

ANÁLISE DO MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DA ÁGUA PARA A APLICAÇÃO DA AAE: Estudo comparativo entre Portugal e Brasil

ANALYSIS OF THE INSTITUTIONAL MODEL OF WATER MANAGEMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF SEA: comparative study between Portugal and Brazil

Severino Soares Agra Filho

Doutor em Economia Aplicada na área de desenvolvimento econômico, espaço e meio ambiente – UNICAMP/SP. Professor do Departamento de Engenharia Ambiental da UFBA. (severino@ufba.br).

Tomás Barros Ramos

Doutor em Engenharia do Ambiente - Universidade Nova de Lisboa (UNL, professor do Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNL. (tabr@fct.unl.pt).

Resumo

A incorporação da perspectiva da sustentabilidade tem sido uma questão relevante na aplicação dos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas. A aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) tem sido uma alternativa reconhecida para promover a sustentabilidade em planos e em instâncias estratégicas de decisão. Para tanto, determinados requisitos ou contexto institucional devem ser promovidos e disponibilizados para que se logre a sua efetivação. Contudo, a efetividade do contexto institucional está condicionada à adequação do quadro legal e institucional estabelecido, mas, sobretudo, às condições de governança que se dispõem para sua implementação. Nesses termos, o desenvolvimento da pesquisa foi conduzido como objetivo de caracterizar, a partir das práticas de Portugal e do Brasil, os elementos institucionais intervenientes na aplicação da AAE em Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas, bem como os aspectos de governança que estão envolvidos na sua efetividade. Os resultados da análise sugerem que, embora ambos os países adotem uma estrutura institucional pertinente com os fundamentos das referências internacionais, em Portugal, a aplicação da AAE em planos de bacias é favorecida pelas diretrizes da Diretiva Quadro da Água-DQA exigida na Comunidade Européia, destacando-se a predefinição dos objetivos ambientais da qualidade da água desejada e a efetiva inserção da abordagem territorial. Entretanto, são observadas deficiências na participação pública nos dois países.

Palavras-chave: avaliação ambiental estratégica, planos de bacias hidrográficas, gestão da água

Abstract

The integration of the sustainability dimensions has been a relevant issue considered in the implementation of watershed management plans. The implementation of Strategic Environmental Assessment (SEA) has been a recognized as an alternative to support the adoption of sustainability objectives and actions into plans and other strategic decision-making processes. In this context, an effective legal and institutional/governance framework for SEA and sustainability water management and planning should be aimed and promoted. However, the success and effectiveness of the mentioned framework will depend of several operational and policy conditions available for its implementation. The main aim of this research was to characterize, the Portuguese and Brazilian institutional frameworks for the implementation of SEA in river basin management plans, as well as aspects of governance that are involved in its effectiveness. The findings of the analysis showed that both countries adopted a relevant institutional structure, integrating fundamental elements for an effective implementation, as recommended by international guidelines and research works. However, it should be stressed that in Portugal the implementation of SEA in basins plans are better supported through the guidelines of the Water Framework Directive-WFD required on European Union, where the mandatory identification of

environmental water quality objectives and the association with the territorial planning system are effective strengths, in comparison with the Brazilian framework. In addition, several weaknesses in the public participation approaches were identified for both countries.

Key words: strategic environmental assessment, watershed plans, water management

I. INTRODUÇÃO

A perspectiva do desenvolvimento sustentável, consolidada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento, em 1992 (RIO-92), exige mudanças profundas no processo de atuação do poder público, visando promover a inserção da perspectiva ambiental na formulação e na condução das políticas públicas promotoras de desenvolvimento setorial, regional, sub-regional e nacional (CONFERÊNCIA...,1995)¹. Assim, tem sido crescente a busca de procedimentos que permitam a incorporação de avaliações ambientais nos níveis decisórios mais estratégicos, ao longo dos distintos estágios do ciclo de planejamento (OCDE,2012). Essas avaliações ambientais devem ser distintas das convencionais aplicadas em projetos de atividades específicas, na medida em que devem ser orientadas ao caráter estratégico de um plano ou programa e sua compatibilidade com a sustentabilidade do desenvolvimento (OCDE,2012)

A avaliação dos impactos ambientais de Políticas, Planos e Programas (PPP), denominada *Avaliação Ambiental Estratégica* (AAE), tem sido consolidada como um instrumento capaz de suprir essa necessidade. As iniciativas de adoção da avaliação de impactos aplicada a projetos revelaram-se insatisfatórias, para fazer frente à crescente complexidade em que as decisões governamentais estratégicas estão atualmente envolvidas, como também insuficientes para avaliar os impactos cumulativos de um conjunto de projetos de determinada região (SADLER; VERHEEM, 1996).

A AAE é um instrumento aplicado a processos decisórios visando promover a integração das questões ambientais, entendendo estas como aspectos biofísicos, sociais e econômicas, nas ações estratégicas que ocorrem em todas as instâncias decisórias governamentais, nos níveis mais estratégicos de definição das PPP, em particular, as que têm uma esfera de intervenção pública. A aplicação da AAE permite identificar opções estratégicas para se lograr resultados mais sustentáveis ao processo de desenvolvimento (OCDE,2012). Desse modo, a adoção da AAE pode ser considerada uma *perspectiva da sustentabilidade* em suas diversas dimensões, seja referente aos fatores estratégicos do processo decisório, seja no estágio de projetos.

Um plano de bacia hidrográfica é a expressão de uma intenção pública para fazer frente às atuais e futuras demandas sociais de uso sustentável dos sistemas aquáticos. Dessa forma, um fator determinante da sua gestão é a integração dos vários aspectos que interferem no uso dos sistemas hídricos e nas suas condições ambientais. Refletindo a visão vigente sobre a gestão das águas, associada à abordagem da sustentabilidade prevista na AGENDA 21²(CONFERÊNCIA...,1995), ressalta-se que a efetividade da gestão dos sistemas hídricos deve ser integrada, considerando todos os aspectos, biofísicos, sociais e econômicos. Como procedimento de integração, bem como a visão apropriada de sustentabilidade, a sua gestão deve considerar, entre outros aspectos, a compatibilidade dos usos múltiplos da água e a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. A incorporação

¹ Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, AGENDA 21. Rio de Janeiro-1992, capítulo 8: integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões.

² Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e o desenvolvimento. AGENDA 21. Rio de Janeiro-1992, Capítulo 18 - proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos.

da perspectiva da sustentabilidade torna-se, portanto, uma questão relevante a ser considerada na aplicação dos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas.

Diante dos propósitos estabelecidos, a visão integrada e sua vinculação ao recorte territorial tornam os planos de bacias hidrográficas em instrumentos estratégicos que envolvem, também, a gestão territorial de uso dos sistemas hídricos (PORTO; PORTO, 2008). Assim, depreende-se que a aplicação da AAE nos planos de bacia deve propiciar a orientação dos usos estratégicos da bacia, de maneira que equacione os usos do seu sistema hídrico e respectivas formas de ocupação do território, compatibilizando as questões sociais e ecológicas em longo prazo. Para tanto, os planos de bacias devem considerar cenários de sustentabilidade na análise de alternativas. Nesse sentido, determinados requisitos ou contexto institucional devem ser promovidos e disponibilizados, para que se logre a sua efetivação (OCDE 2012; DOUROJEANNI *et al.*, 2002; YASSUDA, 1993). A efetividade do contexto institucional está condicionada à adequação do quadro legal e institucional estabelecido, mas, sobretudo, à capacidade das condições indutoras de governança que se dispõe para sua implementação. A governança pública, entendida como capacidade do Estado de articular e mobilizar os atores estatais e sociais na condução de ações coletivas (LIMA, 2014), se efetiva na busca do melhor desempenho das políticas instituídas, adotando práticas democráticas. Nesse sentido, a efetivação da governança pública será condicionada à articulação suficiente de diversas dimensões. Essas dimensões, como sugere Lima (2014), envolvem desde as condições institucionais disponíveis, bem como a sua capacidade de efetiva implementação dos instrumentos previstos, de promover sinergia cooperativa de integração intersetorial e de relações intergovernamentais, e de articulação indispensável de interações proativas com a sociedade.

Nesses termos, a pesquisa foi conduzida com o objetivo de caracterizar os elementos institucionais intervenientes na aplicação da

AAE em Planos de Gestão de Bacias hidrográficas, em ambos os países em questão, visando analisar as suas possibilidades ou potencialidades de induzir à perspectiva estratégica da sustentabilidade. Dessa forma, a análise desenvolvida abrange o ambiente institucional (LIMA, 2014) como um componente relevante da governança da água.

II. MÉTODO

Tendo em vista os objetivos almejados, o procedimento metodológico adotado para o desenvolvimento da pesquisa foi direcionado para a apreensão dos aspectos legais e institucionais estabelecidos para aplicação nos planos de bacias hidrográficas, em Portugal e no Brasil, visando analisar o papel que a institucionalidade da AAE representa na inserção da perspectiva estratégica da sustentabilidade na gestão da água. Com esse propósito, as realidades institucionais de Portugal e Brasil foram avaliadas a partir de análise documental, visando identificar o papel que representa as diferenças institucionais e seus desdobramentos operacionais na estrutura da gestão da água e, sobretudo, a potencial contribuição que a institucionalidade da AAE pode induzir à perspectiva estratégica da sustentabilidade nos planos de bacias. A análise comparativa foi considerada em função da similaridade dos princípios básicos e objetivos conceituais adotados nas realidades institucionais vigentes em ambos os países.

Como foco de abordagem da pesquisa, foi considerada como norteadora da reflexão desenvolvida a identificação de elementos e características institucionais indutoras da perspectiva da sustentabilidade mediante a aplicação da AAE. Dessa forma, para a análise comparativa, foram adotados critérios e elementos analíticos relativos às seguintes características da base legal e institucional de Portugal e do Brasil:

A abrangência conceitual do sistema de planejamento e gestão, visando observar a abrangência das dimensões consideradas para a perspectiva da sustentabilidade, tais como:

territorial, biofísica, social, econômica e institucional;

A caracterização dos elementos estruturais do sistema decisório, identificando as estruturas de instâncias decisórias estabelecidas, bem como os correspondentes atores ou agentes institucionais envolvidos no processo de tomada de decisão, tais como: Colegiados instituídos, administrações governamentais envolvidas, funções exercidas na formulação, execução e acompanhamento dos planos etc.

A caracterização dos procedimentos institucionais e operacionais estabelecidos para a materialização e efetivação dos propósitos do Plano, tais como, as etapas de desenvolvimento e de decisão, os estudos exigidos e respectivos conteúdos, os guias de orientação e as características de suas definições etc.

A consideração da participação pública, caracterizando os principais mecanismos e formas de participação (consultas, audiências, apreciação etc.), da abrangência considerada e dos procedimentos estabelecidos para sua efetivação.

III. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da apreciação da legislação da água no Brasil e em Portugal e sua relação com a aplicação da AAE, são apresentados, nos itens a seguir, uma consolidação dos resultados da pesquisa, mediante descrição e sistematização do enquadramento, procedimentos institucionais adotados em planos de bacias e a inserção de aplicação da AAE.

a. O quadro institucional da AAE em Planos de Bacias Hidrográficas em Portugal

O Contexto Institucional

Em Portugal, cabe ao estado, na condição de estado unitário centralizado no governo central, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território

(PORTUGAL; 2005a)³. O sistema jurídico e institucional de gestão das águas em Portugal está regido pela Lei 58/2005, de 29 de dezembro (PORTUGAL, 2005b), e suas alterações (decreto-lei n.º 130/2012 de 22 de Junho), que aprova e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva Quadro da Água (DQA - Diretiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro), que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. A perspectiva da sustentabilidade está objetivamente nas suas considerações de motivos, as quais incluem, entre outras, o seguinte:

Princípio da dimensão ambiental da água, nos termos do qual se reconhece a necessidade de um elevado nível de proteção da água, de modo a garantir a sua utilização sustentável. (PORTUGAL, 2005b, p.7280)

O quadro legal e institucional estabelecido pela Lei 58/2005, além de consignar os princípios e objetivos da Constituição da República Portuguesa⁴ e da Lei do Ambiente (Lei n.º 19/2014) que define as bases da política de ambiente, preconiza os princípios orientadores de gestão da água, destacando-se, entre outros:

Princípio do valor social da água, que consagra o acesso universal à água para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir factor de discriminação ou exclusão.

