



ANA TÊTÊ GARCIA

A implementação de políticas públicas de ambiente – o caso da qualidade da água para consumo humano

Análise Social, 211, XLIX (2.º), 2014

ISSN ONLINE 2182-29999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

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

A implementação de políticas públicas de ambiente – o caso da qualidade da água para consumo humano. O Parlamento e o governo podem aprovar um conjunto vasto de legislação ambiental, mas se esta não for implementada de forma efetiva pela administração pública estaremos perante um défice de implementação. Este artigo apresenta um estudo de caso sobre a implementação de políticas públicas, baseadas no diploma que estabelece o regime da qualidade da água para consumo humano em Portugal continental. Verifica-se que uma implementação bem-sucedida é facilitada pela clareza e visibilidade dos procedimentos aplicados aos regulados, sendo o principal obstáculo a insuficiente conjugação da regulação da qualidade da água para consumo humano com a proteção dos recursos hídricos na sua origem.

Palavras-chave: ambiente; água; políticas públicas; regulação; Portugal.

Implementation of environmental public policy. Case study on water quality for human consumption. The parliament and the government may pass many environmental laws, but if those laws are not effectively implemented by Public Administration, they will not bring about the desired changes, i. e. there is an implementation gap. This paper presents a case study on the implementation of the statute that regulates water quality for human consumption in Portugal. We find that when the implementation is successful, the main factors are the clarity and visibility of the procedures used vis-à-vis those affected, and when it fails, the main obstacle is the insufficient connection between the regulation of water quality for human consumption and the environmental protection of the water source.

Keywords: environment; water; public policy; regulation; Portugal.

A implementação de políticas públicas de ambiente – o caso da qualidade da água para consumo humano

INTRODUÇÃO¹

Este artigo apresenta o quadro conceptual e a metodologia utilizados numa investigação em curso sobre a implementação, pelas entidades da Administração Pública (AP), de políticas públicas de ambiente em Portugal Continental. Pretende-se contribuir para o desenvolvimento de instrumentos que apoiem a calibração da trajetória dessa implementação e a correção de eventuais desvios, alcançando uma maior correspondência entre os objetivos iniciais das políticas públicas e os seus resultados finais. O propósito consiste em identificar os fatores que estão na génese de uma implementação bem ou mal sucedida.

Para estudar os processos de implementação de políticas públicas pela AP, recorreu-se à comparação com uma “caixa preta”, onde se quer que os recursos escassos se transformem em produtos alinhados com os resultados pretendidos. Expõem-se os pressupostos aplicados na construção dos instrumentos que permitiram compreender o conteúdo dessa caixa, os indicadores compostos, e apresenta-se um estudo de caso sobre o diploma que regula a qualidade de água para consumo humano.

O artigo está organizado em quatro partes. Na primeira parte é problematizada a temática em estudo. A segunda parte explana o quadro analítico e a

1 Este artigo surge na sequência da investigação de doutoramento com o título *Políticas Públicas de Ambiente em Portugal: Contextos Legislativos e Institucionais e Dinâmicas de Implementação*, que decorreu na Universidade de Lisboa, sob orientação dos Professores Viriato Soromenho-Marques e João Ferrão. Gostaria, ainda, de agradecer a todos os colaboradores da ERSAR e, em especial, ao seu presidente, Jaime Melo Baptista, que tornaram este trabalho e publicação possíveis, disponibilizando-se para cooperar em prol do objetivo de melhoria da implementação, sem impor quaisquer restrições.

operacionalização dos conceitos em indicadores. Na terceira parte descreve-se a metodologia aplicada no estudo de caso e os principais resultados, sendo a última parte dedicada às conclusões do estudo.

ENQUADRAMENTO

POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLEMENTAÇÃO POR REGULAÇÃO DE “COMANDO E CONTROLO” E AMBIENTE

As políticas públicas podem ser analisadas recorrendo à analogia com um ciclo, evolutivo e dinâmico, composto por diferentes fases que, apesar de interligadas e por vezes indistintas, são apresentadas de forma independente (Crabbé e Leroy, 2008; Howlett *et al.*, 2009; Hill, 2009; Moran *et al.*, 2008; DeLeon, 1999; Hill e Hupe, 2010). Entre os vários autores não existe concordância quanto à constituição do ciclo das políticas públicas, adotando-se neste artigo as cinco fases defendidas por Howlett *et al.* (2009): i) inserção na agenda política, ii) formulação, iii) tomada de decisão, iv) implementação e v) avaliação.

Na União Europeia, a decisão tomada na sequência da formulação das políticas públicas tem recaído sobre o uso de legislação, posteriormente transposta para o direito nacional dos Estados-membros. Na área ambiental, esses atos legislativos têm sido publicados em número crescente, em particular nas últimas duas décadas (Farmer, 2007; NEPA, 2007). Em Portugal, tal traduziu-se no que Soromenho-Marques (1998, pp. 86-87) definiu como um impulso externo, que exerceu uma ação compressora a vários níveis, destacando-se a aceleração do quadro jurídico-legal e do quadro institucional e administrativo, refletidos no aumento do número e na complexidade técnica dos normativos e do acréscimo de estruturas orgânicas e de atribuições das entidades da Administração Pública dos vários Ministérios (Neves, 2010), designadamente do Ambiente.²

A legislação, comunitária e nacional, de proteção do ambiente é, em geral, implementada pela regulação de “comando e controlo” (Schröter-Schlaack, 2011), definida como o uso da força da lei pelo Estado para proibir ou exigir certas formas de conduta, através da influência contínua e direta das entidades da Administração Pública (AP) sobre os destinatários dessas leis (os regulados) recorrendo à imposição de normas suportada por sanções (Veljanovski, 2010; Farmer, 2007, p. 4, citando Baldwin, 1997; Baldwin *et al.*, 2010, p. 5). A AP exerce essa influência sobre os regulados (definidos como qualquer entidade, pública ou privada, responsável por uma atividade que tenha um impacto no

2 Designado com este nome no texto, apesar das suas diferentes denominações nos Governos Constitucionais Portugueses.

ambiente por via da emissão de poluentes e/ou do consumo de recursos para determinado fim), em três etapas, que constituem o ciclo primário de regulação por “comando e controlo”: a) licenciamento, b) análise de autocontrolo e c) fiscalização/inspeção, cujas definições constam do quadro 1.

QUADRO 1

Definição das etapas do ciclo primário de regulação

Etapas	Definição
Licenciamento	Os atos legislativos determinam que os (potenciais) regulados submetam à Administração Pública (AP) um pedido para exercer uma atividade que provoca a emissão de poluentes e/ou que consome recursos naturais. Este procedimento pressupõe a emissão de uma decisão administrativa de licenciamento pela AP.
Análise de autocontrolo	Os atos legislativos determinam que os regulados procedam ao controlo do impacto da atividade que provoca a emissão de poluentes e/ou que consome recursos naturais, recorrendo, por exemplo, à recolha de amostras (gasosas, líquidas ou sólidas) e à determinação de parâmetros, demonstrando o cumprimento de valores limite de emissão de poluentes ou de consumo de recursos para determinado fim. Os dados resultantes desse controlo, da responsabilidade dos regulados (e por isso designado por autocontrolo), devem ser reportados à AP, com determinada periodicidade, que os deverá analisar, por verificação documental, com vista a aferir a sua conformidade legal. Este procedimento pressupõe a emissão de uma decisão administrativa de análise de autocontrolo pela AP.
Fiscalização/ /Inspeção	Os atos legislativos preveem a fiscalização/inspeção dos regulados, com vista a aferir a conformidade legal das suas atividades, nomeadamente através da deslocação física de técnicos da AP a esses locais, com o consequente controlo direto por observação e recolha de amostras, documentação e depoimentos. Este procedimento pressupõe a emissão de uma decisão administrativa de fiscalização/inspeção pela AP.

Fonte: Elaboração própria

RELAÇÃO ENTRE LEGISLAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE AMBIENTE E REGULAÇÃO

Num Estado de direito democrático, os atos legislativos são considerados uma premissa necessária para alcançar os objetivos relacionados com direitos fundamentais dos cidadãos (Morlino e Palombella, 2010), como o usufruto de um ambiente não poluído e com abundância de recursos naturais. Todavia, sendo instrumentos, a sua existência não garante, por si só, a proteção desses direitos. Assim, devemos concentrar-nos não apenas nos aspetos da sua redação

(*de jure*), mas também na análise dos resultados da sua implementação (*de facto*) (Botero e Ponce, 2011; Lynn, 2007, p. 14).

Para alinhar os objetivos da formulação com os resultados da implementação, devemos estabelecer os deveres dos regulados e, de igual forma, os deveres do exercício do poder por parte da Administração Pública (AP) (Botero e Ponce, 2011, p. 5 citando Tamanaha, 2004). Contribui para esta última perspectiva a margem de atuação da AP não moldada de imediato pelo legislador (Gaspar, 2005, p. 89), sendo comum que várias das suas cláusulas estejam distantes das situações concretas, tornando imprescindível a sua interpretação, especificação e pormenorização (Dias, 2007, p. 33). Neste sentido, a AP é responsável por determinar uma normatividade, subordinada à legalidade e aderente aos valores constitucionais (Caupers, 2009; Gomes, 2007), que servirá de critério nas escolhas que antecedem a emissão de decisões administrativas (Otero, 2007, p. 850 e ss.). Esta normatividade deve corresponder às soluções que melhor sirvam o interesse público que a legislação determinou, o que se define como um poder discricionário (Amaral, 2011, p. 84 e ss.).

Intenta-se frisar que, embora o Parlamento e o governo possam aprovar um conjunto vasto de legislação, se esta não for implementada de forma efetiva pela Administração Pública, não trará consigo a alteração à realidade que se pretendia com a sua publicação (Peters e Pierre, 2007). Vários autores têm-se dedicado ao estudo desse hiato, que designam por *déficit* de implementação, desde o trabalho precursor de Pressman e Wildasky (1973) até à revisão da bibliografia efetuada por Hill e Hupe (2010), passando pela contribuição de Mischen e Sinclair (2009) que visa colmatar o que estes autores identificam como um *déficit* de investigação – ação sobre o próprio *déficit* de implementação e, em Portugal, pela investigação da implementação de políticas públicas nas áreas da formação, da educação e da segurança social, da autoria de Cardim (2007).

Na União Europeia, a regulação foi apontada como uma área de desenvolvimento, essencial para favorecer a competitividade e a inovação económica, inicialmente com o enfoque na fase da tomada de decisão, através da redução da “burocracia”. A pedra basilar desta estratégia foi lançada em 2001 pelas três instituições europeias envolvidas no processo legislativo – o Parlamento, o Conselho e a Comissão – com o acordo interinstitucional “Melhor Regulação” (COM 2003/C 321/01). Mais recentemente, em 2010, a União Europeia divulgou a estratégia “Regulamentação Inteligente” (COM/2010/0543), impulsionada pela crise, que pôs em evidência a necessidade de obviar medidas regulamentares incompletas, ineficazes e com resultados insatisfatórios.

