005), “As políticas públicas”. In L. Madureira, (coord). *A História da Energia. Portugal 1890-1980*, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 15-45.
- MELO, C. J. (2011), *Contra Cheias e Tempestades: Consciência do Território, Debate Parlamentar e Políticas de Águas e de Florestas em Portugal 1852-1886*. Tese de doutoramento em História, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- MOP (1971), *25 Anos de Construção de Grandes Aproveitamentos Hidroeléctricos: 1946-1971*, Lisboa, MOP.
- MOREIRA, G. A. (1920), *As Águas no Direito Civil Português*, Livro 1: *Propriedade das Águas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- PATO, J. (2008a), *O Valor da Água como Bem Público*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- PATO, J. (2008b), *O Valor da Água como Bem Público – anexo v*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- PATO, J. (2011), *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal: 1899-2009*, Lisboa, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.
- QUINTELA, A., PORTELA, M. (2002), “A modelação hidrológica em Portugal nos últimos 25 anos do século XX nas perspectivas determinística, probabilística e estocástica”. *Recursos Hídricos*, 23(2), pp. 7-22.
- RAMOS, R. (1994), *A Segunda Fundação (1890-1926)*, Lisboa, Editorial Estampa.
- RAMOS, R. (coord.) (2009), *História de Portugal*, Lisboa, A Esfera dos Livros.
- ROLLO, F. (2009), “Da insustentabilidade do modelo à crise do sistema”. In F. Rosas, M. F. Rollo (coord.), *História da Primeira República Portuguesa*, Lisboa, Tinta da China, pp. 27-42.
- ROSAS, F. (coord.) (1994), *O Estado Novo (1926-1974)*, Lisboa, Editorial Estampa.
- SCHMIDT, L. (2008), “Ambiente e política ambiental: escalas e desajustes”. In M. V. Cabral *et al.* (orgs.), *Itinerários – A Investigação nos 25 anos do ICS*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 285-314.
- SERRÃO, J. (1971), “Transportes”. In *Dicionário de História de Portugal*, vol. IV, Lisboa, Iniciativas Editoriais, pp. 192-206.
- SILVA LOPES, J. (1999), *A Economia Portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva.
- VEIGA DA CUNHA, L., *et al.* (1980), *A Gestão da Água: Princípios Fundamentais e sua Aplicação em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Recebido a 13-09-2011. Aceite para publicação a 07-08-2012.

PATO, J. (2013), “Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia”. *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º), pp. 56-79.