É necessário continuar a integrar a proteção e a gestão sustentável da água noutras políticas comunitárias, como as políticas energética, de transportes, agrícola, das pescas, regional e turística. (PORTUGAL, 2005b, p.7280)

Para a implementação dos objetivos e do quadro jurídico e institucional estabelecido, a gestão da água envolve um conjunto de instâncias decisórias e órgãos da Administração

³Artigo 9º da Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 2005a).

⁴, Artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa relativo ao ambiente e qualidade de vida (PORTUGAL,2005a).

Pública, resumidos no anexo A1, compreendendo: o Conselho Nacional da Água; a Agência Portuguesa do Ambiente – APA; os Conselhos de Região Hidrográfica (CRH); as Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH); as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); as autarquias municipais; as associações de utilizadores e concessionários de utilização de recursos hídricos; e as Administrações portuárias.

Para o cumprimento dos propósitos pretendidos, foi instituído, pelo quadro legal e institucional estabelecido, um conjunto de mecanismos de gestão e intervenção, resumido no anexo A2, que se materializa nos seguintes instrumentos de ordenamento e planeamento dos recursos hídricos⁵: Plano Nacional da Água, Planos de gestão de bacia hidrográfica, Planos específicos de gestão de águas, Título de utilização dos recursos hídricos e Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (PORTUGAL, 2005b).

Cabe destacar que os referidos Planos estão associados ao Sistema de Gestão Territorial¹, constituído pelos instrumentos de gestão territorial, os quais abrangem: o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território; os planos setoriais com incidência territorial, nos quais se inserem os PRGH; os planos especiais de ordenamento do território, compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento dos estuários¹ e; por último, os planos municipais de ordenamento do território, que incluem os planos diretores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor.

A aplicação desse conjunto de mecanismos e processos de planeamento e gestão de águas está vinculada também a um processo de apreciação de outras instituições envolvidas na gestão da águas (Artigo 26.º) (PORTUGAL, 2005), tais como o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável e a

⁵ Conforme artigos 28.º, 29.º, e 31.º da lei 58 /2005 e alterações da DL-130/2012 e Decreto -Lei n.º 316/2007.

Direção Geral do Território, bem como a participação pública, ao longo de sua elaboração, revisão e avaliação dos referidos instrumentos, visando garantir:

- a) A intervenção dos vários departamentos ministeriais que tutelam as atividades interessadas no uso dos recursos hídricos e dos organismos públicos a que esteja afeta a administração das áreas envolvidas;
- b) A participação dos interessados através do processo de discussão pública e da representação dos utilizadores nos órgãos consultivos da gestão das águas;
- c) A publicação prévia de toda a informação relevante, incluindo o projeto de plano e todas as propostas e pareceres recebidos ao longo do processo de discussão (PORTUGAL, 2005).

O quadro legal e institucional estabelecido é operacionalizado por diversos procedimentos normativos⁶ que se constituem em seus desdobramentos e complementações de integração, compreendendo a:

- » A caracterização das águas das regiões hidrográficas; estado das águas superficiais e das águas subterrâneas e potencial ecológico; programas de monitorização; e programas de medidas, incorporando as normativas vigentes⁷;
- » As bases da política de ordenamento do território e de urbanismo e define o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT);
- » Um novo regime de utilização dos recursos hídricos e respectivos títulos;

⁶ Decreto-lei nº 77/2006 que complementa a transposição da Directiva n. 2000/60/CE; Decreto-Lei n.º 316/2007; e Decreto-Lei nº 226-A/2007

⁷ As medidas previstas nas seguintes diretivas, já transpostas para o direito interno: a) Directiva nº. 76/160/CEE, relativa à qualidade das águas balneares; b) Directiva nº. 79/409/CEE, relativa à conservação das aves selvagens; c) Directiva nº. 80/778/CEE, alterada pela Directiva nº.98/83/CE, relativa às águas destinadas ao consumo humano; d) Directiva nº. 96/82/CE, relativa aos riscos de acidentes graves (Seveso); e) Directiva nº. 85/337/CEE, relativa à avaliação de efeitos no ambiente; f) Directiva nº. 86/278/CEE, relativa às lamas de depuração; g) Directiva nº. 91/271/CEE, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas; h) Directiva nº. 91/414/CEE, relativa aos produtos fitofarmacêuticos; i) Directiva nº. 91/676/CEE, relativa aos nitratos; j) Directiva nº. 92/43/CEE, relativa aos habitats; l) Directiva nº. 96/61/CE, relativa à prevenção e ao controle integrados da poluição.

- » O conteúdo dos planos de gestão de bacia hidrográfica, previstos na Lei da Água (PORTUGAL, 2009);
- » O regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (PORTUGAL, 2007);
- » A reestruturação administrativa e a orgânica do XIX Governo Constitucional e as competências dos respectivos membros. (PORTUGAL, 2014)

Cabe ressaltar também que, entre os mecanismos e procedimentos de integração previstos, se preconiza a integração entre os instrumentos, tais como as licenças de uso e ambiental, que se prevê a vinculação com as normas e medidas de proteção e valorização das águas, destacando a abordagem combinada nas descargas nas águas superficiais com as melhores técnicas de prevenção disponíveis e os valores limites de emissões.

Os Planos de Gestão de Região Hidrográfica – PGRH

Os PGRH abrangem as regiões hidrográficas e as águas costeiras, as quais se constituem na base de suporte à gestão, à proteção e à valorização ambiental, social e econômica das águas, considerando a referida região como a unidade principal de planejamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica. Os Planos são elaborados numa perspectiva integrada.

A partir do conjunto de elementos balizadores de ordenamento e planejamento definidos para a gestão da água em Portugal, sobretudo, as diretrizes da Diretiva Quadro da Água (DQA), os PGRH são orientados e conduzidos pelos objetivos ambientais de qualidade das massas de água, os quais são determinados na proposição de cada plano. A DQA (PARLAMENTO..., 2000) preconiza como objetivo ambiental que as massas de água devem atingir, até 2015, o bom estado (químico e ecológico), ou o bom potencial (químico e ecológico), aplicada nas massas de água artificiais e ou fortemente modificadas através da implementação dos programas de medidas

especificados nos planos de gestão das regiões hidrográficas. Para tanto, se procede uma caracterização das massas de águas identificando as condições hidromorfológicas e físico-químicas específicas, bem como as suas condições biológicas de referências específicas, do tipo estabelecido num estado ecológico no anexo V da DQA (PARLAMENTO..., 2000), adotando-se os elementos indicados no quadro 1 a seguir⁸.

O **estado ecológico** exprime a qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas aquáticos associados às águas de superfície, classificando as massas de água em cinco níveis: excelente, bom, razoável, medíocre e mau. A classificação atribuída exprime o desvio da qualidade em relação ao estado ecológico de referência. Este corresponde ao estado dos ecossistemas aquáticos na ausência de qualquer influência antrópica significativa, ou seja, estado natural. O estado ecológico excelente está definido no anexo V da DQA (PARLAMENTO..., 2000), para as seguintes condições:

Nenhumas (ou muito poucas) alterações antropogénicas dos valores dos elementos de qualidade físico-químicos e hidromorfológicas do tipo de massa de águas de superfície em relação aos normalmente associados a esse tipo em condições não perturbadas.

Os valores dos elementos de qualidade biológica do tipo de massa de águas de superfície refletem os normalmente associados a esse tipo em condições não perturbadas e não apresentam qualquer distorção, ou mostram apenas uma distorção muito ligeira.

São estas as condições e comunidades específicas do tipo. (PARLAMENTO..., 2000)

O **bom estado** é definido em termos gerais para a condição de qualidade em que os valores dos elementos de qualidade biológica do tipo de massa de águas de superfície apresentam baixos níveis de distorção resultantes de

⁸ ARH, disponível em:

<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWVpbXxwYXVsb2NvbN0YW50aW5vb25saW51fGd4OjMzZGY3NDVmMmM1NmQ1YjU>

atividades humanas, mas somente se desviam ligeiramente dos normalmente associados a esse tipo de massa de águas de superfície em condições não perturbadas.

O **potencial ecológico** se referencia com o máximo potencial ecológico, definido para a situação em que as condições físicas, químicas e biológicas resultam, exclusivamente, das suas

características artificiais ou fortemente modificadas após a adoção de todas as medidas de mitigação e sem comprometimento dos seus usos e ambiente envolvente, inclusive assegurando o contínuo ecológico. O potencial ecológico pode ser classificado em quatro níveis: bom ou superior, razoável, medíocre e mau.

Quadro1: Elementos de qualidade utilizados na definição do “estado ecológico”

Rios	Lagos*	Águas de Transição	Águas Costeiras
Elementos de qualidade biológica			
Flora aquática	Fitoplâncton	Fitoplâncton	Fitoplâncton
Invertebrados bentônicos	Restante flora aquática	Restante flora aquática	Restante flora aquática
Fauna piscola	Invertebrados bentônicos	Invertebrados bentônicos	Invertebrados bentônicos
	Fauna piscola	Fauna piscola	Invertebrados bentônicos
Elementos de qualidade hidromorfológicas			
Regime hidrológico	Regime hidrológico	Regime marés	Regime marés
Condições morfológicas	Condições morfológicas	Condições morfológicas	Condições morfológicas
Continuidade do rio			
Elementos de qualidade físico-químicos			
Condições gerais	Condições gerais	Condições gerais	Condições gerais
Poluentes específicos	Poluentes específicos	Poluentes específicos	Poluentes específicos

Fonte: PARLAMENTO... (2000).

A elaboração dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica é determinada por iniciativa governamental, sob a responsabilidade das administrações de regiões hidrográficas, e considera um âmbito de aplicação estruturada em ciclos de 6 (seis) anos. Uma vez determinado por despacho ministerial, a elaboração do PGRH envolve um conjunto de atividades resumidas nas seguintes fases⁹:

- Definição de um calendário e programa de trabalhos,
- Definição da síntese das questões significativas relativas à gestão da água identificadas na região hidrográfica, a partir de uma prévia caracterização da região hidrográfica.
- O projeto do plano de gestão de região hidrográfica é submetido aos procedimentos

complementares relativos à Avaliação Ambiental Estratégica e da Participação Pública.

d) Aprovação do plano, definindo o programa final de medidas a contemplar no PGBH e após a inclusão dos contributos obtidos dos Relatórios complementares. (APA,2014)

Ao longo dessas fases, se prevê a apreciação das entidades que, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, sejam suscetíveis de se interessar pelos efeitos ambientais resultantes da aplicação do Plano (ERAE), as quais, em geral, são representadas no colegiado da região hidrográfica, tornando-se um procedimento sistematizado de integração interinstitucional. Como mecanismos e procedimentos de participação pública, estão consideradas a representação de entidades civis nos colegiados as consultas públicas. Em conformidade aos procedimentos previstos na

⁹<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=834>. In APA: em13/10/2014.

legislação, a consulta pública¹⁰ deve ser realizada, em todas as fases de elaboração dos PGBH, em um período mínimo de seis meses, com um calendário definido e com o envolvimento de todos os atores-chave e o público em geral.

Os procedimentos previstos determinam que os planos de gestão de região hidrográfica (PGBH) desenvolvidos devem ser consolidados em dois volumes de relatórios, sendo um referente à proposta básica do Plano e outro, os relatórios complementares, sobre a avaliação ambiental e a participação pública. Os escopos e os respectivos conteúdos desses relatórios estão resumidos no anexo C¹¹.