Tenciona-se, assim, alargar o espectro de ação das medidas aplicadas às restantes fases do ciclo das políticas públicas, da formulação à avaliação, também na área ambiental (EEA, 2010). Mas constata-se que os esforços estão,

ainda, centrados nos instrumentos de análise da tomada de decisão e, em muitos países, apenas numa vertente prévia, ou seja, antes de ocorrer a implementação, recorrendo-se a avaliações de impacto normativo *ex-ante*³ (Jacob e Hertin, 2008; Radaelli e Meuwese, 2009, 2010), situação igualmente diagnosticada ao nível nacional (Morais, 2010; OCDE, 2010).

Em Portugal, o défice de implementação de políticas públicas de ambiente foi constatado por autores como Schmidt (2008) e Pereira da Silva (2007), tendo Soromenho-Marques (2007) proposto uma ação estratégica em cinco vetores, incidentes na implementação (informação, planeamento, coordenação e participação) e na avaliação (responsabilidade). A progressão no uso de mecanismos de avaliação das políticas pelo Ministério do Ambiente é visível no aumento do número de indicadores, condensados nos relatórios anuais do estado do ambiente. Chama-se a atenção para o relatório de 2011 onde, no capítulo dedicado a este tema, se faz uma súmula dos documentos produzidos por organismos internacionais que avaliaram as políticas nacionais nos últimos anos e que reconhecem o trabalho realizado em áreas como a proteção dos recursos hídricos, a qualidade do ar ou a gestão dos resíduos. Contudo, o Ministério não se exime de uma autocrítica:

De uma forma geral, os relatórios/avaliações objeto de análise neste capítulo de destaque concluem que, não obstante os progressos significativos verificados ao nível das políticas de ambiente nos últimos anos, tanto a nível nacional e regional, ainda existe um longo caminho a percorrer, e esforços que têm de ser encetados não tanto para o cumprimento de metas e objetivos mas, principalmente, para garantir o bem-estar das gerações atuais e futuras [APA, 2011, p. 159].

Ora, se partirmos do princípio que a formulação das políticas públicas de ambiente, de génese europeia, não está errada, teremos de concluir que a avaliação deve ser direcionada para a correspondência entre os objetivos e metas idealizados e os resultados reais, entendidos estes últimos como os benefícios para as gerações presentes e futuras. Para clarificar esta ideia, coloque-se a seguinte interrogação: se num determinado ato legislativo se impõe o licenciamento dos regulados, a obrigação de estes reportarem o autocontrolo, demonstrando o cumprimento dos valores limite de emissão de poluentes ou de consumo de recursos, e a sua sujeição a ações de fiscalização/inspeção, por

3 Essa avaliação também pode ser *ex-post* ou sucessiva, entendida como “(...) uma análise dos efeitos reais produzidos por normas jurídicas que tenham entrado em vigor no ordenamento jurídico, tendo em vista apreciar as respetivas qualidade, eficácia e eficiência” (Morais, 2010, p. 18).

que motivo o objetivo final que seria expectável atingir, expresso na melhoria mensurável da qualidade do ar atmosférico, recursos hídricos ou água para consumo humano, não foi alcançado? Ou ainda: de que forma as licenças, as análises do autocontrolo e as ações de fiscalização/inspeção contribuem para atingir esses objetivos? A resposta a estas perguntas impõe a utilização de instrumentos de avaliação.

A fase da avaliação consiste num exame, pontual ou contínuo, transversal às restantes fases do ciclo de políticas públicas, que permite conhecer a trajetória (e os aspetos mais relevantes) entre os objetivos iniciais e os resultados finais (Howlett *et al.*, 2009). O estudo de caso descrito no ponto 3 corresponde a um exercício de avaliação da fase de implementação da política pública de regulação da qualidade de água para consumo humano.

Esta investigação pretende ser sistémica, no sentido conferido por Caupers (2002, p. 28 e ss.) à interdisciplinaridade da ciência da administração, que estuda as organizações públicas, considerando a sua interseção com outras ciências, das quais destacamos o direito administrativo, ramo da ciência jurídica que se dedica às regras que enquadram a sua ação; a ciência política, envolvendo o seu estudo como instrumento do poder político; a teoria organizacional, incidindo na estrutura e atividade administrativa; e as finanças públicas na seleção das ações que cumpram com as atribuições de servir o interesse público, e que implicam o gasto de dinheiros públicos (Moreno, 2010). Adicionamos dois outros domínios: o direito do ambiente, como fonte dos atos normativos que transcrevem as políticas públicas, que, como vimos, apresenta uma elevada complexidade do ponto de vista técnico-ambiental (Garcia, 2005; Dias, 2007), o que conduz à convocatória das ciências do ambiente.

Partimos de um contexto de implementação de políticas públicas que se reconhece como complexo, envolvendo múltiplos processos, guiões, intervenientes e valores, não raras vezes em conflito (Moynihan *et al.*, 2011). Impõe-se, por isso, a sua seleção e priorização no âmbito da investigação, que não pode ser neutra nos seus valores (Malterud e Benito, 2011).

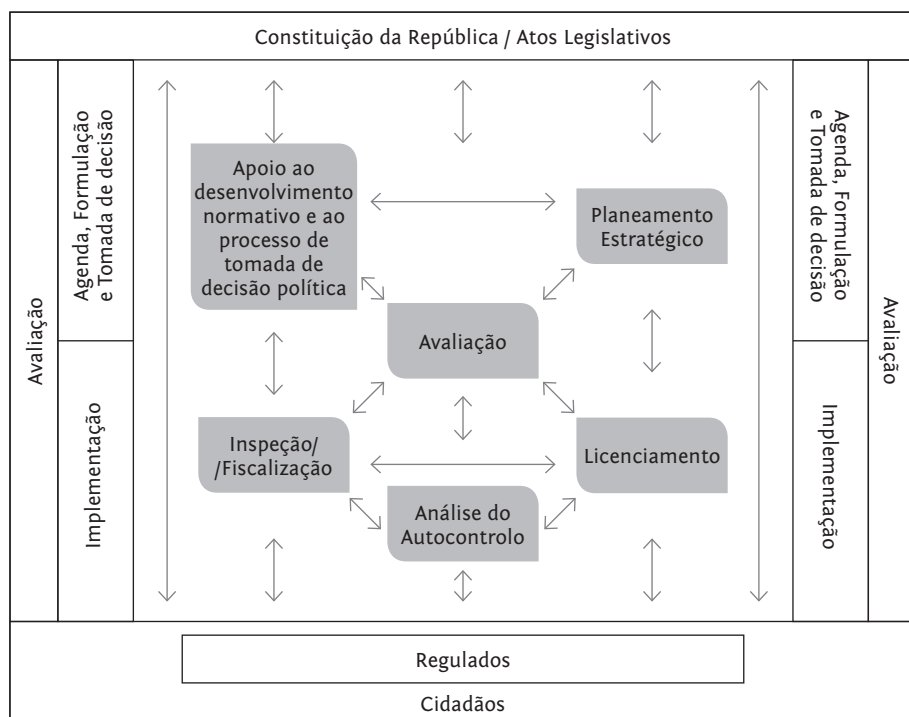
O seu âmbito balizou-se no nível da Administração Pública, definida como o sistema dos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas a quem se dirige o artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)⁴, que exercem um poder administrativo (Amaral, 2011, p. 24) que visa a prossecução do interesse público. Não se incluiu no estudo o Governo, o órgão superior da Administração Pública (artigo 182.º da CRP). As organizações foram consideradas como um todo, não se estudando a sua gestão interna, nem a interação com os regulados e os cidadãos.

4 Aprovada em 1976, atualizada com a VII revisão constitucional de 2005.

Não obstante, reconheceu-se a necessidade de considerar um ciclo de regulação mais amplo do que o primário, nas suas etapas de a) licenciamento, b) análise de autocontrolo e c) fiscalização/inspeção, englobando-se três etapas complementares: apoio ao desenvolvimento legislativo e ao processo de tomada de decisão política; avaliação; e planeamento estratégico (Farmer, 2007, p. 11).

Desta forma, quer-se valorizar a aprendizagem organizacional, definida por Ferrão (2011, p. 104) como o conjunto de alterações do entendimento sobre as estruturas e os procedimentos administrativos capazes de suscitar modificações no funcionamento interno (organizacionais, de gestão) e no relacionamento com outros atores, que proporcionem melhorias nos processos de decisão ou, dito por outras palavras, valorizar não apenas mais e melhor informação mas sim um processo de aprendizagem e, por essa via, a construção inteligente de políticas públicas (Ferrão, 2011; Ferrão e Mourato, 2010). Na prática, defende-se neste artigo a visão da regulação como uma política pública em si, na qual é possível distinguir as cinco fases do ciclo, conforme a figura 1.

FIGURA 1
Política pública de regulação ambiental



O QUADRO ANALÍTICO

O DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modelo lógico de conceptualização de desempenho da Administração Pública, no âmbito da implementação de políticas públicas, considera que os recursos (*inputs*) são aplicados em processos (*activities*) que produzem produtos (*outputs*), que conduzem a determinados resultados (*outcomes*) (Berman, 2007, p. 60; Hatry, 2007, p. 26). Para efeitos da investigação, utilizaram-se as definições do quadro 2.

QUADRO 2

Definição dos elementos do modelo lógico de desempenho da Administração Pública

Etapa	Definição
Recursos (<i>inputs</i>)	O tempo, os colaboradores, a formação, o financiamento, os equipamentos e outros elementos, que contribuem para a realização dos objetivos (INECE, 2008, p. 4).
Processos (<i>activities</i>)	Os processos que transformam os recursos em produtos (Berman, 2007, p.61), operacionalizando a implementação da legislação, incluindo os critérios utilizados na emissão das decisões administrativas. Operacionalizar, define-se como tornar concreto e inequívoco, passível de aplicação prática e abrangendo o âmbito pretendido.
Produtos (<i>outputs</i>)	Atividades, eventos ou serviços que atingem um regulado (INECE, 2008, p. 4), incluindo as decisões administrativas, sendo exemplos, as licenças, as análise de autocontrolo e os relatórios de fiscalização.
Resultados (<i>outcomes</i>)	O resultado final, que deriva dos produtos, o qual reflete se os objetivos da política pública foram atingidos (INECE, 2008, p.4), por exemplo, a melhoria mensurável da qualidade da água que afeta uma população.
Resultados pretendidos	A maximização dos resultados desejados e a minimização dos resultados indesejados.
Resultados desejados	Resultados que se quer maximizar, traduzidos no cumprimento da legislação pelos regulados, partindo do princípio de que este é sinónimo de proteção ambiental, num contexto de atuação da Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público.
Resultados indesejados	Resultados que se quer minimizar, traduzidos no incumprimento da legislação pelos regulados, partindo do princípio de que este é sinónimo de ausência de proteção ambiental. Ocorrem quando o incumprimento é detetado pela AP mas continua ou quando esta não tem sequer conhecimento dessa atividade ilegal, e o incumprimento não é detetado, não havendo em ambos os casos uma ação eficaz para o fazer cessar.

