

Política da Água em Portugal

Uma perspectiva comparativa entre o Rio e Amesterdão*

Viriato Soromenho-Marques

Professor Associado da Universidade de Lisboa

* Comunicação apresentada ao Seminário Internacional “O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro”, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 30 e 31 de Março de 1998.

A principal intenção desta comunicação consiste no exercício de uma reflexão crítica sobre a política hídrica em Portugal, permitida a partir do seu enquadramento no interior das orientações estratégicas de dois documentos fundamentais da política internacional de ambiente, a saber, o capítulo 18 da Agenda 21, discutido e aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, a Directiva-Quadro para a Política da Água, que se encontra em fase de ultimização no seio das principais instituições da União Europeia.

Os dois documentos são neste texto designados, por um processo de abreviação retórica, respectivamente, por Rio e Amesterdão (estabelecendo aqui uma aproximação semântico-política entre a futura Directiva-Quadro e o 'espírito' para-constitucional da aventura da União Europeia, tal como ela se encontra consagrada no Tratado de Amesterdão de 1997).

Rio e Amesterdão não constituem exactamente um instituto fundador de um novo regime internacional, à semelhança, por exemplo, da Convenção para a Protecção da Camada de Ozono (1985), ou da Convenção das Alterações Climáticas (1992).

Para ser mais rigoroso. Rio é **menos** do que um regime internacional, e Amesterdão, a nova Directiva-quadro, terá necessariamente de ser **mais** do que isso. Com efeito, a Conferência do Rio deixou a Agenda 21 com os seus 40 capítulos num estado de letárgica suspensão. O seu desarmamento financeiro tornou a Agenda numa espécie de grande e nobre Declaração de Intenções para ser tomada tão a sério quanto cada Estado ou actor não-governamental a queira assumir. Por outro lado, as Directivas da União Europeia, ficando embora aquém do carácter vinculativo da legislação de um Estado federal, têm um valor normativo muito superior ao estabelecido em qualquer regime internacional existente nas diversas áreas da política internacional de ambiente, possuindo uma intensidade de estímulos e sanções que os regimes internacionais não possuem.

Em qualquer dos casos, tanto Rio como Amesterdão se revelam excelentes horizontes de enquadramento, referência e interpretação crítica para um ponto da situação em matéria de política hídrica em Portugal. Acima de tudo o que iremos tentar ver é base doutrinária e principal das políticas, já que o carácter considerável dos grandes investimentos que o Segundo Quadro Comunitário de Apoio está a permitir no sector hídrico tende a obscurecer a fragilidades das instituições e institutos jurídico-políticos que os suportam.

I. A Agenda 21 como janela crítica sobre a política hídrica nacional

Nesta primeira parte da nossa comunicação tentaremos:

- a) Uma análise parcial dos princípios e indicações normativas de referência do Cap. 18 da Agenda 21.
- b) Utilização desses princípios como instrumentos heurístico-hermenêuticos para uma análise crítica da situação da política de recursos hídricos no nosso país.

1. Análise parcial dos princípios e enquadramento doutrinário do Capítulo 18 da Agenda 21: O capítulo 18 da agenda 21 dedicado à política da água tem o seguinte e significativo título: "Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources".

Desde o primeiro momento é possível descortinar a diversidade das fontes e a complexidade dos objectivos. Para os seus autores nunca esteve em causa uma regulamentação específica da política hídrica, pois não existe nenhum modelo ou decreto regulador de pormenor que se possa revestir de uma validade universal.

O capítulo 18 da agenda 21 procura antes traçar, numa dimensão que poderemos considerar como fundamental, um conjunto de orientações estratégicas geralmente válidas para uma política hídrica capaz de se integrar no ambicioso e exigente objectivo do desenvolvimento sustentável, mas que requerem, quanto à sua efectiva implementação, a capacidade inventiva de adequação institucional e o potencial realizador de cada país.