Após a aprovação do Plano, inicia-se a fase posterior de acompanhamento (avaliação e controle), utilizando-se os indicadores especificados no Plano aprovado, sob a responsabilidade da APA e mantendo-se o envolvimento das entidades identificadas desde a 1ª fase. Nessa fase, se estabelece como obrigatório a divulgação anual de relatório sobre os resultados de monitorização e dos programas de medidas. Esses relatórios serão essenciais para a revisão e atualização dos planos de gestão da região hidrográfica.

O procedimento de aplicação da AAE nos PGRH

A aplicação da AAE em planos e programas foi instituída pela Diretiva Europeia 2001/42/CE (PARLAMENTO..., 2001) com o objetivo de estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a *promover um desenvolvimento sustentável*. Nesse propósito, a legislação de aplicação da AAE foi transposta para ordem jurídica nacional pelo Decreto-Lei n.º 232/2007, ao determinar (Art.º 6º):

Juntamente com o plano sujeito à avaliação ambiental, a entidade responsável elabora um relatório

ambiental no qual identifica, descreve e avalia os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa, as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos. (PORTUGAL, 2007, p.3868)

A submissão dos PGRH à AAE está especificada nos referidos procedimentos ao estabelecer (Art.º 3º, a) que “estão sujeitos à avaliação ambiental os planos e programas para os sectores da gestão das águas, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos” (PORTUGAL, 2007, p. 3867). Para tanto, a exigência de submeter os Planos de gestão de região hidrográfica à avaliação ambiental constitui-se na *Parte complementar A* do PGRH. O desenvolvimento da avaliação ambiental preconizada considera as seguintes fases de desenvolvimento:

- I. A definição de âmbito e alcance da AAE, resultando no Relatório de Definição de Âmbito – RDA;
- II. A avaliação estratégica de efeitos, resultando no Relatório Ambiental – RA;
- III. Fase de acompanhamento /seguimento (Avaliação e controle), resultando em relatórios anuais (PORTUGAL, 2009).

O conteúdo e orientações dessas fases foram estabelecidos pelo Guia de orientação da APA (PARTIDÁRIO, 2012), que estão resumidos no anexo D.

Da mesma forma que se determina proceder aos projetos dos Planos, o relatório ambiental deve ser submetido à apreciação das entidades as quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, sejam suscetíveis de se interessar pelos efeitos ambientais resultantes da sua aplicação (ERAE) e à consulta pública, por iniciativa da entidade responsável pela sua elaboração, antes da sua aprovação. Está previsto, também, a possibilidade de consultas a especialistas ou instituições especializadas, em função da natureza e complexidade do plano.

Após a aprovação do plano, a entidade responsável pela sua elaboração envia à publicação em Diário da República ou Agência

¹⁰

http://www.apambiente.pt/_zdata/Planeamento/ppublica/calendariocppgbh2012.pdf.

¹¹ Decreto -Lei n.º 232/2007 (artigos 6º, 84º e 85º) e especificada na Portaria n.º 1284/2009.

Portuguesa do Ambiente tanto o plano aprovado como uma Declaração Ambiental que conste:

- » A forma como as considerações ambientais e o relatório ambiental foram integrados no plano ou programa;
- » As observações apresentadas durante a consulta realizada e os resultados da respectiva ponderação, devendo ser justificado o não acolhimento dessas observações;
- » Os resultados das consultas realizadas;
- » As razões que fundaram a aprovação do plano ou programa à luz de outras alternativas razoáveis abordadas durante a sua elaboração;
- » As medidas de controle previstas (PORTUGAL, 2007).

b. Os procedimentos de aplicação da AAE em planos de Bacias Hidrográficas no Brasil

Contexto Institucional

O planejamento e a gestão da água vigente no Brasil, regulamentando dispositivo da Constituição Federal (CF), estão regidos pela Lei 9433/1997 (BRASIL, 1997a) que estabeleceu o quadro institucional ao definir a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Observando o princípio federativo determinado na Constituição (Artigos 22 e 23), o planejamento e a gestão da água no Brasil devem ser descentralizados, envolvendo as diferentes esferas governamentais.

Como fundamentos conceituais, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) preconiza as seguintes determinações: I – a água é um bem de domínio público; II – a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III – em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV – a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do

Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI – a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997a). Como objetivos e diretrizes de ações estabelecidas pela PNRH, destaca-se a perspectiva da sustentabilidade:

Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

A utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

A adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;

A articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

A integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras;

A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (BRASIL, 1997a)

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) define o quadro institucional de implementação da PNRH (BRASIL, 1997a), estabelecendo as diversas instâncias decisórias envolvidas no planejamento e gestão das águas no Brasil. Essa estrutura se reproduz nas esferas estaduais. Assim, nos termos resumidos no anexo B1, integram o SINGREH: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas-ANA; os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos dos poderes públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos (órgãos gestores); e as Agências de Água.

Como instrumentos estabelecidos para a implementação de planejamento e gestão dos recursos hídricos, nos termos resumidos no

anexo B2, foram constituídos¹²: os Planos de Recursos Hídricos, nacional, estadual e das bacias hidrográficas; o enquadramento dos corpos de água em classes; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Para a condução desses objetivos e diretrizes, preconizam-se articulações com os objetivos e instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938/1981 (BRASIL, 1981). Assim, o cumprimento dos seus objetivos, bem como a aplicação dos seus instrumentos são também regidos por outras determinações normativas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão normativo nacional da PNMA, destacando-se, entre outras, a resolução Conama nº 357/2005¹³, revisada e complementada pela resolução Conama 430/2011 (BRASIL, 2005), bem como a resolução Conama 273/97 (BRASIL, 1997b) que dispõe sobre o licenciamento ambiental. Cabe destacar, também, a disponibilidade de outros instrumentos e dispositivos legais complementares que incidem na gestão da água, tais como o Plano Nacional de Saneamento Básico, o Código Florestal, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a Lei dos Crimes Ambientais. Os agentes responsáveis pela aplicação desses instrumentos são, em geral, envolvidos nos colegiados instituídos pelo SINGREH.

Os Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas, conforme preconizado na Lei nº 9.433 de 1997 (BRASIL, 1997a), são instrumentos de gestão de recursos hídricos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos, os quais visam fundamentar e orientar a implementação das Políticas Nacional, Estaduais e Distrital de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos

recursos hídricos no âmbito das respectivas bacias hidrográficas. Observa-se, portanto, uma distribuição de competências comuns e concorrentes, respeitando-se o princípio federativo de gestão descentralizada, cabendo a cada jurisdição governamental a aplicação das diretrizes gerais de âmbito nacional. Dessa forma, os Planos de Bacias Hidrográficas (PBH) são desenvolvidos sob a orientação dos respectivos Comitês (CBH) e são elaborados e executados pelas correspondentes Agências de Água ou entidades delegatárias de suas funções, com apoio da respectiva entidade gestora de recursos hídricos.

De acordo com a orientação da Agência Nacional (ANA), os PBH, que se constituem em planos diretores de recursos hídricos, são os documentos programáticos para a bacia, contendo as diretrizes de usos dos recursos hídricos e as medidas correlatas. Assim, a Lei das Águas, Lei nº 9.433/97 (BRASIL, 1997a) prescreve que no seu conteúdo deve constar: um diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; balanço de disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, bem como a identificação de conflitos potenciais; metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para atendimento das metas previstas; as prioridades de outorga de direitos de uso de recursos hídricos; diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e propostas para a criação de áreas sujeitas a restrições de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

Como orientação de procedimentos e conteúdo dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas (PRHBH), foi determinada pela Resolução do CNRH nº 145/2012 (BRASIL, 2012) e pelas diretrizes de orientações da ANA (ANA, 2013) que a formulação dos planos deve previamente elaborar um Termo de Referência (TR) específico relativo ao seu conteúdo,

¹²<http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/legislacao.aspx>

¹³ Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

construído a partir da articulação entre a entidade gestora de recursos hídricos e o Comitê de Bacia, quando este existir, considerando as especificidades da bacia hidrográfica. A preparação do TR, bem como a elaboração do Plano devem considerar as seguintes etapas:

- I. *Diagnóstico* da situação atual dos recursos hídricos, orientado para ser objetivamente direcionado aos problemas identificados e suas relações com os recursos hídricos;
- II. *Prognóstico*: apresenta estudos sobre o cenário tendencial de evolução do uso dos recursos hídricos e sobre os cenários alternativos, um crítico e outro normativo, para os quais serão propostas ações;
- III. *Plano*: identifica um conjunto de metas e diretrizes com um caráter mais operacional, tendo como referência o diagnóstico, as consultas à sociedade e o (s) cenário (s) escolhido (s). A essas metas e diretrizes, estarão associados programas e ações, visando à transformação da realidade existente para a pretendida;
- IV. *Monitoramento*: acompanha a implementação e a revisão do Plano. Conforme prescreve-se, a periodicidade da revisão do Plano de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica deverá ser estabelecida considerando o horizonte de planejamento, as especificidades da bacia hidrográfica e, ainda, ser baseada na avaliação de sua implementação, podendo sofrer emendas complementares, corretivas ou de ajuste. (BRASIL, 2012).

Para a etapa do Diagnóstico, a referida resolução orienta proceder uma caracterização da situação atual dos recursos hídricos, levando em conta, no mínimo, os seguintes aspectos: I – caracterização da bacia hidrográfica, considerando aspectos físicos, bióticos, socioeconômicos, políticos e culturais; II – caracterização da infraestrutura hídrica; III – avaliação do saneamento ambiental; IV – avaliação quantitativa e qualitativa das águas superficiais e subterrâneas; V – avaliação do quadro atual dos usos da água e das demandas hídricas associadas; VI – balanço entre as disponibilidades e demandas hídricas avaliadas;

VII – caracterização e avaliação da rede de monitoramento quali-quantitativa dos recursos hídricos; VIII – identificação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos; IX – avaliação do quadro institucional e legal da gestão de recursos hídricos, estágio de implementação da política de recursos hídricos, especialmente dos instrumentos de gestão; X – identificação de políticas, planos, programas e projetos setoriais que interfiram nos recursos hídricos; XI – caracterização de atores relevantes para a gestão dos recursos hídricos e dos conflitos identificados. Uma versão preliminar do diagnóstico deve ser submetida à discussão pública antes de se iniciar a etapa de prognóstico.

Para a etapa de Prognóstico, se prevê proceder a formulação de cenários futuros compatíveis com o horizonte de planejamento, visando avaliar as estimativas de demandas e de disponibilidade futuras de água e, também, os impactos sobre sua qualidade e quantidade, considerando as ações necessárias para compatibilizar esses dois aspectos. Para tanto, prescreve-se, nas referidas orientações, a abrangência, no mínimo, dos seguintes aspectos: I – a análise dos padrões de crescimento demográfico e econômico e das políticas, planos, programas e projetos setoriais relacionados aos recursos hídricos; II – proposição de cenário tendencial, com a premissa da permanência das condições demográficas, econômicas e políticas prevalentes, e de cenários alternativos; III – avaliação das demandas e disponibilidades hídricas dos cenários formulados; IV – balanço entre disponibilidades e demandas hídricas com identificação de conflitos potenciais nos cenários; V – avaliação das condições da qualidade da água nos cenários formulados com identificação de conflitos potenciais; VI – as necessidades e alternativas de prevenção, ou mitigação das situações críticas identificadas; VII – definição do cenário de referência para o qual o Plano de Recursos Hídricos orientará suas ações.

Em relação ao Plano de Ações, a referida resolução orienta que as proposições devem visar a mitigação, minimização e antecipação de problemas relacionados aos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, de forma a promover os usos múltiplos e a gestão integrada, devendo compreender, no mínimo: I – definição das metas do plano; II – ações ou intervenções requeridas, organizadas em componentes, programas e subprogramas, com justificativa, objetivos, executor, investimentos, fontes possíveis de recursos, prazo de implantação; III – prioridades e cronograma de investimentos; IV – diretrizes para os instrumentos de gestão; V – arranjo institucional ou recomendações de ordem institucional para aperfeiçoamento da gestão dos recursos hídricos e para implementação das ações requeridas; VI – recomendações de ordem operacional para a implementação do plano; VII – indicadores que permitam avaliar o nível de implementação das ações propostas; VIII – recomendações para os setores usuários, governamental e sociedade civil.