Fonte: Elaboração própria

Behn (2003) defende que o desempenho da Administração Pública (AP) é, frequentemente, estudado apenas com base em classificações como bom ou mau, mas sem revelar o porquê dessa deliberação. Para ilustrar este problema o autor recorre a um enigma. Pede para compararmos uma organização da AP a uma “caixa preta”. Ora, na maioria dos estudos que se debruçam sobre o seu desempenho, descreve-se o que entra na caixa e o que sai dela, mas não o que se passa lá dentro. E reflete: como transforma essa “caixa preta” os recursos em produtos? Os estudos sobre o que designa por “caixa preta” devem explicar como os recursos da organização são convertidos, através dos processos de implementação da AP, em produtos que originem os resultados desejados. Deste modo, conheceremos os fatores que estão correlacionados com a conversão de recursos escassos em produtos de alta ou baixa qualidade, por facilitarem ou dificultarem, respetivamente, a obtenção desses resultados. Seguindo este raciocínio, adotaram-se como linhas mestras no desenho dos indicadores compósitos⁵ que o sucesso na implementação de um diploma implica: 1) a produção de produtos alinhados com os resultados pretendidos, ou seja, que maximizem os resultados desejados e minimizem os resultados indesejados e 2) o uso eficiente de recursos.

A OPERACIONALIZAÇÃO

A codificação, expressa em categorias, subcategorias, e dimensões, facilitou a conceptualização e compreensão do significado dos dados, evidenciando direções, comparações e associações que antes não eram visíveis, permitindo a descoberta de novas perspectivas sobre a informação a recolher (Denzin e Lincoln, 2000). As dimensões foram operacionalizadas em indicadores, segundo o modelo de Lazarsfeld (1972), em que os conceitos são transformados num referencial de variáveis, quantificáveis e reproduzíveis, suscetíveis de observação empírica. A metodologia, os conceitos e o desenho da codificação e respetivos indicadores foram desenvolvidos para esta investigação.

Como categorias, definiram-se as fases do ciclo primário de regulação: o licenciamento, a análise de autocontrolo e a fiscalização/inspeção. Para cada categoria, consideraram-se duas subcategorias. A primeira, informação, corresponde aos critérios utilizados na produção dos documentos escritos⁶,

5 Em termos gerais um indicador é uma medida quantitativa ou qualitativa que resulta de uma série de factos observáveis que revelam uma determinada posição de um fator, em relação a um referencial pré-definido. Um indicador compósito é formado por um conjunto de indicadores individuais que são agregados (indicadores agregados) num único indicador final (OCDE, 2008).

6 Documentos escritos, visando estabelecer critérios na ação administrativa da Administração Pública.

práticas⁷ e decisões administrativas⁸ que apoiam a implementação dos requisitos legais pela Administração Pública (AP). Esta subcategoria é caracterizada pelas dimensões qualidade, universo e proporcionalidade. A segunda, fluxos de informação, corresponde aos critérios utilizados na coordenação e troca de informação entre as entidades da AP e é caracterizada pelas dimensões interface e sobreposição.

No quadro 3, apresentamos os conceitos subjacentes à codificação adotada. A figura 2 ilustra o processo de codificação e a sua operacionalização em indicadores.

LIMITAÇÕES E DESAFIOS

Não sendo esta uma matéria desenvolvida no presente artigo, convém deixar um esclarecimento sobre o uso de indicadores. Para a implementação de políticas públicas pelo setor público, ou de qualquer reforma com esta relacionada, ser bem-sucedida, são necessários indicadores (Mayne e Zapico-Goni, 2004), que se constituem como instrumentos hermenêuticos que permitem a uma organização aferir se está no caminho certo, aprender com a experiência, e melhorar o seu desempenho (Hatry, 2007; Heinrich, 2007, p. 34). Mas existem condições a respeitar. É essencial que o enfoque dos indicadores seja, em primeira linha, nos resultados pretendidos e, apenas numa segunda linha, nos recursos e nos produtos, sob pena de a inversão desta ordem suscitar efeitos perversos (Pollitt e Bouckaert, 2000; Bruijn, 2007; Talbot, 2010; Walker *et al.*, 2010; Dooren e Bouckaert, 2010). Mais, não se deve partir de ideias pré-concebidas sobre o funcionamento dos serviços da Administração Pública (AP) ou da reforma que neles se quer provocar. Ao invés, os indicadores devem ser construídos com a ampla participação dos colaboradores da AP, porque são os mais conhecedores e interessados em melhorar a realidade do trabalho diário (Seddon, 2008).

Os indicadores são uma condição necessária, mas não suficiente, pelo que é imprescindível que o seu uso, a par com outros instrumentos, mobilize, em conjunto, os colaboradores das diferentes entidades da AP, o governo, a Assembleia da República, bem como os regulados e cidadãos, para os objetivos das políticas públicas. No que concerne ao objetivo de proteção do ambiente,

7 A ação administrativa de uma entidade da Administração Pública, fundamentada, ou não, em documentos escritos.

8 Caso geral, trata-se de atos administrativos, isto é, atos jurídicos unilaterais praticados, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração Pública, que traduzem a decisão de um caso, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta (Amaral, 2011, p.239), por exemplo, uma licença, um ofício que emite um juízo de conformidade legal sobre os resultados do autocontrolo.

QUADRO 3

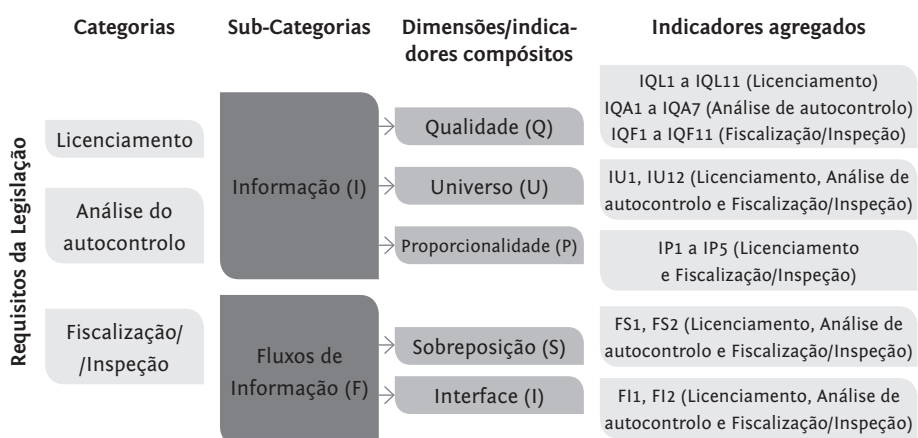
Definição das dimensões associadas às duas subcategorias (informação e fluxos de informação)

Subcategorias	Dimensões / Indicadores compósitos
	Qualidade: a redução da incerteza no cumprimento dos requisitos legais. Universo: a identificação de todos os regulados e a garantia do cumprimento das suas obrigações formais de requerimento de licenciamento e de submissão de autocontrolo, se necessário recorrendo a ações de fiscalização/inspeção. Inclui a emissão dos respetivos atos administrativos em tempo útil.
Informação	Proporcionalidade: a implementação de diferentes níveis de prevenção, minimização e controlo das atividades dos regulados suscetíveis de provocar a emissão de poluentes ou de consumir recursos naturais para determinado fim, em função do seu impacto, real ou potencial, no ambiente. Nota. Esta dimensão não é aplicável à “análise de autocontrolo”, por se considerar que não deverão existir diferentes níveis de exigência na análise dos autocontroles, mas sim nos próprios autocontroles impostos aos regulados.
Fluxos de Informação	Sobreposição: a coordenação e a troca sistemática de informação entre as entidades da AP que têm atribuições, em simultâneo no Licenciamento, Análise de Autocontrolo ou Fiscalização/Inspeção. Interface: a coordenação e a troca sistemática de informação entre as entidades ou unidades orgânicas de entidades da AP, com atribuições centrais, respetivamente, no Licenciamento, Análise de Autocontrolo ou Fiscalização/Inspeção.

Fonte: Elaboração própria

FIGURA 2

Esquema da codificação e operacionalização em indicadores



Fonte: Elaboração própria

Gomes (2007, pp. 87-99) explica-o como uma tarefa que não compete apenas ao Estado (apesar de a sua tutela caber, em primeira linha, ao poder público), mas como o dever de proteger um bem coletivo (das gerações presentes e futuras), cuja insuscetibilidade de apropriação individual é contrabalançada pela possibilidade de fruição das suas utilidades, que impõem uma ética de responsabilização individual na realização do interesse comum. O papel das instituições de ensino, nos seus diferentes níveis, é igualmente relevante, destacando-se o do ensino superior, no conhecimento da realidade e no envolvimento na resolução de problemas da sociedade, nomeadamente através da investigação-ação (Guerra, 2007; McNiff, 2009; Mischen e Sinclair, 2009).

Neste quadro, e num cenário de visibilidade dos procedimentos e resultados da implementação, as ações tomadas ao serviço do interesse público serão legitimadas pelos cidadãos, em respeito mútuo pelos valores democráticos. Confiamos que o agora exposto converge com o ideal do Novo Serviço Público, designação dada por Denhardt e Denhardt (2007) ao recentrar a discussão sobre a AP não nas suas diferentes formas de gestão, mas no valor que a norteia: atingir o bem comum.

ESTUDO DE CASO

ÂMBITO

O estudo de caso incidiu sobre a implementação do Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, na vertente das entidades gestoras de sistemas públicos de abastecimento de água.⁹ A formulação deste diploma tem como objetivo a garantia da qualidade da água para consumo humano, que se atinge quando o conjunto de valores medidos para os parâmetros microbiológicos e físico-químicos que a caracterizam, não ultrapassam os máximos ou mínimos fixados, ou seja, os valores paramétricos.

METODOLOGIA

O trabalho de campo decorreu na Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), que tem como uma das suas atribuições assegurar a regulação da qualidade da água para consumo humano. Apesar de a ERSAR deter as competências centrais na vertente em estudo, salienta-se que as autoridades de saúde, cujas funções são exercidas pela Direção-Geral de Saúde ou delegados

9 Entidade responsável pela exploração e gestão de um sistema de água para consumo humano, através de redes fixas ou de outros meios de fornecimento de água, no âmbito das atribuições de serviço público.

de saúde nas regiões e concelhos¹⁰ desempenham uma função relevante de fiscalização, nomeada no diploma como “vigilância sanitária periódica”.