Em relação à participação pública, está preconizado nos fundamentos da PNRH que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Nesse propósito, está prevista a participação pública nas composições dos Conselhos nacionais e estaduais, bem como nos Comitês de bacias. Nas diretrizes da ANA (BRASIL, 2013), se prevê a participação da sociedade em cada etapa de elaboração, que dar-se-á por meio de consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho ou por quaisquer outros meios de comunicação, inclusive virtuais, que possibilitem a discussão das alternativas de solução dos problemas, fortalecendo a interação entre a equipe técnica, usuários de água, órgãos de governo e sociedade civil, de forma a contribuir com o Plano de Recursos Hídricos. Está previsto, ainda, nas referidas diretrizes, a adoção de Estratégias de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização Social, as quais serão também empregadas nas etapas respectivas, de forma a contribuir com o Plano de Recursos Hídricos.

A aplicação da AAE nos Planos de Bacias no Brasil

A avaliação ambiental estratégica (AAE) não consta como instrumento da política nacional de meio ambiente. Embora não tenha sido institucionalizada em legislação nacional como instrumento de planejamento ambiental, tem sido aplicada em diversos setores e constante de algumas legislações ambientais estaduais. Conforme destaca Pellien *et al.* (2011), as iniciativas e experiências da aplicação da AAE no Brasil têm sido induzidas por exigência de instituições internacionais de financiamentos multilaterais como requisitos necessários à aquisição de recursos externos, bem como para o atendimento de decisões judiciais. Essas iniciativas são motivadas, também, visando acompanhar a tendência mundial de considerar as questões ambientais em ações estratégicas, bem como atender à necessidade de um novo instrumento ambiental de planejamento, já que, na capacitação da avaliação de impactos existentes, o Estudo de Impacto Ambiental se restringe somente a projetos, sem considerar impactos cumulativos. Cabe ressaltar, ainda, as significativas iniciativas promovidas em eventos de capacitação e, sobretudo, no âmbito acadêmico, mediante pesquisas de mestrado e doutorado.

Contudo, as experiências existentes no âmbito dos recursos hídricos têm sido circunscritas às intervenções envolvendo o aproveitamento hidroelétrico de bacias hidrográficas, com a designação de avaliação ambiental integrada¹⁴, cujo propósito da avaliação se destina aos efeitos sinérgicos e cumulativos associados ao conjunto de empreendimentos hidrelétricos previstos para a bacia.

De um modo geral, além da inexistência de sua institucionalidade, as experiências de aplicação da AAE no Brasil, conforme registros da bibliografia especializada (TEIXEIRA, 2008; SÁNCHEZ, 2008; PELLIN *et al.*, 2011; PIZELLA;

¹⁴ AAI do rio Paraíba do Sul, visando à consolidação da avaliação dos efeitos sinérgicos e cumulativos associados ao conjunto de empreendimentos hidrelétricos previstos para esta bacia.

SOUZA, 2013), carecem de procedimentos de orientações e diretrizes para sua aplicação e, sobretudo, o seu desenvolvimento tem sido desvinculado de instâncias estratégicas do processo de planejamento.

c. Análise comparativa

i. O contexto institucional

Da apreciação do quadro legal e institucional descrito sobre Brasil e Portugal, pode-se observar que, em ambos os sistemas de planejamento e gestão da água, foram instituídos os principais requisitos conceituais, objetivos e diretrizes recomendados por conferências e diretrizes internacionais sobre a gestão da água e meio ambiente¹⁵. Observa-se, também, que os instrumentos de planejamento e gestão instituídos compreendem os mecanismos consignados na literatura especializada e nas práticas internacionais vigentes de gestão das águas. Nesse sentido, embora os sistemas apresentem similaridades em termos de esboço geral, abordamos, a seguir, algumas singularidades e ênfases institucionais relevantes que diferenciam e caracterizam o planejamento e gestão das águas nos referidos países. Denotam-se algumas singularidades associadas às competências relativas ao estado unitário em Portugal e federativo no Brasil, bem como escopos diferenciados em termos de abrangência conceitual e institucional. As observações relativas à perspectiva da sustentabilidade e do papel que pode ser exercido pela aplicação da AAE serão comentadas a seguir.

Em relação às competências e responsabilidades institucionais, observa-se que em Portugal, refletindo a sua condição de governo centralizado, se prevê uma atuação encadeada e hierarquizada das atribuições de planejamento e gestão, com desdobramentos nas instâncias nas escalas geográficas regionais, quando se trata de planos específicos.

Por outro lado, se prevêem atuações de gestão descentralizadas com a possibilidade de envolvimento, por delegação, de autoridades municipais e, eventualmente, de autoridades portuárias na aplicação de autorizações. Denota-se a integração interinstitucional sistematizada no processo de formulação e execução do plano, exigindo-se a apreciação e emissão de parecer de instituições com atribuições afins. Cabe observar, ainda, que os desdobramentos de atribuições para instâncias regionais ou distritais são regidas ou norteadas por diretrizes ou planos estratégicos previamente estabelecidos (plano nacional, planos setoriais e sua integração com a gestão territorial, objetivos ambientais, entre outros).

Ressalta-se que a condicionalidade e a disponibilidade prévia de um conjunto de elementos institucionais, para o enquadramento estratégico, tornam-se aspectos bastante favoráveis para a elaboração dos PGRH. O provimento prévio desses elementos é um requisito indispensável para a proposição dos planos. Nesse sentido, denota-se o papel fundamental dos requisitos relativos aos objetivos ambientais de bom estado ecológico, estabelecidos para a proposição dos planos, como indutores determinantes da perspectiva de sustentabilidade em suas múltiplas dimensões. A relevância da definição dos objetivos ambientais da qualidade da água induz à efetivação do monitoramento ambiental para a definição da condição de referência, como também da avaliação sistemática dos procedimentos e das medidas implementadas. Uma observação a ressaltar seria sobre a consideração implícita dos usos múltiplos da água que esses objetivos propiciam, uma vez que, na sua determinação, deve ser adotada a definição do estado nos parâmetros mais desfavoráveis (*one out - all out*). Outra observação importante refere-se ao papel exercido pela autoridade nacional da água, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), a qual compete coordenar a elaboração e execução dos planos.

No Brasil, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), estabelecido para implementação

¹⁵ Conferencia das Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, 1977); Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente, Dublin, 1992; AGENDA 21 Conferência da ONU 1992); WWDR 2015, entre outras

da PNRH, está constituído de um conjunto de instituições e instâncias decisórias, bem como de instrumentos de planejamento e gestão compatíveis com os propósitos da PNRH e em conformidade com a estrutura de estado federativo, para promover uma gestão dos recursos hídricos descentralizada, envolvendo a participação do Poder Público e das distintas esferas de governo, bem como dos usuários e das comunidades. Em função da concepção federativa, os instrumentos devem ser efetivados conforme a competência de domínio atribuída aos correspondentes entes governamentais. A sua efetivação requer uma implementação com razoável integração e articulação e compatibilidade de objetivos entre as esferas de governo e de um conjunto de procedimentos articulados e coordenados, de forma que promovam uma sinergia interinstitucional indutora da efetivação dos propósitos dos planos. Assim, os planos nacionais, estaduais e os planos de bacias, bem como a disponibilidade de outros referenciais, tais como de ordenamento do território, planos de saneamento, o enquadramento do rio e outros planos setoriais, deveriam ser considerados explicitamente como requisitos prévios de balizamento e de diretrizes fundamentais para a proposição dos objetivos e metas dos planos de bacias. Entretanto, embora essa articulação esteja de certa forma, teoricamente, prevista, se observa que o sistema está desprovido de dispositivos e de procedimentos legais e institucionais que enfatizem a indução de mútuo fortalecimento das relações institucionais e das instâncias de decisão, visando evitar assimetrias de ingerência e, assim, atingir o consenso do pacto desejado para o futuro da bacia. Ressente-se de mecanismos e procedimentos que induzam a essa integração e coordenação entre as diversas instâncias, por exemplo, sobre os critérios de outorga ou de cobrança. Essa integração torna-se, sobretudo, necessária quando se trata de bacias de abrangência regional, que envolvem mais de um estado. Essa lacuna, além de possibilitar uma abordagem fragmentada da bacia, comprometendo a inserção da perspectiva da

sustentabilidade, também torna a gestão vulnerável às diferentes capacidades institucionais de implementação.

As considerações e aspectos observados sugerem que o sistema e condições institucionais de Portugal suscitam elementos relevantes, em relação ao quadro institucional brasileiro, nomeadamente referentes às substantivas diretrizes de enquadramentos estratégicos disponíveis, à prévia definição de objetivos ambientais de qualidade da água e à exigência da AAE, bem como à sistematização da integração interinstitucional, sobretudo em relação à questão territorial, ao vincular os PRGH como planos setoriais de ordenamento do território.

ii. A perspectiva da sustentabilidade e a abordagem integrada

Na análise sobre a questão da sustentabilidade e a visão integrada no contexto institucional, se observa que, em Portugal, a perspectiva da sustentabilidade está enfatizada nos objetivos da política de gestão da água e induzida nos procedimentos institucionais estabelecidos. Nesse sentido, denotam-se como elementos indutores da perspectiva da sustentabilidade o horizonte de longo prazo previsto na revisão sistemática, estruturada em ciclos de seis anos, como também o prognóstico considerado na elaboração da proposta, que deve levar em conta nos seus pressupostos os enquadramentos e objetivos estratégicos, objetivos ambientais e, sobretudo, a obrigatoriedade da aplicação da avaliação ambiental estratégica (AAE), materializada no Relatório Ambiental (RA).

No sistema de planejamento e gestão brasileiro, se observa que a perspectiva da sustentabilidade está preconizada nos objetivos e nas diretrizes da PNRH. Denota-se ainda que, embora os aspectos ambientais sejam previstos no diagnóstico ambiental, os temas de abordagem previstos estão circunscritos à questão do saneamento e das demandas quantitativas de uso. Ressente-se, portanto, de indicações que induzam a sua elaboração aos

objetivos e cenários de sustentabilidade nas suas diversas dimensões.

Outro aspecto analisado como uma questão indispensável para a consideração da sustentabilidade se refere ao emprego da abordagem integrada do planejamento e da gestão das águas. A gestão integrada está evidenciada no sistema de Portugal na abrangência dos sistemas aquáticos (superficiais, subterrâneas, estuários e costeira) e nos critérios de avaliação e classificação e monitoração das massas de água, adotando parâmetros biológicos e hidrológicos, bem como os físico-químicos convencionais, acrescidos de poluentes específicos. A integração se observa, ainda, em termos institucionais, prevendo o envolvimento entre as instâncias governamentais, logrando, sobretudo, uma articulação e vinculação institucional efetiva, principalmente, com o ordenamento territorial.

A consideração institucional contundente de gestão integrada da água e do território é uma característica a destacar no sistema de Portugal. A função e envolvimento das instituições de ordenamento territorial nas instâncias decisórias de Portugal, na apreciação dos planos, e vice-versa, se tornam um efetivo procedimento indutor da integração e, sobretudo, uma coerência com o propósito de considerar as regiões hidrográficas como unidades de planejamento. Cabe ressaltar que os planos setoriais de ordenamento territorial são submetidos, também, à avaliação ambiental, os quais se constituem em relevantes diretrizes de sustentabilidade para os PRGH. Dessa forma, se observa um mecanismo de sinergia favorável de integração e articulação interinstitucional que favorece a indução da sustentabilidade. A relevância da abordagem integrada da água com o território possibilita o equacionamento da ambiguidade que os planos suscitam entre serem planos setoriais e ou regionais. A consideração da região hidrográfica como unidade principal de planejamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica, torna-se também um aspecto favorável para a integração dos sistemas aquáticos, sobretudo subterrâneos e superficiais.

Outro aspecto observado no quadro institucional de Portugal refere-se às possibilidades de integração dos instrumentos instituídos em torno do Plano, propiciando orientação para a formulação e diretrizes, bem como de medidas balizadoras, tais como a de autorização de uso, monitoramento da qualidade, entre outras. As possibilidades preveem vinculação com as normas e medidas de proteção e valorização das águas, com destaque para a abordagem conjugada incidente nas descargas nas águas superficiais que considera a adoção das melhores técnicas de prevenção disponíveis e os valores limites de emissões. Cabe ressaltar que a condição de estado unitário de Portugal, com o planejamento centralizado e hierarquizado, pode se revelar como um aspecto favorável ao processo participativo e de coordenação de aplicação da AAE, conforme recomendado nos guias de boas práticas (IAIA,2002; OCDE,2012). Em um estado federativo, como no Brasil, demanda-se um esforço maior de articulação institucional no equacionamento de conflitos de competências entre as esferas de governo.

No sistema brasileiro, a abordagem integrada na gestão da água está prevista nas diretrizes de ações, ao preconizar a sua adequação com os componentes biofísicos e socioeconômicos, bem como na integração com os diferentes sistemas aquáticos e na articulação do seu planejamento com as políticas setoriais e do uso do solo. Embora essas diretrizes sejam necessárias para induzir integrações e articulações pretendidas, ressentem-se de procedimentos complementares institucionalizados que promovam a qualidade de sua governança, à semelhança da AAE, como também da avaliação de impactos cumulativos, conforme sugerem as boas práticas recomendadas pela IAIA (2002) ou indicadas nos guias, tais como da OCDE (2012).

A fragilidade da abordagem da integração territorial no sistema brasileiro seria o aspecto mais emblemático. A gestão da bacia hidrográfica deve ser orientada para integrar a gestão do seu território e os objetivos de qualidade almejada. Para tanto, exige uma

condução efetivamente integrada com as instâncias decisórias relativas ao ordenamento do território. Apesar de se considerar a bacia com unidade de planejamento e se preconizar uma articulação com o uso do solo, nenhum mecanismo institucional é previsto para sua indução ou integração efetiva, tornando-se meramente indicativa. A indicação de articulação sugere a visão de compatibilidade e de subordinação da gestão das águas aos usos vigentes do território. A participação das instituições relativas ao ordenamento territorial está restrita à participação nos Colegiados.

Outro aspecto relativo à integração refere-se aos instrumentos de planejamento e gestão das águas. A implementação dos planos depende, em certa medida, da aplicação efetiva dos instrumentos de planejamento e gestão instituídos. Em Portugal, essa integração está prevista tanto em relação aos instrumentos de regulação, como aos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial. No Brasil, embora a possibilidade de integração esteja considerada nas diretrizes e orientações institucionais – por exemplo, que a outorga de uso estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver, conforme enquadramento previsto –, observa-se uma ambiguidade ou determinações ou procedimentos que venham efetivar as vinculações necessárias aos instrumentos disponíveis. Dessa forma, o plano poderá ser proposto, por exemplo, sem prévio enquadramento nas classes de uso. Observação similar se pode considerar em relação aos sistemas estuarinos e à integração entre os instrumentos do próprio sistema e outros vinculados, tais como o plano e o enquadramento ou entre o licenciamento ambiental e a outorga de uso.

A participação pública prevista ao longo do processo se destaca, também, como um procedimento inerente e requisito indutor dos princípios da sustentabilidade (IAIA, 2002). Em ambos os países, foram estabelecidos procedimentos de participação, cuja análise será abordada a seguir em tópico específico.

Da apreciação procedida relativa à perspectiva da sustentabilidade na abordagem integrada, observa-se que o sistema institucional de Portugal se revela com maior ênfase e consistência que o sistema brasileiro. Em Portugal, esses aspectos estão previstos nos princípios, objetivos e diretrizes preconizados e, também, consistentes com os procedimentos e abrangência das orientações do conteúdo do plano. Assim, além das induções potenciais que propiciam a vinculação com os objetivos ambientais de qualidade da água e de abrangência, ao considerar aspectos hidrológicos e biológicos, previstos no diagnóstico e no monitoramento, denota-se a visão de longo prazo que os ciclos de revisão impõem, bem como a articulação com os planos de ordenamento territorial, que também são sujeitos à avaliação ambiental. Dessa forma, configura-se uma consistência tanto conceitual como de procedimentos de articulação interinstitucional, tornando-se indutores de fortalecimento mútuo dos procedimentos setoriais.

iii. Os procedimentos de aplicação dos planos e da AAE

Os procedimentos de aplicação dos planos de bacias hidrográficas constam de etapas básicas, similares nos dois países. Contudo, existem procedimentos distintos na abordagem e na ênfase de implementação favoráveis à indução da sustentabilidade. Em Portugal, além da prévia definição de objetivos ambientais de qualidade da água e na exigência da AAE, se estabelece como conteúdo dos PRGH a explicitação dos objetivos estratégicos para o sistema hídrico. Outra singularidade observada é a identificação, a partir de uma caracterização ambiental, das questões a serem consideradas na avaliação dos efeitos ambientais significativos decorrentes da aplicação do plano, incluindo os aspectos biofísicos e socioeconômicos, denominadas de Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA), o que se torna uma indução favorável a uma avaliação abrangente compatível com a visão integrada da sustentabilidade. Conforme

recomenda o Guia da APA, as QSiGA devem subsidiar a proposição dos fatores de sustentabilidade a serem considerados na definição de âmbito da AAE e na avaliação dos efeitos estratégicos do plano.

Quanto ao procedimento previsto de elaboração do AAE em Portugal, está previsto que seja desenvolvido juntamente com a elaboração do Plano, ao longo da formulação do PGRH, desde a definição prévia de seu conteúdo e seu alcance. Das orientações estabelecidas para esse procedimento, depreende-se que se deve proceder a uma interação *modulada* vinculada às etapas de elaboração do plano. Assim, embora o desenvolvimento simultâneo à elaboração do Plano seja recomendado pela IAIA (2002), como também preconizado em diversos guias de orientações, tais como Herrera e Madriñan (2009), OCDE(2012) e a Comissão Europeia (1998), não se prevê orientação ou se especifica a forma de interação que propicie uma construção conjunta e iterativa de inserção da perspectiva da sustentabilidade, denominada *avaliação da sustentabilidade*, como recomendado no Guia da OCDE (2012) de boas práticas de aplicação da AAE, como também nos critérios da IAIA (2002) e no Guia da APA.

A consideração das alternativas na AAE é outro aspecto a se destacar nos procedimentos de Portugal. O procedimento previsto preconiza que, visando considerar visões alternativas e perspectivas de desenvolvimento incorporadas no planejamento, uma avaliação do plano e das suas alternativas deve ser procedida. Esse propósito está reforçado na indicação dos elementos da AAE, ao determinar que se devem apresentar um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas, bem como uma descrição do modo como a avaliação foi procedida. Contudo, a DQA e a legislação vigente relativa aos Planos não fazem determinações referentes à avaliação de alternativas.

As diretrizes que estabelecem os conteúdos dos PGRH preveem a construção de cenários prospectivos, considerando como um dos propósitos relevantes a identificação e caracterização do desvio potencial entre o

estado bom e o que previsivelmente ocorrerá caso não sejam implementadas medidas tendentes para sua correção. Assim, observa-se que se induz a uma cenarização circunscrita aos objetivos ambientais, a qual reafirma a observação anterior sobre a consideração implícita da sustentabilidade. Entretanto, mesmo assumindo que os objetivos ambientais estejam implicitamente considerando a perspectiva da sustentabilidade, a análise de alternativas se torna necessária, na medida em que haverá mais de uma possibilidade para se ajustar os desvios pretendidos de objetivos ambientais. Nesse sentido, se identifica uma inconsistência ou lacuna de conteúdo entre a legislação dos planos e as determinações vigentes relativas aos procedimentos de avaliação ambiental previstas na Diretiva 2001/42/CE (PARLAMENTO..., 2001). Dessa forma, uma etapa de prognóstico, como momento de exercício fundamental para inserir a perspectiva da sustentabilidade, fica comprometida e restrita.

No sistema de planejamento e gestão brasileiro, observa-se a inexistência de qualquer procedimento relativo à aplicação de mecanismos similares à avaliação ambiental estratégica (AAE). Ao contrário, a orientação sobre o desenvolvimento do prognóstico nos planos, por exemplo, evidencia esta observação. A orientação das diretrizes da ANA (2013) indica a realização de um cenário tendencial e cenários alternativos. Para os cenários alternativos, é orientado proceder a um cenário crítico e outro normativo. O cenário normativo será adotado como de referência, para o qual o plano orientará suas ações. Para o cenário normativo, sugere-se a formulação do plano observando as normas vigentes. Entretanto, essa indicação, diante da sua ambiguidade, não induz a busca explícita de alternativas visando a um cenário de sustentabilidade, o qual poderia, inclusive, recomendar a necessidade de melhoria ou acrescentar outras normas às vigentes. O cenário de sustentabilidade, que seria o estado de qualidade de referência estratégico que deve orientar o plano a longo prazo e sua formulação, torna-se fundamental para se identificar e avaliar

a pertinência das mediadas propostas nos planos.

A perspectiva do plano no sistema brasileiro de possuir um caráter mais operacional reforça a observação sobre uma visão reducionista ou desprovida de indução da perspectiva estratégica da sustentabilidade. Essa visão se evidencia, também, nas diretrizes estabelecidas sobre o conteúdo do plano, as quais preconizam que sejam definidas as *metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis*. Entretanto, essas metas sugerem expectativas restritas aos problemas identificados a partir do diagnóstico relativo às demandas e qualidade da água, sem, contudo, orientar a consideração de objetivos conceituais estratégicos, associados com a adoção da definição prévia de diretrizes e de objetivos de sustentabilidade como requisitos de proposição do plano.

Um planejamento envolve uma definição prévia de objetivos conceituais e estratégicos que reflitam a situação futura que se pretende alcançar. Dessa forma, os objetivos ambientais e a consideração de outros enquadramentos estratégicos previstos como requisitos de formulação do Plano no sistema de Portugal, além de propiciarem melhor objetividade aos diagnósticos, tornam-se requisitos fundamentais para nortear metas associadas à perspectiva da sustentabilidade. No sistema brasileiro, seria esperado que a definição da classificação de uso das águas possa cumprir essa função. Contudo, essa determinação não está institucionalmente estabelecida como requisito.

Da análise procedida, pode-se observar que os procedimentos verificados no sistema de Portugal são bastante distintos do sistema brasileiro, apresentando diversas vantagens ao especificar e considerar aspectos operacionais relevantes no processo de elaboração e acompanhamento, destacando-se a determinação do QSIGA, da exigência da AAE, a análise prospectiva vinculada aos objetivos ambientais da qualidade da água pretendida e aos objetivos estratégicos considerados, bem como a especificação de diretrizes para a fase de monitoração e acompanhamento.

iv. Participação pública

As possibilidades de participação estão previstas tanto no sistema português quanto no brasileiro, com distintas formas e ênfases de envolvimento e de interação nos sistemas decisórios. Em Portugal, a participação pública está prevista para ser considerada nas principais etapas de elaboração e acompanhamento dos planos, bem como nas instâncias colegiadas instituídas para a apreciação do plano. É uma medida que favorece a indução da sustentabilidade, conforme enfatizada em diversas publicações especializadas, tais como IAIA (2002), OCDE (2012), Partidário (2012). Denota-se, entretanto, o caráter consultivo das instâncias decisórias envolvidas, bem como do número de representantes da sociedade e dos procedimentos de participação previstos.