Recorreu-se a um processo de inquirição baseado em três tipos de questionário: a) geral: conjunto de questões prévias para enquadrar e compreender a implementação do diploma; b) específicos: conjunto de questões relativas, respetivamente, ao licenciamento, à análise de autocontrolo e à fiscalização/inspeção, que visaram a recolha dos dados expressos nos critérios correspondentes aos indicadores agregados de cada indicador compósito; c) individual: conjunto de questões para conhecer a perceção dos inquiridos, através da identificação dos fatores que pudessem ser, ou não, obstáculos na implementação do diploma.

Pela análise da orgânica da ERSAR, identificaram-se cinco grupos-alvo a inquirir solicitando-se a participação de um(a) dirigente e pelo menos um(a) técnico(a) superior para cada um deles. Os questionários a) e b) foram preenchidos presencialmente pela autora nas sessões de trabalho que decorreram, com cada um dos grupos, entre dezembro de 2011 e janeiro de 2012. A resposta ao questionário c) foi anónima e individual. Analisaram-se as práticas, os documentos escritos e os sistemas de informação e um número superior a 25% do total de atos administrativos, referentes aos anos de 2010 e 2011, por amostragem aleatória. A utilização de diferentes métodos de recolha de informação junto de diferentes grupos constituiu uma forma de triangulação, apoiando a validação dos resultados e conferindo-lhes maior complexidade e rigor (Denzin e Lincoln, 2000; Alves, 2002).

RESULTADOS OBTIDOS

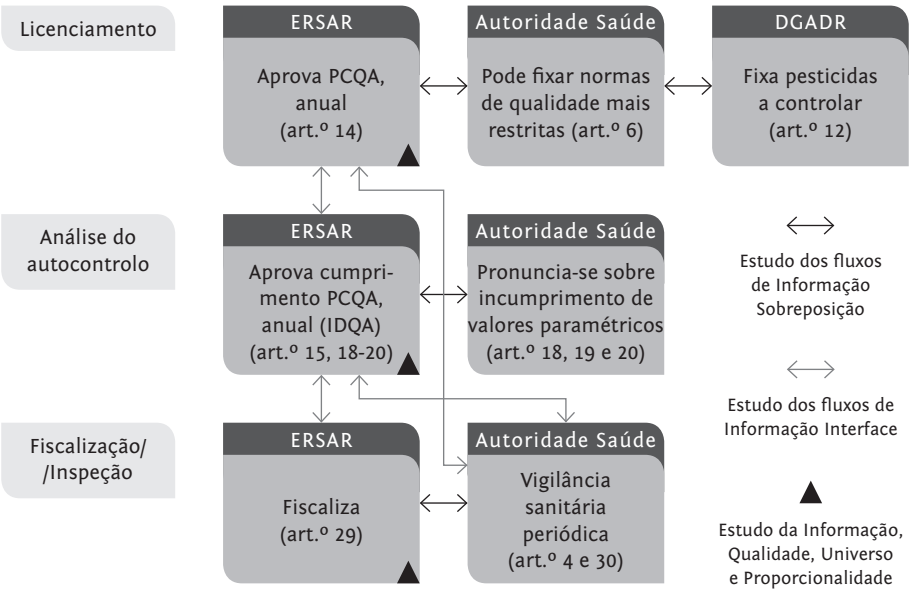
A figura 3 esquematiza o Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto, em função dos requisitos da legislação aplicáveis a cada categoria (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e *itens* de estudo das subcategorias (informação e fluxos de informação).

Comparou-se a informação recolhida com os critérios correspondentes a cada um dos indicadores agregados, de cada indicador compósito, para as três categorias, tal como exposto na figura 2. Os indicadores agregados foram pontuados com: “0” – critério raramente aplicado; “0.5” – critério aplicado pontualmente ou; 1 – critério aplicado sistematicamente. Desse exercício resultaram as pontuações da figura 4.

A pontuação aproximada de cada um dos indicadores compósitos – que pode variar entre 0,00 e 1,00 – obtém-se através da interseção da linha correspondente com o polígono associado a cada uma das categorias, identificado com tons de cinzento, conforme a legenda.

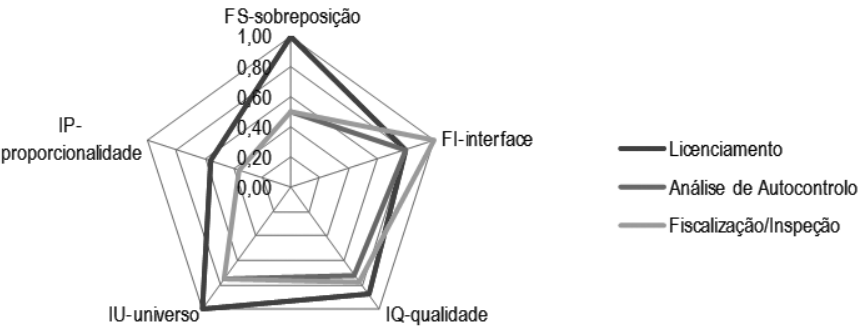
10 Conforme estabelecido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto.

FIGURA 3
Esquematisação do D. L. 306/2007, regulação de entidades gestoras de sistemas públicos, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias e estudo das sub-categorias



ERSAR, Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos
DGADR, Direção Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional
PCQA, Plano de Controllo da Qualidade da Água, equivale a ato administrativo de licenciamento
IDQA, Introdução de Dados da Qualidade da Água, equivale ao autocontrolo, fixado no PCQA
Fonte: Elaboração própria

FIGURA 4
Resultados por categoria e por dimensão



Fonte: Elaboração própria
Nota: A dimensão proporcionalidade não é aplicável na categoria análise de autocontrolo

A figura 4 evidencia o sucesso na implementação deste diploma, no que se refere às entidades gestoras de sistemas públicos, uma vez que as pontuações são, em média, iguais ou superiores a 0,76 – limite a partir do qual se convencionou considerar uma implementação bem-sucedida. Temos, no entanto, como exceções:

- Dimensão sobreposição e universo, na análise de autocontrolo e na fiscalização/inspeção;
- Dimensão proporcionalidade, nas duas categorias às quais é aplicável, o licenciamento e a inspeção/fiscalização; e na
- Dimensão qualidade, na análise de autocontrolo.

Os dados da figura 4 concordam, genericamente, com a avaliação efetuada pela ERSAR:

O setor de abastecimento público de água para consumo humano em Portugal tem revelado uma evolução assinalável, sustentada no facto de que em 1993 apenas cerca de 50% da água era controlada e tinha boa qualidade e em 2008 este indicador é de quase 97%. A percentagem de análises realizadas encontra-se acima dos 99% [ERSAR, 2011a, p. 40].

Apesar de a avaliação da ERSAR não considerar indicadores relevantes, como a evolução da qualidade da água distribuída, os desvios aos valores paramétricos e a origem desses incumprimentos, a sua duração e correção (Costa, 2011, pp. 63-64), constata-se que esta reflete uma evolução positiva da implementação, materializada num maior número de regulados que efetua adequadamente o controlo da água e na boa qualidade da água controlada.

ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS

A metodologia desenvolvida para esta investigação será adequada se promover a identificação das causas da pontuação atribuída, habilitando-nos a compreender e a interpretar os fenómenos, equacionando possíveis explicações alternativas. Neste ponto, explanamos os principais resultados do estudo de caso.

Ao explicarmos as pontuações obtidas nos indicadores, surgiram como fatores facilitadores na implementação:

- a) Existência de uma entidade reguladora única com estratégia clara e visível dos procedimentos de implementação.

A pontuação atribuída a muitos indicadores agregados foi elevada, obtendo-se uma pontuação igual ou superior a 0,75 em nove do total de catorze

indicadores compósitos pontuados. A percepção dos colaboradores da ERSAR sobre a implementação deste diploma, expressa nos questionários individuais, foi positiva, manifestada na identificação de um único obstáculo moderado e na ausência de obstáculos maiores.¹¹

A estratégia regulatória da ERSAR contribui de forma decisiva para estes resultados. Esta passa por três planos de intervenção: um primeiro, ao nível da regulação estrutural, que consiste na contribuição para uma melhor organização do setor e para a clarificação das suas regras; um segundo, ao nível da regulação comportamental das entidades gestoras a atuar neste setor, destacando-se as vertentes da regulação económica, da qualidade de serviço prestado por estas, da qualidade da água para consumo humano e da interface com os consumidores; e um terceiro, ao nível de atividades regulatórias complementares, que inclui a elaboração e a divulgação regular de informação e o apoio técnico às entidades gestoras.

Todos os documentos de apoio à regulação estão disponíveis ao público no sítio oficial da internet da ERSAR, promovendo-se a sua ampla divulgação junto de todos os interessados.

Destaca-se, ainda, existir uma entidade competente com funções principais em matéria de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção e, dentro desta, a ERSAR, ser a mesma unidade orgânica, o Departamento da Qualidade da Água, a responsável por estas funções. Acrescente-se que lhe compete a receção e tratamento de todas as reclamações relacionadas com a qualidade da água para consumo humano.

Estes aspetos demonstram-se vantajosos na implementação do diploma, quer pela facilidade e simplificação dos fluxos de informação (sobreposição e interface), quer pelo conhecimento aprofundado das características das atividades e desempenho dos regulados em matéria de qualidade da água para consumo humano (qualidade, universo e proporcionalidade).

Estas constatações preencheram vários critérios e foram observáveis através da divulgação das decisões administrativas emitidas entre as entidades com competências de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização; dos mecanismos que asseguram a coerência e harmonização dos documentos escritos e das práticas que relevam na tomada de decisão; da emissão anual de um

11 O questionário solicitava a identificação da existência, ou não, de obstáculos e em caso afirmativo se este era menor, moderado ou maior. Os sete temas abordados incluíam a distribuição de responsabilidades, a coordenação, a avaliação da implementação, os instrumentos de implementação, o conhecimento das atividades e desempenho dos regulados e a sua relação com o conhecimento do estado real do ambiente e a atuação proporcional sobre os regulados com maiores impactos ambientais, reais e potenciais.

único ato administrativo de licenciamento (PCQA, Plano de Controlo da Qualidade da Água) por cada uma das cerca de quatrocentas e trinta (430) entidades gestoras de sistemas públicos, que integra as condições impostas pelas autoridades de saúde e pela Direção Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural; da imposição de autocontrolo, em cada PCQA, obedecendo a diferentes frequências mínimas, de amostragem e análise da água, consoante a dimensão das atividades das entidades gestoras (número de habitantes servidos); e no uso de uma matriz de risco para selecionar as cem ações de fiscalização que se realizaram em 2011, onde ponderou a dimensão das atividades das entidades gestoras e o seu desempenho no âmbito do cumprimento do diploma que estabelece o regime da qualidade da água para consumo humano, incluindo a percentagem de cumprimento dos valores paramétricos, o tratamento dos incumprimentos e a sua persistência, a data da última fiscalização e a existência de reclamações.