A legislação prevê que a participação deve envolver as entidades as quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas (ERAE), sejam suscetíveis de se interessar pelos efeitos ambientais resultantes da aplicação do PGRH, bem como a obrigatoriedade de disponibilização das informações ao público” (PORTUGAL, 2007d). Dessa forma, a determinação sugere dois níveis e procedimentos de participação: a solicitação direta de manifestações de algumas instituições prioritárias ao longo da elaboração do plano, e a disponibilidade de envolvimento da sociedade em geral de se manifestar apenas sobre a proposta de Plano já elaborado em consultas públicas. A participação efetiva da sociedade se restringe, portanto, às suas representações em conselhos e às manifestações de consulta pública. Dessa forma, a possibilidade efetiva de participação ao longo do processo de elaboração está centrada nos colegiados consultivos.

Outro aspecto a ressaltar nos procedimentos em Portugal refere-se às possibilidades de participação previstas ao longo das etapas de elaboração do RA. A participação pública é promovida, sob a responsabilidade da APA, na definição de âmbito, na conclusão do RA e nos relatórios de seguimento/accompanhamento. A lógica prevista

é similar aos planos, adotando o conceito de participação pública, como as entidades públicas interessadas, identificadas com responsabilidades afins, destacando-se a CCDR, o CRH e as autarquias municipais, como a população em geral. Nesse sentido, embora se constituam em procedimentos que favoreçam a indução da sustentabilidade, se faz a ressalva quanto ao caráter consultivo das instâncias colegiadas envolvidas, bem como aos distintos procedimentos de participação prevista, um para as entidades governamentais e outro para a população e entidades civis da sociedade.

No Brasil, a participação pública prevista preconiza que a gestão dos recursos hídricos, além de ser descentralizada, deve contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. As possibilidades de participação estabelecidas nas principais etapas de elaboração e acompanhamento dos planos estão circunscritas à discussão promovida no Comitê de Bacias e à promoção de consultas para conhecimento público. Conforme as diretrizes da ANA (2013), os Planos de Bacia servem de elementos motivadores e indutores da gestão descentralizada e participativa, uma vez que são aprovados pelo comitê de bacia. Entretanto, embora as decisões dos Comitês tenham o caráter deliberativo, a participação da sociedade na sua composição é minoritária e desprovida de recursos institucionais que possam influenciar nas definições finais. Dessa forma, as medidas previstas de participação, embora estejam compatíveis com os pressupostos institucionais, a sua efetivação fica condicionada aos procedimentos operacionais que venham a ser praticados.

Assim, embora a participação pública esteja prevista em ambos os países, observam-se fragilidades nas possibilidades de participação. Em Portugal, estão previstas diversas possibilidades de participação ao longo do processo de implementação dos PRGH, mas de caráter consultivo. No Brasil, apesar de dispor de uma instância colegiada deliberativa de aprovação e acompanhamento dos planos, a participação sistemática está restrita aos Comitês de bacias hidrográficas. Dessa forma, tornam-se essencialmente passivas e/ou pouco inclusivas e, portanto, insatisfatórias para atender os objetivos e princípios da governança da água (LIMA, 2014) e as boas práticas de um processo de participação recomendadas em diversas publicações especializadas (IAIA, 2002; ANDRÉ *et al.*, 2006; MEULEMAN, 2013).

Síntese comparativa

Os resultados das observações procedidas foram resumidos no quadro 2 abaixo, destacando as principais singularidades entre o contexto institucional de Portugal e Brasil na questão da inserção da sustentabilidade nos planos de bacias hidrográficas. As observações sugerem que o contexto institucional de aplicação dos planos de bacias hidrográficas em Portugal está constituído de mecanismos e procedimentos indutores da sustentabilidade e que, no Brasil, destacam-se a adoção prévia da definição dos objetivos ambientais, considerando diferentes massas d'água e parâmetros biológicos e hidrológicos, além dos usuais físico-químicos, bem como a integração territorial nas instâncias decisórias e a aplicação da avaliação ambiental estratégica.

Quadro 2- Síntese da análise

a) Aspecto analisado: Estrutura e competências decisórias do sistema de planejamento e gestão

PORTUGAL

- » adoção dos princípios fundamentais de gestão da água, sobretudo, os preconizados na DQA
- » Estado unitário com competência encadeada e hierarquizada
- » decisões centralizadas no órgão executor nacional
- » processo decisório integrado com a gestão territorial
- » determinação de requisitos prévios de diretrizes ou enquadramentos estratégicos e prévia definição dos objetivos ambientais de qualidade da água

- » Adoção dos instrumentos básicos preconizados nas referências internacionais
- » sistematização do monitoramento como elemento estrutural de prévias definições estratégicas
- » institucionalidade da exigência da AAE
- » participação pública passiva sistematizada de integração interinstitucional ao longo do processo de elaboração, envolvendo colegiados consultivos e a população no projeto do plano

BRASIL

- » adoção dos princípios fundamentais de gestão da água de fóruns internacionais
- » Estado federativo com competências descentralizadas e autonomia para as demais esferas de governo
- » instituições de gestão territorial participam indiretamente mediante as instâncias colegiadas
- » Adoção dos instrumentos básicos previstos nas referências internacionais, mas sem previsão de avaliação ambiental
- » sistema está desprovido de dispositivos e de procedimentos legais e institucionais que enfatizem a integração e indução de mútuo fortalecimento das relações institucionais e das instâncias de decisão
- » integração intersetorial restrita às instâncias colegiadas
- » participação pública sistematizada restrita aos colegiados deliberativos (comitê de bacias)

O sistema institucional de Portugal apresenta elementos favoráveis e relevantes em relação ao quadro institucional brasileiro, nomeadamente referentes às substantivas diretrizes de enquadramentos estratégicos disponíveis, à prévia definição de objetivos ambientais de qualidade da água, à exigência da AAE, bem como à sistematização da integração interinstitucional, sobretudo em relação ao ordenamento territorial.

b) Aspecto analisado: A abordagem da sustentabilidade e da visão integrada

PORTUGAL

- » enfatizada nos fundamentos, princípios e diretrizes da política nacional, bem como nas diretrizes e orientações do conteúdo dos planos
- » os ciclos de revisão como materialização da visão de longo prazo
- » determinada nas diretrizes ou enquadramentos estratégicos em geral e, especificamente, nos *objetivos ambientais de qualidade da água* prevista para as massas d'água
- » procedimentos disponíveis propiciam a indução da perspectiva da sustentabilidade, destacando-se a aplicação da AAE
- » a análise de alternativas nos cenários prospectivos não é considerada nas normas de orientações de aplicação da AAE
- » assegurada no envolvimento interinstitucional, destacando-se a gestão territorial
- » considerada na abrangência dos sistemas hídricos e nos parâmetros de qualidade, destacando-se o biológico e hidrológico

BRASIL

- » preconizada nos fundamentos e princípios da política nacional e considerada indiretamente nas diretrizes de orientações de conteúdo dos planos
- » indicações sobre a necessidade de considerar previamente diretrizes ou enquadramentos estratégicos (busca da compatibilidade)
- » desprovido de mecanismos ou procedimentos que induzam aos objetivos de sustentabilidade preconizados na PNRH
- » aplicação da AAE não está prevista

A perspectiva da sustentabilidade e a abordagem integrada no sistema institucional de Portugal têm maior ênfase e consistência do que no sistema brasileiro. Em Portugal, esses aspectos estão previstos nos princípios, objetivos e diretrizes preconizados e estão consistentes com os procedimentos, tais

como a visão de longo prazo (ciclos de revisão) e abrangência das orientações do conteúdo do plano (diagnóstico e monitoramento).

c) Aspecto analisado: os procedimentos de aplicação dos Planos e da AAE

PORTUGAL

- » prévia definição de objetivos ambientais de qualidade da água e na exigência da AAE
- » estabelece como conteúdo dos PRGH a explicitação dos objetivos estratégicos para o sistema hídrico
- » identificação das *Questões Significativas da Gestão da Água* (QSiGA) a serem consideradas na avaliação dos efeitos ambientais significativos decorrentes da aplicação do plano, incluindo os aspectos biofísicos e socioeconômicos
- » elaboração do AAE juntamente com a do Plano, desde a definição prévia do âmbito do seu conteúdo e alcance, sem orientação quanto à forma de interação que propicie uma construção conjunta e iterativa entre AAE e o Plano, visando à inserção da perspectiva da sustentabilidade, denominada *avaliação da sustentabilidade*
- » etapa de prognóstico inconsistente com os procedimentos, referente à análise de alternativas de avaliação ambiental prevista na Diretiva 2001/42/CE
- » especifica procedimentos e conteúdo relativos à etapa de monitoração e acompanhamento do Plano

BRASIL

- » plano orientado para uma abordagem de caráter mais operacional
- » inexistência de qualquer procedimento relativo à aplicação de mecanismos similares à avaliação ambiental estratégica (AAE)
- » etapa de prognóstico prevendo cenários alternativos ao tendencial, que orienta proceder a um cenário crítico e a outro normativo, não assegura induzir à busca explícita de alternativas visando um cenário de sustentabilidade

Os procedimentos observados no sistema de Portugal apresentam diversas vantagens em relação ao sistema brasileiro, ao especificar uma sistematização operacional relevante para a efetividade do processo de elaboração e acompanhamento, destacando-se a determinação do QSiGA, a exigência da AAE, a análise prospectiva vinculada aos objetivos ambientais da qualidade da água pretendida e as diretrizes de acompanhamento do plano.

d) Aspecto analisado: Participação pública

PORTUGAL

- » prevista para ser considerada nas principais etapas de elaboração e acompanhamento dos planos, nas instâncias colegiadas consultivas instituídas para a apreciação do plano, bem como envolvimento previsto ao longo do processo de elaboração via colegiados
- » consulta pública prevista no final da elaboração do plano

BRASIL

- » prevê a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades
- » restrita aos Comitês de bacias hidrográficas
- » consulta pública à população prevista no final da elaboração do plano

As possibilidades de participação pública apresentam fragilidades em ambos os países. Em Portugal, embora prevista para se proceder ao longo do processo de implementação dos PRGH, são de caráter consultivo e a população participa somente no final. No Brasil, apesar de dispor de uma instância colegiada deliberativa de aprovação e acompanhamento dos planos, a participação sistemática está restrita aos comitês de bacias

Fonte: Os Autores.

IV. Conclusões e considerações finais

A análise comparativa desenvolvida propiciou uma apreciação e identificação das principais diferenças e as especificidades do contexto institucional de Portugal e Brasil, destacando-se, sobretudo, as distintas ênfases na abordagem da perspectiva da sustentabilidade nos planos de bacias hidrográficas, bem como na aplicação da AAE como um instrumento indutor desse propósito. As observações expostas suscitam questões para reflexão e inferências, as quais destacamos nas considerações a seguir.

Uma consideração preliminar a ressaltar seria sobre o papel que exerce a DQA e a Diretiva 2001/42/CE¹⁶ como principais referenciais indutores da sustentabilidade, no caso de Portugal, face à relevância de se adotarem prévias definições de diretrizes e enquadramentos estratégicos como norteadores da elaboração dos planos de bacias hidrográficas, tais como os objetivos ambientais da qualidade da água. Também a determinação de aplicação da AAE torna-se um instrumento inovador fundamental para se consolidar a perspectiva da sustentabilidade.

Outra questão a considerar seria a fundamental integração com o ordenamento territorial, um imperativo conceitual determinante para a visão integrada, que, embora imponha maior complexidade na execução dos planos, torna-se um relevante componente estratégico de indução de medidas para a efetividade destes.

Denota-se, também, a importância do quadro institucional estabelecer mecanismos e procedimentos que venham reforçar ou induzir a implementação de objetivos e de diretrizes preconizadas. As ausências desses procedimentos tornam-se fundamentais para se promover uma sinergia de fatores indutores que propiciem ou concorram para a efetivação da governança dos planos. Esses mecanismos estão mais enfatizados no quadro institucional de Portugal.