Contudo, não se observou um conhecimento, quer do estado do ambiente natural na área de influência das captações de água, subterrâneas ou superficiais, utilizadas pelas entidades gestoras como origem de água para consumo humano, quer do respetivo desempenho ambiental e, consequentemente, o uso dessa informação no planeamento das ações de licenciamento e fiscalização (proporcionalidade), assunto que desenvolveremos à frente.

b) Formulação clara e rigorosa do diploma e adequação dos instrumentos de apoio à regulação

As elevadas pontuações da dimensão qualidade do licenciamento, análise do autocontrolo e fiscalização estão diretamente relacionadas entre si. A definição de condições, de entendimento inequívoco, no autocontrolo imposto aos regulados por via do licenciamento (PCQA, aprovado anualmente pela ERSAR) reduz a incerteza inerente à aferição da conformidade legal dos seus resultados pela ERSAR (IDQA, Introdução de Dados da Qualidade da Água, submetido anualmente pelos regulados) e na fiscalização, fomentando o seu entendimento consensual pelos vários atores e diminuindo a possibilidade de fraude. Para os aspetos atrás referidos, destaca-se o cumprimento dos seguintes critérios: a identificação completa dos responsáveis pelo cumprimento das disposições legais e dos locais onde exercem a atividade, destrinchando as responsabilidades imputáveis às entidades gestoras em alta¹² e em baixa¹³, incluindo quando

12 Responsáveis por um sistema destinado, no todo ou em parte, ao represamento, à captação, à elevação, ao tratamento, ao armazenamento e à adução de água para consumo público.

13 Responsáveis por um sistema destinado, no todo ou em parte, ao armazenamento, à elevação e à distribuição de água para consumo público aos sistemas prediais, aos quais liga através de ramais de ligação.

se comprove que o incumprimento de um valor paramétrico seja devido ao sistema de distribuição predial¹⁴; a descrição das condições da atividade dos regulados que determinam a aplicabilidade de certas disposições dos normativos, sendo exemplos, o número de habitantes servidos, a delimitação das zonas de abastecimento e os fontanários não ligados à rede pública; a definição das alterações nas condições da atividade dos regulados que determinam a obrigatoriedade de proceder a um pedido de revisão do PCQA e os prazos aplicáveis; a definição exata dos pontos e datas de amostragem do autocontrolo da água, obedecendo a critérios pré-definidos que garantem a sua representatividade, como sejam, a seleção de um número mínimo de instituições públicas, incluindo hospitais e escolas, e a recolha de amostras ao longo do ano; a definição dos parâmetros a medir e os métodos admissíveis para a amostragem e determinação laboratorial, identificando-se a entidade responsável por essas ações; o tratamento e apresentação dos resultados dos ensaios laboratoriais, incluindo a exatidão, a precisão e os limites de deteção associados a cada parâmetro; e os pressupostos que consubstanciam o incumprimento de um valor paramétrico, a obrigatoriedade de aplicação de medidas corretivas e a demonstração da sua eficácia.

Várias das disposições descritas têm origem no Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto, que incluiu não apenas os fins (objetivos de qualidade da água para consumo humano) mas também os meios (instrumentos para atingir esses objetivos), através da definição pormenorizada do conteúdo do PCQA, em particular do autocontrolo, o que parece ter constituído uma estratégia acertada. De facto, revela-se em diversas passagens do seu preâmbulo a incorporação da experiência obtida com a implementação do diploma que este veio revogar (Costa, 2011, p. 35), sendo exemplos: o controlo da qualidade da água passou a ser feito na torneira do consumidor; a obrigatoriedade da desinfecção como processo de tratamento para a redução da ainda elevada percentagem de incumprimentos dos valores paramétricos relativos aos critérios microbiológicos; a introdução de novos parâmetros no controlo da qualidade da água devido à existência, em algumas zonas do País, de águas com dureza elevada ou agressivas, ou com frequente aparecimento de florescências de cianobactérias. Esta recolha de informação corresponde ao cumprimento de critérios da dimensão qualidade, na análise de autocontrolo e na fiscalização.

Não obstante o elevado nível de detalhe do diploma, que transpôs e completou a Diretiva 98/83/CE, têm vindo a ser publicadas pela ERSAR recomendações

14 O conjunto de canalizações, acessórios e aparelhos instalados entre as torneiras normalmente utilizadas para consumo humano e o ramal de ligação.

técnicas sobre as matérias sujeitas a regulação¹⁵ sempre que surge a necessidade de harmonizar procedimentos, realçando-se que a maioria não resulta de normas estabelecidas ao nível da União Europeia, uma vez que estas são praticamente inexistentes. Adicionalmente, e para o apoio dos regulados, a ERSAR tem elaborado guias¹⁶, em alguns casos em parceria com universidades e centros de investigação e com a consulta das autoridades de saúde (AS).

A conjugação dos factos atrás referidos elevou as pontuações dos critérios de sobreposição e interface, mas também de qualidade, por se comprovar que os fluxos de informação produziram a troca de experiências entre as entidades competentes pelo licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização, e a melhoria contínua das decisões administrativas, documentos escritos e práticas.

As elevadas pontuações da dimensão universo resultaram da emissão das decisões administrativas de licenciamento e análise de autocontrolo e o seu reporte à totalidade dos regulados, em tempo útil, e da identificação e ação imediata sobre os incumpridores, que não submeteram o PCQA ou o IDQA nos prazos previstos.

Neste *item*, não será de ignorar a ferramenta informática utilizada pela ERSAR na sua implementação, o PCQA-*online*, previsto no art.º 14, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 306/2007, que conduziu à desmaterialização e racionalização dos processos e à centralização da informação.

Destaca-se que as condições do autocontrolo impostas aos regulados por via do PCQA são transpostas para o IDQA, ou seja, estão inseridas no PCQA-*online*, facilitando o processo de submissão do IDQA pelos regulados e a respetiva validação pela ERSAR.

O PCQA-*online* possui características de cruzamento automático da informação e produção de alertas sobre os dados submetidos no IDQA, quando estes

15 Ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, que aprova a orgânica da ERSAR, é competência do Conselho Diretivo emitir recomendações sobre as matérias sujeitas à regulação da ERSAR. São exemplos, a Recomendação IRAR n.º 07/2005, Controlo dos bromatos na água para consumo humano; Recomendação IRAR n.º 05/2005, Método alternativo para análise de bactérias coliformes e *Escherichia coli*, Recomendação IRAR n.º 04/2005, Controlo do arsénio na água para consumo humano; Recomendação IRAR n.º 03/2005, Controlo do ferro e do manganês na água para consumo humano. Quanto à amostragem, os critérios estão patentes na Recomendação ERSAR n.º 03/2010, Procedimento para a colheita de amostras de água para consumo humano em sistemas de abastecimento (substitui a Recomendação IRAR n.º 08/2005).

16 Sendo exemplos, o Guia Técnico n.º 6 de 2005 (Controlo da qualidade da água para consumo humano em sistemas públicos de abastecimento), o Guia Técnico 10 de 2008 (Controlo Operacional em Sistemas Públicos de Abastecimento de Água) e o Guia Técnico n.º 13 de 2009 (O tratamento de água para consumo humano face à qualidade na origem).

não estão conformes com o PCQA, destacando-se a identificação das análises em falta e o incumprimento de valores paramétricos.

Apresenta, ainda, a funcionalidade de troca de informação *online*, a que correspondem dois critérios da dimensão qualidade: em primeiro lugar ao prever que os regulados devam responder, num determinado prazo, perante as inconformidades ou inconsistências detetadas na validação dos dados submetidos no IDQA, antes da instauração de um eventual processo de contraordenação, o que a ERSAR designa por contraditório, e, em segundo lugar ao não permitir que os regulados modifiquem os dados de base aprovados no PCQA, obrigando-os a comunicar à ERSAR qualquer intenção de alteração, através de um módulo próprio desta aplicação informática.

c) Acreditação dos laboratórios e certificação dos técnicos de amostragem

Na elevada pontuação da dimensão qualidade, nas três categorias, é preponderante a obrigatoriedade de as amostras de água para consumo humano serem recolhidas e as determinações dos parâmetros realizadas, por laboratórios acreditados para este efeito, pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC), sendo o referencial a norma NP EN ISO/IEC 17025 “Requisitos gerais de competência para laboratórios de ensaio e calibração”.

Em alternativa, os técnicos de amostragem (que podem ser colaboradores da entidade gestora) devem deter uma certificação da RELACRE – Associação de Laboratórios Acreditados de Portugal, a única entidade certificadora de pessoas em Portugal, à data, na área da recolha de água para consumo humano, recorrendo à norma ISO/IEC 17024 “*Conformity assessment – General requirements for bodies operating certification of persons*”.

A intervenção de uma entidade externa aos regulados, competente para validar os procedimentos técnicos de amostragem e ensaios laboratoriais é um dos critérios da dimensão qualidade. A certificação/acreditação responsabiliza aqueles que realizam essas operações e confere credibilidade aos resultados do autocontrolo e, em consequência, ao juízo de cumprimento dos valores paramétricos, no qual se afiança a proteção da saúde pública.

Os resultados dos indicadores permitiram, também, identificar os principais obstáculos que dificultam a implementação, e que a seguir se descrevem.

d) Insuficiente conjugação da regulação da qualidade da água para consumo humano e da qualidade ambiental

Não foram atingidos vários critérios da dimensão proporcionalidade, por não se demonstrar a conexão da regulação da qualidade da água para consumo humano com a proteção do ambiente, que se encontra direcionada para a vertente da saúde pública.

Pela leitura do Decreto-Lei n.º 306/2007, constata-se que a sua redação é omissa nessa relação, apesar de a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, artigo 56.º) prever a obrigatoriedade de as entidades gestoras de sistemas públicos deterem os respetivos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH), a serem emitidos pelas Administrações de Região Hidrográfica (ARH), que as habilite a extraírem água, de captações subterrâneas ou superficiais, para fins de consumo humano. Neste contexto, não se verificou existir um cruzamento sistemático de informação entre a ERSAR e as ARH.

Apesar de as ARH serem as entidades com competência central na regulação ambiental das captações de águas subterrâneas e superficiais utilizadas para consumo humano, nomeadamente na monitorização e controlo da qualidade e da quantidade de água extraída e dos recursos hídricos, tal não invalida ser uma atribuição da ERSAR “contribuir para a proteção do ambiente e dos recursos naturais.”¹⁷ A reforçar este facto, destaque-se que este foi o único *item* que obteve a classificação de obstáculo moderado no questionário individual, o que indicia ser igualmente uma preocupação dos seus colaboradores.