Em relação à participação pública, consideramos que em ambos os países os procedimentos apresentam fragilidades e uma interação passiva da sociedade, sendo que em Portugal os procedimentos estão mais sistematizados institucionalmente ao longo das diversas fases do processo de implementação dos planos.

Em termos gerais, as condições institucionais se constituem nas bases indispensáveis para se induzir e lograr um sistema de planejamento e gestão de usos sustentáveis dos sistemas hídricos. Entretanto, a sua implementação efetiva dependerá, sobretudo, das condições de governança que se conduz o quadro legal e institucional disponível. Assim, conforme sugere Lima (2014), a adequação do contexto institucional é um requisito preliminar para a efetivação da governança da água.

Agradecimentos

Os autores agradecem a CAPES pelo apoio ao desenvolvimento deste trabalho, particularmente ao pesquisador brasileiro via bolsa de pós-doutorado no exterior.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Planos de Recursos Hídricos e Enquadramento dos Corpos de Água/ Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2013. (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos; v.5). Disponível em:

<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2013/planoDeRecursosHidricosEnquadramento.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2014.

ANDRÉ, P.; ENSERINK, B.; Connor, D.; CROAL, P. Public participation international best practice principles. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment, 2006.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. "Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências". Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 02 de setembro de 1981. Brasília, DF. 1981.

¹⁶ Determina a aplicação da avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

_____. Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. "Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art.º. 21 da Constituição Federal, e altera o art.º 1º da Lei nº 8.001 de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989". Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 09 de janeiro de 1997. Brasília, DF. 1997a.

_____. Resolução nº 273, de 19 de dezembro de 1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente. "Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental". Diário Oficial [da] União de 22 de dezembro de 1997. Brasília, DF. 1997b.

_____. Resolução Conama nº 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências. Diário Oficial da União nº 53, de 18 de março de 2005, Seção 1, páginas 58-63. Brasília, DF, 2005.

_____. Resolução Conama nº 430, de 13 de maio de 2011, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA. Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução n. 357, de 17 de março de 2005. Diário Oficial da União nº 92, de 16 de maio de 2011. Brasília, DF, 2011.

_____. Resolução nº 145, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. "Estabelece diretrizes para a elaboração de Planos, estabelece diretrizes para a elaboração de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas e dá outras providências. Diário Oficial da União de 26 de fevereiro de 2013. Brasília, DF, 2013.

COMISIÓN EUROPEA (CE), DGXI, MEDIO AMBIENTE, SEGURIDAD NUCLEAR Y PROTECCIÓN CIVIL. Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los fondos estructurales de la EU. Informe Definitivo, agosto de 1998.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DCMM.

Agenda 21. Brasília DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. 1995. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acesso em: 15 fev.2015.

DOUROJEANNI, A.; JOURAVLEV, A.; CHÁVEZ, G. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. Naciones Unidas /CEPAL - SERIE Recursos Naturales e Infraestructura N° 47LC/L.1777-P ISBN: 92-1-322070-7. Santiago de Chile: División de Recursos Naturales e Infraestructura, agosto de 2002. Disponível em: <http://www.cepal.org/dnri/publicaciones/xml/5/11195/lc11777-p-e.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

HERRERA, R. J.; MADRIÑÁN, M.B. Guía de evaluación ambiental estratégica. Documento de Proyecto conjunto entre la CEPAL/ONU e Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España. Colección Documentos de proyectos (SPA/08/002). 2009.

IAIA. Avaliação Ambiental Estratégica - Critérios de Desempenho. Publicações Especiais, série nº1, 2002. Disponível em: <http://www.apai.org.pt/m1/1396540610avaliacaoambientalestrategicacriteriosdedesempenho.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

LIMA, A. J. R.; ABRUCIO, F. L.; SILVA, F. C. B. Governança dos recursos hídricos: proposta de indicador para acompanhar sua implementação. São Paulo: WWF - Brasil: FGV, 2014.

MEULEMAN, L. Governança. FASTIPS nº 4, Março de 2013. Disponível em: http://www.iaia.org/pdf/Fastips_4_governanca.pdf. Acesso em: 10 abr. 2015.

OCDE. Aplicação da avaliação ambiental estratégica: Guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175877-pt>. Acesso em: 10 jan. 2015.

PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2000/60/CE de 23 de Outubro de 2000. Estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 22 dez. 2000. L 327/1.

_____. Directiva 2001/42/CE de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 21 jul. 2001.

PARTIDÁRIO, MR. Guia de Melhores Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa, 2012.

PELLIN, A. et. al. Avaliação ambiental estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. Eng. Sanit. Ambiental, v.16 n.1, p. 27-36, jan./mar. 2011.

PIZELLA, D. G.; Souza, M. P. Avaliação ambiental estratégica de planos de bacias hidrográficas. Eng. Sanit. Ambiental, v.18, n. 3, p. 243-252, jul./set. 2013.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 23, 2008.

PORTUGAL. Constituição da Republica Portuguesa, VII revisão constitucional 2005. Assembleia Da República. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em 19 jan. 2015.

_____. Lei nº 58/2005 de 29 de Dezembro. Aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva nº. 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. Assembleia Da República. Diário da República, 1ª Série-A nº 249, 29 de Dezembro de 2005.

_____. Portaria nº 1284/2009, regulamenta o nº 2 do artigo 29º da Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da Água), e estabelece o conteúdo dos planos de gestão de bacia hidrográfica, previstos na Lei da Água. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do

Desenvolvimento Regional. Diário da República, 1ª Série nº 202, 19 de Outubro de 2009.

_____. Decreto-Lei nº 232/2007 de 15 de Junho. Estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas nº 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Diário da República, 1ª Série nº 114, 15 de Junho de 2007.

_____. Decreto-Lei nº 77/2006, complementa a transposição da Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água, em desenvolvimento do regime fixado na Lei nº 58/2005, de 29 de dezembro, determinando que um conjunto de normas comunitárias de natureza essencialmente técnica e de carácter transitório. Diário da República Série-A, nº 64, 30 de Março de 2006.

SADLER B; VERHEEM, R. Strategic environment assessment: status, challenges and future directions, vol. nº 53. Hague (The Netherlands): Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands Press, 1996.

SÁNCHEZ, L. E. “Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil”. Debate realizado em 9 de dezembro de 2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em www.iea.usp.br. Acesso em: 30 out. 2014.

TEIXEIRA, I.M.V. O uso da avaliação ambiental estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás no Brasil: uma proposta. 308 p. Tese (Doutorado) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

YASSUDA, E. R. Gestão de recursos hídricos: fundamentos e aspectos institucionais. Rev. Adm. Púb., v. 27, n. 2, p. 5-18, 1993.

ANEXOS & APÊNDICES

Anexo A1: INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DA ÁGUA – PORTUGAL

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

Órgão de consulta ao qual compete, por sua iniciativa ou na sequência de solicitação do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia – MAOTE ou de outras entidades, emitir pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas à política de ambiente e de desenvolvimento sustentável.

O Conselho Nacional da Água

Órgão de consulta nos domínios do planeamento e da gestão sustentável da água, integrante do MAOTE, ao qual compete pronunciar-se sobre a elaboração de planos e projetos com especial relevância nos usos da água e nos sistemas hídricos, propor medidas que permitam o melhor desenvolvimento e a articulação das ações deles decorrentes, e formular ou apreciar opções estratégicas para a gestão sustentável dos recursos hídricos nacionais. A sua composição é constituída por representantes da Administração Pública e organizações profissionais, científicas, setoriais e não-governamentais mais representativas e relacionadas com a matéria da água.

A Agência Portuguesa do Ambiente – APA

Autoridade nacional da água, representa o Estado na garantia da política nacional das águas, tendo entre outras competências, a aprovação dos planos.

Os Conselhos da Região Hidrográfica (CRH)

Órgãos consultivos das administrações da região hidrográfica para as respectivas bacias hidrográficas nelas integradas, com o propósito de assegurar a representação dos setores de atividade e dos utilizadores dos recursos hídricos. Neles, estão representados os ministérios, outros organismos da Administração Pública, os municípios diretamente interessados e as entidades representativas dos principais utilizadores relacionados com o uso consuntivo e não consuntivo da água na bacia hidrográfica respectiva, bem como as organizações técnicas, científicas e não-governamentais representativas dos usos da água na bacia hidrográfica.

As Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH)

Instituição integrante da APA, atua a nível de região hidrográfica, com atribuições de assessoramento na gestão das águas, incluindo o respectivo planeamento, licenciamento e fiscalização.

A Direção-Geral do Território

Responsável pela execução das políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência e cabendo-lhe intervir, nos termos previstos na lei, nos procedimentos de avaliação ambiental, na elaboração, acompanhamento e execução dos instrumentos de gestão territorial, bem como proceder ao respectivo depósito.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)

Conforme o Decreto-Lei n.º 228/2012, são órgãos desconcentrados do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, a quem cabe, em termos regionais, a proteção e valorização das componentes ambientais das águas integradas na ponderação global de tais componentes, através dos instrumentos de gestão territorial, e que assegura a articulação dos instrumentos de ordenamento do território com as regras e princípios decorrentes da lei e dos planos de águas e a integração da política da água nas políticas transversais de ambiente.

As autarquias municipais

Com poderes de licenciamento e fiscalização de utilização de águas, bem como para elaboração e execução de planos específicos de gestão das águas ou programas de medidas.

As associações de utilizadores e concessionários de utilização de recursos hídricos

Com poderes, por delegação da Autoridade nacional da Água competente, para elaboração e execução de planos específicos de gestão das águas ou para a elaboração e execução de programas de medidas.

As Administrações portuárias

Nas áreas do domínio público hídrico afetas às suas atividades, por delegação da Autoridade nacional da Água, pode exercer a competência para licenciamento e fiscalização da utilização dos recursos hídricos.

Anexo A2: INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO E PLANEJAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS – PORTUGAL

O Plano Nacional da Água de cunho estratégico e prospectivo, que estabelece as grandes opções da política nacional da água e os princípios e as regras de orientação dessa política, a serem aplicados pelos planos de gestão de bacias hidrográficas e por outros instrumentos de planejamento das águas, e vinculado ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

Os Planos de gestão de bacia hidrográfica (PRGH), que abrangem as bacias hidrográficas integradas numa região hidrográfica e incluem os respectivos programas de medidas que permitam alcançar os objetivos ambientais estabelecidos nos referidos planos e vinculados ao plano setorial de ordenamento territorial. Os PRGH são conduzidos pela autoridade nacional da ÁGUA (a APA, I.P.) e aprovados por resolução do Conselho de Ministros.

Os Planos específicos de gestão de águas, complementares dos planos de gestão de bacia hidrográfica, constituem planos de gestão mais pormenorizados que podem ser de âmbito territorial, abrangendo uma sub-bacia ou uma área geográfica específica, ou de âmbito setorial, abrangendo um problema, tipo de água, aspecto específico ou setor de atividade econômica com interação significativa com as águas, e integra os planos especiais de ordenamento do território. São os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento dos estuários.

Título de utilização dos recursos hídricos, exigidos para as atividades que tenham um impacto significativo no estado das águas. Para a utilização de recursos hídricos por particulares, são exigidos a autorização prévia e a licença prévia. As utilizações do domínio público estão sujeitas a *licença* e a *concessão prévia*. Os títulos de utilização são atribuídos pela administração da região hidrográfica territorialmente competente. A escolha do concessionário pela administração é realizada através de um Decreto-lei, quando a mesma recaia sobre empresas públicas a quem deva caber a exploração de empreendimentos de fins múltiplos, ou procedimento pré-contratual de concurso público. Atribuição da autoridade nacional da ÁGUA (a APA, I.P.).

Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos, a ser desenvolvido e gerido pela autoridade nacional da água, visando prover a gestão integrada das informações sobre as águas, incluindo a sua recolha, organização, tratamento, arquivamento e divulgação, compreendendo Monitorização; Sistema de Alerta; Pesquisa Rápida e Meteorologia em Tempo Real. O sistema de monitorização dos recursos hídricos nacionais é constituído para prover uma base de dados preparada para armazenar e divulgar publicamente dados hidrometeorológicos e de qualidade da água (superficial e subterrânea), recolhida na rede de monitorização de recursos hídricos e colocá-la à disposição tanto das entidades que tenham responsabilidades, exerçam funções públicas ou prestem serviços públicos direta ou indiretamente relacionados com as águas, como da comunidade técnica e científica e do público em geral. Atribuição da autoridade nacional da ÁGUA (a APA, I.P.).

Anexo B1: O SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS (SINGREH) – BRASIL

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos

Colegiado com atribuição, entre outras, de estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas. A Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos é exercida pelo órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente. Aos órgãos gestores estaduais cabem também realizar o controle técnico das obras de oferta hídrica.

IA – A Agência Nacional de Águas - ANA

Órgão gestor nacional, exerce também a função normativa com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos e entidade federal responsável pela coordenação do SINGREH e SNIRH.

II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal

Aprovar e promover a política estadual de recursos hídricos e exercer as competências definidas na lei.

III – os Comitês de Bacia Hidrográfica

Designadas as seguintes competências: I - decidir pela elaboração dos respectivos Planos de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica; II - promover a articulação do arranjo técnico, operacional e financeiro necessário à elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica; III - acompanhar os trabalhos durante a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacia Hidrográfica; IV - aprovar os Planos de Recursos Hídricos.

IV – os órgãos dos poderes públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos (órgãos gestores)

Aos órgãos gestores cabem, nas respectivas jurisdições, exercer a implementação e o funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; outorgar os direitos de uso de recursos hídricos, e regulamentar e fiscalizar os usos, na sua esfera de competência; implantar e gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, em âmbito nacional; e promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

V – as Agências de Água

As Agências de Água exercem a função de secretaria executiva e de assessoramento técnico dos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, tendo, entre outras atribuições, elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica; propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes; b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos; c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Anexo B2: OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – BRASIL

I – os Planos de Recursos Hídricos, nacional, estadual e das bacias hidrográficas, são planos diretores e de longo prazo e visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos. Compete à ANA elaborar estudos e diagnósticos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água e de controle de poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos, e elaborar o [enquadramento](#) dos corpos d'água. Aprovação pelas instâncias colegiadas correspondentes.

II – o enquadramento dos corpos de água em classes, estabelece o nível de qualidade a ser alcançado ou mantido segundo os usos preponderantes da água. Assim, deve tomar como base os níveis de qualidade que deveriam possuir ou ser mantidos para atender às necessidades estabelecidas pela sociedade.

III – a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, objetiva assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos. Compete à ANA outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União.

IV – a cobrança pelo uso de recursos hídricos, constitui uma remuneração pelo uso de um bem público, cujo preço é fixado a partir de um pacto entre os usuários da água, a sociedade civil e o poder público no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica – CBH, e tem como objetivos: i) dar ao usuário uma indicação do real valor da água; ii) incentivar o uso racional da água; e iii) obter recursos financeiros para recuperação das bacias hidrográficas do País.

V – o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) compreende um amplo sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos, bem como fatores intervenientes para sua gestão.

Anexo C: OS CONTEÚDOS PREVISTOS PARA OS PGBH EM PORTUGAL¹⁷

Volume I:	
<i>Parte</i> 1	Enquadramento e aspectos gerais, constando de uma abordagem relativa ao enquadramento legal e institucional do processo de planejamento, os objetivos dos planos, os princípios de planejamento e gestão de recursos hídricos, a metodologia de elaboração e indicação da estrutura dos planos.
<i>Parte</i> 2	Caracterização e diagnóstico, apresentando um resumo das características gerais da região hidrográfica, a identificação e caracterização das zonas protegidas e das massas de águas superficiais ou subterrâneas, a caracterização das pressões naturais e das incidências antropogênicas significativas, a análise das redes de monitorização, a avaliação do estado das massas de água.
<i>Parte</i> 3	Análise econômica das utilizações da água, apresentando avaliações sobre: o nível de recuperação de custos dos serviços da água, incluindo pelo menos as utilizações doméstica, industrial e agrícola; a importância socioeconômica das utilizações da água, no nível local, regional ou nacional, conforme adequado; as políticas de preços da água nos setores urbano, agrícola, industrial, energético e outros setores que exerçam pressões sobre as massas de água, enquanto instrumento de incentivo à utilização eficiente da água e de estabelecimento de um contributo adequado à recuperação de custos, incluindo os custos ambientais e de recurso.
<i>Parte</i> 4	Cenários prospectivos, considerando a análise das tendências que influenciam as pressões e os impactos gerados pelas utilizações da água mediante a construção de cenários

¹⁷Decreto -Lei n.º 232/2007 (artigos 6º, 84º e 85º) e especificada na Portaria n.º 1284/2009

	<p>prospectivos, considerando como propósitos mais relevantes: i) a identificação e caracterização do desvio potencial entre o estado bom e o que previsivelmente ocorrerá caso não sejam implementadas medidas tendentes a corrigir esse desvio, e ii) a identificação de situações que justifiquem a redução ou prorrogação de objetivos ambientais, designadamente através de critérios como o da desproporcionalidade de custos. Para tanto, se determina que se considere: a identificação dos determinantes e dinâmicas das tendências em matéria de pressões e impactos, incluindo os cenários plausíveis relativos às alterações climáticas; a avaliação das políticas setoriais passíveis de influenciar as dinâmicas instaladas ou a instalar, e a criação dos cenários prospectivos enquadrados por cenários socioeconômicos de desenvolvimento oficiais, revelando o modo como se relacionam com o cumprimento dos objetivos ambientais.</p>
Parte 5	<p>Objetivos estratégicos e os objetivos estabelecidos para a região hidrográfica e massas de água ou grupos de massas de água, e apresentar o calendário para cada massa de água alcançar pelo menos o estado bom, apresentando as justificativas fundamentadas dos casos em que se prevê que esse objetivo ambiental não seja atingido, como também as situações de aplicação da prorrogação de prazos e derrogação de objetivos ambientais.</p>
Parte 6	<p>Programa de medidas, identificando e caracterizando as medidas necessárias para atingir os objetivos ambientais, bem como a identificação e caracterização dos instrumentos facilitadores da implementação das medidas; a orçamentação e a programação das medidas selecionadas; a identificação dos agentes econômicos responsáveis pela implementação das medidas; a proposta de adoção de prolongamento do prazo para atingir o estado bom ou de objetivos menos exigentes e respectivas fundamentações.</p>
Parte 7	<p>Sistema de promoção, de acompanhamento, de controle e de avaliação, indicando o sistema organizacional que garante a promoção da sua aplicação e assegura o controle e a avaliação do respectivo progresso, constando de indicadores que permitem medir o estado, a pressão e a resposta.</p>

Volume II: relatórios procedimentais complementares	
Parte complementar A	<p>Relativo à avaliação ambiental, apresentando uma síntese dos procedimentos e a respectiva ponderação, sendo consubstanciada por um <i>relatório ambiental</i></p>
Parte complementar B	<p>Relativo à participação pública, apresentando um resumo das medidas de consulta e de informação do público que tenham sido tomadas, bem como da ponderação dos resultados dessas medidas e das alterações resultantes. A participação pública deve ser procedida ao longo do processo de desenvolvimento dos planos de gestão de região hidrográfica (PGRH) com o envolvimento sistemático, mediante a apreciação prévia das instituições públicas (<i>ERAE</i>), às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, sejam suscetíveis de interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do PGRH, bem como a obrigatoriedade de disponibilização das informações ao público. Nesse propósito, a participação possui procedimentos distintos para as entidades públicas e para a população.</p>

Anexo D: RESUMO DO CONTEÚDO DAS FASES DE PROCESSO DE AAE (GUIA APA)**a. A definição de âmbito e alcance da AAE**

Resultará no Relatório de definição de âmbito - RDA, que deve estabelecer o contexto e a focagem estratégica visando abordar somente as questões e assuntos relevantes, constituindo-se nos seguintes elementos fundamentais: i) quadro problema, incluindo os problemas, as potencialidades e as forças de mudança, buscando identificar a origem dos problemas; ii) quadro de governança, que inclui a identificação da rede de agentes interessados relevantes para a AAE, iii) quadro de referência estratégico (QRE), identificando as macropolíticas que determinam o referencial para avaliação, definido pelas orientações políticas e respectivos objetivos estabelecidos, bem como a relação com outros planos e programas relevantes, o que constitui também uma exigência legal, e iv) quadro de avaliação, que inclui os Fatores Críticos de Decisão (FCD), os critérios de avaliação que especificam os FCD, e os indicadores que atuam como métricas da avaliação. Os FCD tornam-se a estrutura e o foco da análise e avaliação estratégica. Para fins de cumprimento da participação pública, a entidade responsável pela elaboração do plano ou programa solicita parecer sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental.

b. A elaboração do Relatório Ambiental de Avaliação Estratégica de Efeitos

Deve ser constituído pelos seguintes elementos:

- a. Uma descrição geral do conteúdo, dos principais objetivos do plano e das suas relações com outros planos e programas pertinentes;
- b. As características ambientais das zonas suscetíveis de serem significativamente afetadas, os aspectos pertinentes do estado atual do ambiente e a sua provável evolução se não forem aplicados o plano ou programa;
- c. Os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa, incluindo, em particular, os relacionados com todas as zonas de especial importância ambiental, designadamente as abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro (transposição para direito interno das Diretivas Aves e Habitats);
- d. Os objetivos de proteção ambiental estabelecidos no nível internacional, comunitário ou nacional que sejam pertinentes para o plano ou programa e a forma como estes objetivos e todas as outras considerações ambientais foram tomadas durante a sua preparação;
- e. Os eventuais efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação do plano ou do programa, incluindo os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos, considerando questões como a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os fatores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitetónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os fatores supracitados;
- f. As medidas destinadas a prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente, resultantes da aplicação do plano ou programa;
- g. Um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas e uma descrição do modo como se procedeu à avaliação, incluindo todas as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias;
- h. Uma descrição das medidas de controle previstas;
- i. Um resumo não técnico das informações referidas nas alíneas anteriores.

Conforme Guia de orientação da APA (PARTIDÁRIO, 2012), essa fase representa o momento de *criação de caminhos para a sustentabilidade*, e *diretrizes* que apoiem sua condução. Para tanto, recomenda que deve constar: *a análise de tendências*, informando sobre os contextos dinâmicos, os conflitos e as potencialidades de desenvolvimento; *a avaliação de oportunidades e de riscos*, envolvendo o

desenvolvimento de cenários na identificação de opções estratégicas e as suas avaliações para definir a opção estratégica selecionada. As *diretrizes* visam estabelecer orientações que propiciem a efetivação da direção estratégica definida, incluindo *recomendações relativas a ajustes institucionais ou novas regulamentações, para iniciativas a níveis subsequentes de planejamento, para a AIA de projetos, ou para qualquer outro tipo de medidas ou escolhas políticas que possam vir a ser relevantes.*

c. Fase de seguimento, que envolve o monitoramento, avaliação e controle de execução do plano.

Para essa fase, se prevê que as entidades responsáveis pela elaboração dos planos e programas avaliem e controlem os efeitos significativos no ambiente decorrentes da respectiva aplicação e execução, verificando a adoção das medidas previstas na declaração ambiental, a fim de identificar atempadamente e corrigir os efeitos negativos imprevistos. Os resultados do controle devem ser remetidos à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e divulgados pelas entidades envolvidas na apreciação do Plano. Compete à Agência Portuguesa do Ambiente apreciação da conformidade dos relatórios ambientais com o disposto na legislação vigente e propondo as medidas que se revelem necessárias.