Neste quadro, a ERSAR desconhece e, consequentemente, não considera ao emitir o PCQA: i) as eventuais zonas de escassez ou poluição dos recursos hídricos; a influência das atividades dos regulados sobre essas zonas e as técnicas e tecnologias utilizadas, ou não, para diminuir esse impacto, incluindo as características dos sistemas de tratamento de água adotados face à qualidade da água na origem ou as formas de reduzir a extração e os consumos de água; ii) o desempenho ambiental das entidades gestoras, por exemplo, se são detentoras dos devidos TURH e cumprem as condições aí estipuladas.

Com efeito, a complementaridade entre os regimes legais da qualidade da água para consumo humano e da proteção dos recursos hídricos poderia trazer numerosos proveitos (MAOTDR, 2007), consubstanciados numa aposta sólida no princípio da prevenção, designadamente:

- a) Na qualidade da água na origem, por via da delimitação dos perímetros e áreas de proteção e a fiscalização/inspeção das atividades aí exercidas¹⁸, evitando a sua poluição e o recurso a sistemas de tratamento de água para consumo humano dispendiosos (EEA, 2012) e eventuais riscos para a saúde humana;
- b) Na quantidade da água na origem, por via da análise das necessidades reais e sua repercussão nas restrições aos volumes de água extraídos

17 Cf. alínea b), n.º 2 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro.

18 Competências das ARH e da Inspeção-Geral do Ministério do Ambiente, matéria que também foi alvo de estudo, mas que por motivos de dimensão do artigo, não pode aqui ser exposto.

por unidade de tempo, dotando os seus utilizadores das ferramentas necessárias para tomarem as melhores opções¹⁹ e impulsionando as entidades gestoras de sistemas públicos a tornarem-se atores mais ativos na promoção do uso eficiente deste recurso, pelos consumidores, mas também na sua própria gestão, entre a captação da água e o seu ponto de entrega, reduzindo os riscos associados à escassez de água.

Esta aposta é mais premente se considerarmos os problemas de qualidade e quantidade da água que enfrentamos no presente (EEA, 2012) e os desafios que o futuro nos coloca, sendo expectável que

[...] as captações de água estejam sujeitas a acrescidos riscos de degradação da qualidade por efeito de poluentes químicos e biológicos emergentes, [...] ao risco de diminuição das disponibilidades hídricas e de aumento da sua assimetria sazonal e espacial, bem como de deterioração da qualidade, por efeito das alterações climáticas [...] a uma competição crescente com outras utilizações da água [como a agricultura e indústria] devido à escassez de recursos hídricos disponíveis [Baptista *et al.*, 2009].

O estudo sobre o impacto das alterações climáticas em Portugal nas várias componentes naturais (SIAM – *Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures*), coordenado por Duarte Santos (2002, 2006), aponta os elevados riscos de degradação dos recursos hídricos no nosso país (Cunha *et al.*, 2006).

Mas não se pode ignorar a importante contribuição da ERSAR nestas matérias, em particular através da publicação dos guias técnicos n.º 11 de 2009, sobre a proteção das origens superficiais e subterrâneas nos sistemas de abastecimento de água, o guia n.º 8 de 2006 relativo ao uso eficiente da água no setor urbano, e ainda o guia n.º 3 de 2005, que versa sobre o controlo de perdas em sistemas públicos de adução e distribuição de águas.

A estratégia de promoção da eficiência está igualmente patente no seu sistema de avaliação da qualidade de serviço prestado aos utilizadores, o qual recorre a um sistema de indicadores, definidos no âmbito das suas atribuições que tem por base três desígnios de regulação: a interface com os utilizadores, a sustentabilidade da prestação do serviço, e a sustentabilidade ambiental. Anualmente, publica-se para cada entidade gestora e para cada indicador, o nível de

19 Por exemplo, na produção e divulgação de guias, com informação atualizada sobre cada setor e subsetor, que informem sobre as técnicas e tecnologias de uso eficiente da água, sua eventual certificação, e o seu custo-benefício e cuja aplicação deve ser evidenciada nos novos projetos ou alteração de projetos existentes, na fase do licenciamento.

desempenho com que o serviço é prestado aos utilizadores, promovendo, no relatório anual do setor de águas e resíduos de Portugal (RASARP), a sua comparação com outras entidades similares, através de *benchmarking* (ERSAR, 2011b).

e) Dificuldades na gestão dos incumprimentos (legais)

O incumprimento de um valor paramétrico por parte de uma entidade gestora não constitui uma infração legal, residindo a matéria de contraordenação na ausência de comunicação imediata dessa ocorrência às autoridades de saúde e à ERSAR e a posterior aplicação de medidas corretivas.

Esta disposição da legislação apresenta as virtudes de alertar as entidades competentes, em tempo útil, dos incumprimentos que possam traduzir situações de perigo para a saúde dos consumidores e direcionar os esforços das entidades gestoras para a análise imediata das causas desse incumprimento e para a sua correção, ao invés de desviar a sua atenção para um eventual processo de contraordenação instaurado logo que se confirmasse um incumprimento, como é comum na redação dos diplomas em matéria de proteção de ambiente.

Para este fim, o PCQA-*online* demonstra ser, mais uma vez, um instrumento fundamental, permitindo reportar os incumprimentos em módulo próprio, e criando alertas para a sua receção.

Do mesmo modo, quando o IDQA é submetido, ocorre o cruzamento automático com a informação armazenada, pelo que os incumprimentos que não haviam ainda sido reportados são automaticamente detetados e produzidos alertas. Acontece que as virtudes apontadas só são efetivas quando implementado um sistema de tratamento integral da informação reportada, o que não se verificou.

Esta situação foi sinalizada por não serem preenchidos com a pontuação máxima os critérios de três indicadores da análise de autocontrolo: um da dimensão universo, pela ausência de emissão, em tempo útil, das decisões administrativas na sequência do relato de incumprimento; e dois da dimensão qualidade, o primeiro por não ser exigida a aplicação de medidas corretivas sempre que se verifica um incumprimento, e o segundo por não serem solicitados aos regulados os dados em falta, que impedem um juízo de cumprimento sobre as condições impostas no autocontrolo, indicando os prazos e as penalidades aplicáveis por ausência de resposta ou resposta incompleta, pelo menos, numa segunda solicitação.

As entidades gestoras reportam à ERSAR, em média, um total de trinta e sete (37) incumprimentos dos valores paramétricos por dia útil²⁰, a que

20 Valor obtido considerando o total de 9306 registos na aplicação “Incumprimentos” no ano de 2011, na ferramenta PCQA-*online*, dividido por um total de 251 dias úteis.

correspondem cerca de 2 % do total de análises realizadas, registando no PCQA-*online* o valor medido e a data da comunicação deste incumprimento à autoridade de saúde, mas, frequentemente, não informando sobre as suas causas e as medidas corretivas que vão implementar.

Desta forma, e para estar habilitada a emitir uma decisão administrativa de análise de autocontrolo, a ERSAR vê-se forçada a solicitar informação adicional, tendo-se verificado que a obtenção de resposta nem sempre ocorre²¹, sem prejuízo dos incumprimentos dos parâmetros obrigatórios (os que podem apresentar riscos para a saúde), serem alvo de tratamento prioritário (ERSAR, 2011c).²²

Estes factos contribuem para uma menor pontuação da dimensão universo, da análise de autocontrolo, que se explica por falta de recursos humanos (Costa, 2011, p. 54), mas também por dificuldades criadas pela redação do n.º 1 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 306/2007, que prevê que os incumprimentos sejam “comunicados de forma auditável”, sendo infração “a não comunicação”.

Com efeito, o termo “auditável” não está definido no diploma²³, o que parece justificar as omissões no cumprimento desta obrigação. Senão vejamos: após a comunicação, o art.º 19.º prevê a investigação imediata das causas e a adoção de medidas corretivas. Mas como poderá a ERSAR aferir as causas e se as medidas corretivas foram implementadas, se estas não lhe foram comunicadas? Temos de concordar que existe uma comunicação, apesar de incompleta.

Do ponto de vista da Administração Pública esta comunicação não se demonstra “auditável”, mas o regulado poderá alegar ter interpretado este termo

21 4172 dos 9306 registos estavam classificados como “fechados” (com decisão final da ERSAR), 2889 como “comunicados” (para os quais a entidade gestora não comunicou as causas e medidas corretivas ou em que tendo comunicado, não demonstrou a correção do incumprimento) e 512 como “devolvidos” (à entidade gestora para correção de dados ou esclarecimentos). Apesar da ERSAR informar que as situações que envolvem os parâmetros obrigatórios são investigadas em sede de fiscalização, não existe um registo individual de classificação dos incumprimentos – por exemplo por grupos de parâmetros da parte I e II (obrigatórios) ou III (indicadores) do Anexo I do DL n.º 306/2007 – e respetivo seguimento.

22 No RASARP 2010, Sumário Executivo, consta que “[...] Os cerca de 2% de incumprimentos referem-se maioritariamente a parâmetros indicadores, sem impacte negativo na saúde humana. Nos restantes casos [os parâmetros obrigatórios], para os quais as autoridades de saúde consideraram poder haver um risco para a proteção da saúde humana, foram acionados os mecanismos previstos na legislação, com vista à sua resolução, que em alguns casos implicaram a imposição de restrições à utilização da água para consumo humano [...]”.

23 No entanto, o módulo “incumprimentos” do PCQA-*online* possui campos próprios que devem ser preenchidos - parâmetro, referência boletim analítico e respetivo laboratório, valor paramétrico medido, causas, medidas corretivas e análises de verificação, data comunicação à autoridade de saúde e data de comunicação à ERSAR.

de outro modo. Ainda em relação ao art.º 19.º: após a conclusão da aplicação das medidas corretivas é obrigatório realizar análises de verificação que confirmem a correção do incumprimento. Caso contrário, incorre-se numa infração legal, prevista e punível. Simplesmente, como se poderá aferir essa disposição sem empreender uma fiscalização ao local, para averiguar se a ação corretiva já foi concluída, pressuposto obrigatório para a aplicação dessa sanção?

A intenção, na redação do diploma, era a de não deixar lacunas pelo que se reforçou, no art.º 19.º que

[...] concluída a investigação das causas dos incumprimentos, adotadas as medidas corretivas e conhecidos os resultados das análises de verificação, as entidades gestoras devem dar conhecimento desta informação à autoridade de saúde e à autoridade competente até ao 5.º dia útil seguinte à data de conclusão do processo.

No entanto, face à cadeia de eventos relatada, esta disposição perdeu a eficácia, porque a ERSAR desconhece a data da conclusão do processo.

O facto de se ter constatado que, na análise do autocontrolo, a instauração de processos de contraordenação associados ao incumprimento de valores paramétricos, teve na origem a falta de comunicação de incumprimentos no prazo previsto (infração detetada pelo cruzamento de informação na submissão do IDQA), mas nunca de medidas corretivas ou de análises de verificação, corrobora os argumentos apresentados. Não obstante, em sede de fiscalização, lavraram-se autos de notícia sobre estas infrações.

Face ao exposto, julga-se ter demonstrado que a indefinição do termo “auditável” no Decreto-Lei n.º 306/2007, conduz a que, por negligência ou dolo na atuação dos regulados, apenas seja possível deslindar estas ocorrências em sede de fiscalização, o que constitui uma prerrogativa complexa face ao elevado número de incumprimentos e à disponibilidade de recursos humanos que essa ação exige.

Acrescente-se que não está previsto no diploma que estabelece a orgânica da ERSAR a possibilidade de esta solicitar às entidades gestoras, informação concreta para confirmar o cumprimento da legislação (por exemplo, uma calendarização da aplicação das medidas corretivas e a remessa das análise de verificação), sujeitando o incumprimento dessa ordem legítima à aplicação de penalidades, o que se torna um obstáculo.

A reforçar o atrás referido, não podemos esquecer que a seleção das entidades gestoras a fiscalizar deve obedecer a critérios que otimizem os recursos disponíveis, incidindo prioritariamente sobre os incumpridores. Ora, para identificar os incumpridores é indispensável uma triagem prévia dos regulados, objetivo da análise de autocontrolo. Mas, no quadro atual, essa

triagem pode não ser possível. Para a ERSAR assegurar que ocorreu a correção de um incumprimento de valor paramétrico, quando a entidade gestora não prestou voluntariamente essa informação, terá de a fiscalizar, correndo o risco de, apenas nesse momento, constatar que essa situação já havia sido ultrapassada, e, no limite, essa deslocação vir a mostrar-se desnecessária.

f) Insuficiente coordenação entre a análise de autocontrolo e fiscalização

Não existe uma estratégia definida na sobreposição de competências entre a ERSAR e as autoridades de saúde (AS).

Os indicadores apontaram a ausência de divisão de competências, de coordenação e de procedimentos que guiassem a atuação destas entidades, no planeamento das ações de fiscalização e de vigilância sanitária e no tratamento dos incumprimentos de valores paramétricos. O desconhecimento das ações destas entidades sobre um mesmo sujeito regulado²⁴, conduz a que a sua atuação, em simultâneo, possa ser redundante, apresentar discrepâncias ou não ser direcionada prioritariamente para os incumpridores.

Todavia, em alguns casos, foi evidenciado que a ERSAR reuniu com a AS antes de realizar uma fiscalização. Para além disso, a ERSAR emitiu uma recomendação técnica sobre a análise dos incumprimentos de valores paramétricos²⁵, mas esta não se revelou suficiente para assegurar a coordenação da resposta às entidades gestoras. O facto de o PCQA-*online* não estar ainda acessível quer para consulta, quer para registo do tratamento dado aos incumprimentos, por parte da AS, é uma das causas desta dificuldade de comunicação, sendo este um projeto já previsto pela ERSAR.

CONCLUSÕES

O aumento do número e complexidade dos diplomas de proteção do ambiente, comunitários e nacionais, culminou num acréscimo das estruturas orgânicas e do leque de atribuições das entidades da Administração Pública (AP). Para que

24 No RASARP (2010, vol. 4, p. 21), é efetuada uma síntese da ação das autoridades de saúde em 2010, referindo-se que no que respeita aos incumprimentos dos valores paramétricos deve existir uma uniformização de procedimentos pelos diferentes delegados de saúde. Consta ainda neste documento que “A avaliação do risco dos incumprimentos notificados às autoridades de saúde devia ser objeto de análise e debate de critérios de atuação de modo a adequar a melhor forma de atuação à importância do risco.”

25 Recomendação n.º 1/2008, que visa clarificar alguns procedimentos a adotar pelas entidades gestoras e pelos laboratórios responsáveis pelo cumprimento dos requisitos legais no que respeita a prazos de comunicação e boas práticas na correção e na prevenção de situações de incumprimento dos valores paramétricos.

esse conjunto vasto de legislação, que contém os objetivos idealizados para as políticas públicas de ambiente, corresponda aos resultados finais pretendidos, terá de ser implementado pela AP de forma efetiva, face ao contexto atual, por mecanismos de regulação de “comando e controlo”.

Na investigação em curso, e para estudar a implementação, formularam-se os conceitos basilares da atuação da AP no ciclo da regulação: a coordenação e troca sistemática de informação (sobreposição e interface), a redução da incerteza na verificação do cumprimento das obrigações legais (qualidade), a identificação de todos os regulados e numa atuação que garanta o cumprimento das obrigações legais (universo) e a graduação de níveis de prevenção, minimização e controlo das atividades dos regulados (proporcionalidade). Esses conceitos foram operacionalizados em indicadores cuja infraestrutura conjuga o modelo lógico de desempenho com o enigma da “caixa preta” da AP.

O estudo do diploma que regula a qualidade da água para consumo humano demonstrou como elementos facilitadores da implementação:

- a) A existência de uma entidade reguladora única com uma estratégia clara e visível dos procedimentos de implementação, que orientam a tomada de decisão, repercutidos num conhecimento consistente de todos os regulados e na preparação e harmonização de documentos escritos e práticas, e sua ampla divulgação;
- b) A formulação clara e rigorosa do diploma, que contém os meios e os fins, complementada por instrumentos de apoio, como o PCQA-*online*, as recomendações e os guias técnicos, o que diminui a incerteza na implementação do diploma pela AP e pelos regulados;
- c) A acreditação dos laboratórios e certificação dos técnicos de amostragem, o que garante a fiabilidade dos resultados obtidos no autocontrolo, e, conseqüentemente, do juízo de cumprimento dos valores paramétricos, no qual se afiança a proteção da saúde pública.

As pontuações dos indicadores sinalizaram uma implementação bem-sucedida do diploma da qualidade da água para consumo humano. Prevalecem, pois, os facilitadores, que favorecem a transformação eficiente de recursos através dos processos da AP, em produtos que maximizam os resultados desejados e minimizam os indesejados. No âmago, têm-se que a política pública de regulação adotada – que inclui a estratégia, o planeamento, a avaliação e apoio quer à tomada de decisão, quer ao ciclo regulatório primário – garante a convergência entre objetivos e resultados das políticas públicas através do exercício de autoridade investido à ERSAR, ao serviço do interesse público. O desvio não é significativo, pelo que não existe, neste caso, um défice de implementação.

Mas sobressaíram da análise das pontuações, desvios nas dimensões da proporcionalidade, qualidade e sobreposição, e obstáculos que urge ultrapassar, destacando-se:

- a) A insuficiente conjugação entre a regulação da qualidade da água para consumo humano e da qualidade ambiental, existindo margens para a sua complementaridade na aplicação do princípio da prevenção quer na qualidade, quer na quantidade dos recursos hídricos. Note-se que em meados de 2011, com a formação do XIX Governo Constitucional²⁶, a ERSAR passou de instituto público a uma entidade administrativa independente do Ministério do Ambiente. Quanto às ARH, criadas em 2005, mas que entraram em funcionamento em 2008, foram extintas sendo as suas atribuições integradas na Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA).²⁷ Estas alterações, que não foram avaliadas, poderão ter implicações que não devem ser descuradas. Na ERSAR, devido aos reflexos na coordenação desta entidade reguladora, dotada de novos poderes e uma nova orgânica²⁸, com as restantes entidades do Ministério. Nas ARH pelas vantagens associadas a uma decisão mais centralizada, se tal significar maior harmonização e coerência ou, ao invés, pelas desvantagens, se espelhar uma perda de eficácia e eficiência da sua ação.
- b) A dificuldade na gestão dos incumprimentos de valores paramétricos, que impede um juízo cabal sobre a sua correção, tornando-se necessária a concretização do termo “audível” previsto no Decreto-Lei n.º 306/2007 e a possibilidade de a ERSAR ordenar, aos regulados que reiteradamente não prestem as informações em falta, que comprovem que esses incumprimentos foram sanados.
- c) A insuficiente coordenação da ERSAR e das autoridades de saúde (AS), na análise dos incumprimentos de valores paramétricos e fiscalização/vigilância periódica, o que pode resultar numa atuação redundante e não direcionada prioritariamente para os incumpridores, sendo

26 Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), cuja missão, atribuições e organização foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro.

27 A nova Autoridade da Água passou a ser a APA, através da publicação do Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho.

28 Existe uma Proposta de Lei 132/XII, a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, disponível em www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37580, [consultado em 06-2013].

relevante a divisão de atribuições, uma colaboração mais estreita no planeamento das ações, e o acesso das AS ao PCQA *on-line* e aos resultados das fiscalizações.

Julga-se, assim, que os indicadores compósitos descodificaram dados relevantes da “caixa preta” da implementação de políticas públicas de ambiente, permitindo a leitura dos seus (in)sucessos e das causas que os originam e sobre as quais é possível intervir, promovendo a correção de desvios entre os objetivos idealizados pelos diplomas legais e os resultados finais e a melhoria desse processo .

Em síntese, pretende-se contribuir para o conhecimento e motivar a ação sobre a implementação de políticas públicas, inspirada no ideal traduzido por Denhardt e Denhardt (2007) como o Novo Serviço Público, que afirma o orgulho de uma sociedade e da sua Administração Pública quando colaboram na procura do bem público, em proveito dos valores democráticos e de cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, F. C. (2002), “A triangulação enquanto técnica de validação qualitativa”. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 36 (1,2,3), pp. 77-87.
- AMARAL, D. F. (2011), *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, Almedina.
- APA (2011), *Relatório Ambiental de 2011*, Alfragide, Agência Portuguesa do Ambiente, Disponível em <http://sniamb.apambiente.pt/docs/REA/rea2011.pdf>, [consultado em 05.05.2012].
- BALDWIN, R. (1997), “Regulation, after command and control”. In K. Hawkins (ed.), *The Human Face of Law – Essays in Honour of Donald Harris*, Oxford, Clarendon Press, pp. 65-84.
- BALDWIN, R., CAVE, M. e LODGE, M. (2010), “Introduction: regulation – The field and the developing agenda”. In R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Reino Unido, Oxford University Press, pp. 3-16.
- BAPTISTA, J. M., PÁSSARO, D. A., PIRES, J. S. (2009), “Desafios para os serviços de águas em Portugal numa perspectiva de médio e longo prazo”. In J. M. Baptista e A. Carvalho (eds.), *Reflexões e Propostas para o Futuro, Textos sobre Regulação*, Lisboa, ERSAR. Disponível em www.ersar.pt [consultado em 09-11-2011].
- BEHN, R. D. (2003), “Why measure performance? Different purposes require different measures”. *Public Administration Review*, 63 (5), pp. 586-606.
- BERMAN, E. M. (2007), *Essential Statistics for Public Managers and Policy Analysts*, Oxford, CQ Press.
- BOTERO, J. C., PONCE, A. (2011), *Measuring the Rule of Law*. Disponível em <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1966257> [consultado em 20-12-2011].
- BRUIJN, H. (2007), *Managing Performance in the Public Sector*, Hong Kong, Routledge.
- CAETANO, A. (2003), “Para uma conceptualização da reflexão na investigação-ação”. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 37 (3), pp. 113-333.

- CARDIM, M. E. (2007), *Implementação de Políticas Públicas – Do Discurso às Práticas*. Tese de doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- CAUPERS, J. (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, Âncora Editores.
- CAUPERS, J. (2009), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editores.
- COSTA, A. M. (2011), “Breve historial da actividade do Instituto Regulador de Águas e Resíduos enquanto autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano”. In J. M. Baptista e A. Carvalho (eds.), *Reflexões e Propostas para o Futuro, Textos sobre Regulação*, Lisboa, ERSAR. Disponível em www.ersar.pt [consultado em 09-11-2011].
- CUNHA, L. et al. (2006), “Recursos hídricos”. In F. D. Santos, P. P. Miranda (eds.), *Alterações Climáticas em Portugal – Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação - Projecto SIAM II*, Lisboa, Gradiva, pp. 117-166.
- CRABBÉ, A., LEROY, P. (2008), *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Londres, Earthscan.
- DELEON, P. (1999), “The stages approach to the policy process: What is it done? Where is it going?”. In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, EUA, Westview Press, pp. 19-32.
- DENHARD, J. V., DENHARDT, R. B. (2007), *The New Public Service – Serving, Not Steering*, EUA, M. E. Sharpe.
- DENZIN, N., LINCOLN, Y. (eds.) (2000), *Handbook of Qualitative Research*, USA, Sage.
- DIAS, J. F. (2007), *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Lisboa, CEDOUA, Almeida.
- DOOREN, W., BOUCKAERT, G. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, Cornwall, Routledge.
- EEA (2010), *The European Environment – State and Outlook 2010*, Copenhaga, European Environmental Agency. Disponível em <http://www.eea.europa.eu/soer> [consultado em 20-03-2012].
- EEA (2012), *Towards Efficient Use of Water Resources in Europe*, Copenhaga, European Environmental Agency. Disponível em <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water> [consultado em 05-07-2012].
- ERSAR (2011a), *Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP) 2010*, vol. 4 – *Controlo da Qualidade da Água para Consumo Humano*, Lisboa, ERSAR. Disponível em www.ersar.pt/ [consultado em 05-11-2011].
- ERSAR (2011b), *Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP) 2010*, vol. 3 – *Avaliação da Qualidade do Serviço Prestado aos Utilizadores*, Lisboa, ERSAR. Disponível em www.ersar.pt/ [consultado em 05-11-2011].
- ERSAR (2011c), *Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP) 2010, Sumário Executivo*, Lisboa, ERSAR. Disponível em www.ersar.pt/, [consultado em 05-11-2011].
- ERSAR, LNEC (2011), *Guia de Avaliação da Qualidade dos Serviços de Águas e Resíduos Prestados aos Utilizadores – 2.ª Geração do Sistema de Avaliação Versão 2.0.*, Lisboa, ERSAR. Disponível em www.ersar.pt/ [consultado em 10-11-2011].
- FARMER, A. (2007), *Handbook of Environmental Protection and Enforcement – Principles and Practice*, Londres, Earthscan.
- FERRÃO, J. (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

- FERRÃO, J., MOURATO, J. (2010), “A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania – O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal.” *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 12 (1), pp. 9-22.
- GARCIA, M. G. (2007), *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Lisboa, Almedina.
- GASPAR, P. P. (2005), *O Estado de Emergência Ambiental*, Lisboa, Almedina.
- GOMES, C. A. (2007), *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*. Tese de doutoramento, Lisboa, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Disponível em http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_MA_17157.pdf [consultado em 10-03-2013].
- GUERRA, I. C. (2007), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção*, São João do Estoril, Príncipia.
- HATRY, H. P. (2007), *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, DC, Urban Institute Press.
- HILL, M. (2009), *The Public Policy Process*, Malásia, Pearson Education.
- HILL, M., HUPE, P. (2010), *Implementing Public Policy*, Londres, Sage.
- HEINRICH, C. J. (2007), “Measuring public sector performance and effectiveness”. In B. G. Peters, J. Pierre (eds.), *The Handbook of Public Administration – Concise Paperback Edition*, Grã-Bretanha, SAGE Publications, pp. 24-36.
- HOWLETT, M., RAMESH, M., PERL, A. (2009), *Studying Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- INECE (2008), *Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practitioners*. Disponível em <http://www.inece.org/indicators/guidance.pdf> [consultado em 10-03-2011].
- JACOB, K., HERTIN, J. (2008), “Improving the practice of impact assessment”. *EVIA Policy Paper*. Disponível em http://web.fuberlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf [consultado em 20-05-2012].
- LAZARSFELD, P. P. (1972), *Qualitative Analysis: Historical Critical Essays*, Boston, Allyn e Bacon.
- LYNN, L. E. (2007), “Public management”. In B. G. Peters e J. Pierre (eds.), *The Handbook of Public Administration – Concise Paperback Edition*, Grã Bretanha, SAGE Publications, pp. 13-23.
- MALTERUD, T., BENITO, S. (2011), “Opening up the public sector through collaborative governance”. In A. Heichlinger (ed.), *EPSA Trends in Practice Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020*, European Institute of Public Administration.
- MAOTDR (2007), *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013 (PEAASAR II)*. Disponível em <http://www.maotdr.gov.pt/Admin/Files/Documents/PEAASAR.pdf> [consultado em 11-10-2011].
- MAYNE, J., ZAPICO-GONI, E. (2004), “Effective performance monitoring: a necessary condition for public sector reform”. In J. Mayne e E. Zapico-Goni (eds.), *Monitoring Performance in the Public Sector*, EUA, Transaction Publishers, pp. 3-29.
- MCNIFE, J. (2009), *Doing and Writing Action Research*, Londres, Sage.
- MISCHEN, P. A., SINCLAIR, T. A. P. (2009), “Making implementation more democratic through action implementation research”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), pp. 145-164.
- MORAIS, C. B. (2010), *Guia de Avaliação de Impacte Normativo*, Coimbra, Almedina.
- MORAN, M., REIN, M., GOODIN, R. (2010), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- MORENO, C. (2010), *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*, Lisboa, Caderno.

- MORLINO, L., PALOMBELLA, G. (2010), "Rule of law and democracy – Introduction". In L. Morlino, G. Palombella (ed.), *Rule of Law and Democracy – Inquiries into Internal and External Issues*, Amersfoort, Brill.
- MOYNIHAN, P. et al. (2011), "Performance regimes amidst governance complexity". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (1), pp. 1141-1155.
- NEPA (2007), *Improving the Effectiveness of EU Environmental Regulation – A Future Vision, Network of Heads of European Environment Protection Agencies*. Disponível em <http://epa-net.ew.eea.europa.eu/fol249409/> [consultado em 04-04-2011].
- NEVES, A. (2010), *Governança Pública em Rede – Uma Aplicação a Portugal*, Lisboa, Sílabo.
- OCDE, JRC (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators – Methodology and user guide, Organization for Economic Co-Operation and Development*. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/37/42/42495745.pdf> [consultado em 05-04-2011].
- OCDE (2010), *Better Regulation in Europe – Portugal 2010, Organization for Economic Co-Operation and Development*. Disponível em <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4210141e.pdf> [consultado em 04-04-2011].
- OTERO, P.P. (2007), *Legalidade e Administração Pública – o Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Lisboa, Almedina.
- PEREIRA DA SILVA, V.P. (2007), "Política de ambiente e de ordenamento do território". In V. Soromenho-Marques (ed.), *Estado e Cidadania – O que Impede Boas Políticas?* Lisboa, Esfera do Caos.
- PETERS, B. G., PIERRE, J. (2007), "Introduction: The role of public administration in governing". In B. G. Peters e J. Pierre (eds.), *The Handbook of Public Administration – Concise Paperback Edition*, Great Britain, SAGE Publications, pp. 1-10.
- POLITT, C., BOUCKAERT, G. (2004), *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- PRESSMAN, J. L., WILDAKY, A. B. (1973), *Implementation – How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkley, University of California Press.
- RADAELLI, C. M., MEUWESE, A. C. M. (2009), "Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform". *Public Administration*, 87 (3), pp. 639-654.
- RADAELLI, C. M., MEUWESE, A. C. M. (2010), "Hard questions, hard solutions: proceduralisation through impact assessment in the EU". *West European Politics*, 33 (1), pp. 136-153.
- SCHMIDT, L. (2008), "Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes". In M. Villaverde et al. (eds.), *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 285-314.
- SCHROTER-SCHLAACK, C. (2011), "Direct regulation for biodiversity conservation". In I. Ring e C. Schroter-Schlaack (eds.), *Mixes for Biodiversity Policies, POLICYMIX Report*, Issue No. 2/2011, Leipzig, Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ. Disponível em http://policymix.nina.no/Portals/policymix/POLICYMIX%20Report_No%202_2011.pdf [consultado em 16-07-2012].
- SEDDON, J. (2008), *System Thinking in the Public Sector – The Failure of the Reform Regime... and a Manifesto for a Better Way*, Grã-Bretanha, Triarchy Press.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (1998), *O Futuro Frágil – Os Desafios da Crise Global de Ambiente*, Lisboa, Publicações Europa-América.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (2007), "The environment". In A. Reis (ed.), *A Portrait of Portugal – Facts and Events*, Lisboa, Instituto Camões/Círculo de Leitores/Temas & Debates, pp. 179-199.

- TALBOT, C. (2010), *Theories of Performance*, Oxford, Oxford University Press.
- TAMANAH, B.Z. (2004), *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Nova Iorque, Cambridge University Press
- VELJANOVSKI, C. (2010), "Economic approaches to regulation". In R. Baldwin, M. Cave, e M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Grã-Bretanha, Oxford University Press, pp. 17-38.
- WALKER, R., BOYNE, G., BREWER, G. (eds.) (2010), *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Recebido a 04-08-2012. Aceite para publicação a 05-07-2013.

GARCIA, A.T., "A implementação de políticas públicas de ambiente – O caso da qualidade da água para consumo humano". *Análise Social*, 211, XLIX (2.º), pp. 310-343.

Ana Tété Garcia » anaitgarcia@gmail.com » CFUL, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa » Alameda da Universidade — 1600-214 Lisboa, Portugal.