Na riqueza plural dos antecedentes do capítulo 18 da Agenda 21 podemos identificar os seguintes elementos:

- 1.1. As experiências nacionais, sobretudo dos países industrializados com maior *curriculum* tanto nas causas da degradação dos recursos hídricos como na implementação das estratégias e dos instrumentos políticos, técnicos e económicos conducentes à sua recuperação e salvaguarda.
- 1.2. A Carta Europeia da Água, proclamada pelo Conselho da Europa, em Estrasburgo, a 6 de Maio de 1968, com os seus doze princípios.

- 1.3. As conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre *Human Settlements* realizada em Vancouver, no Canadá, em 1976.
 - 1.4. A doutrina da Conferência das Nações Unidas sobre Água, realizada em 1977, no Mar de la Plata, na Argentina.
 - 1.5. Os resultados e balanço crítico provenientes da IDWSSD 1981-1990 (*International Drinking Water Supply and Sanitation Decade*), lançada pelas Nações Unidas, sob recomendação da Organização Mundial de Saúde.
 - 1.6. O evidente agravamento do ritmo de utilização e degradação dos recursos hídricos: assim dos 9 000 Km³ de água que anualmente se calcula poderem ser humanamente utilizáveis à escala mundial – retirados da quantidade mais vasta do ciclo hidrológico – 1 360 km³ foram utilizados em 1950, 4 130 km³ em 1990 e, provavelmente, 5 190 km³ sê-lo-ão por volta do ano 2000.
2. **Breve descrição do Capítulo 18:** O documento em apreço identifica sete áreas de intervenção, totalizando aí um investimento anual, entre 1993-2000, de cerca de 54 770 milhões de dólares, que, como é sabido, não foi aprovados no final da Conferência do Rio, em Junho de 1992. A enunciação das áreas temático-programáticas de intervenção, e a respectiva distribuição de recursos proposta era a seguinte:
- a) Desenvolvimento e gestão integrada dos recursos hídricos: 115 milhões de dólares.
 - b) Classificação/determinação (*assessment*) dos recursos hídricos (no sentido da sua inventariação): 355 milhões.
 - c) Protecção dos recursos hídricos, qualidade da água e ecossistemas aquáticos: 1 000 milhões.
 - d) Abastecimento de água potável e saneamento básico: 20 000 milhões.
 - e) Água disponibilizada no quadro de uma política de desenvolvimento urbano sustentável: 20 000 milhões.
 - f) Água para uma produção alimentar sustentável e para o desenvolvimento rural: 13 200 milhões.
 - g) Combate aos prováveis impactos da mudança climática nos recursos hídricos: 100 milhões.

3. **Análise dos princípios e normas de referência e seu reflexo no caso português contidos na 1.ª Área (*integrated water resources development and management*), a qual é, simultaneamente a área prioritária do ponto de vista político, e a segunda mais barata: apenas 115 milhões de dólares anuais:** Procuraremos identificar os oitos princípios fundamentais de orientação, acrescentando para cada um deles um comentário adequado à situação portuguesa.

1º Princípio: O contraste entre a gestão integrada dos recursos hídricos e a hiperdesresponsabilização decorrente da excessiva e ambígua fragmentação de competências: No texto do capítulo 18 podemos ler: “A fragmentação de responsabilidades no âmbito do desenvolvimento dos recursos hídricos entre agências sectoriais tem-se provado, contudo, ser um obstáculo, maior do que seria previsível, à promoção de uma gestão integrada de recursos hídricos”.

Importa não confundir gestão integrada com gestão centralizadora, nem desconcentração e/ou descentralização administrativas com fragmentação burocrática de competências.

A situação portuguesa ilustra perfeitamente o que se deve evitar: a confusão de competências entre os diversos serviços de pelo menos sete ministérios envolvidos na gestão hídrica, para já não falar nas próprias competências das autarquias. A tendência neste momento, em que se discute um nebuloso processo de regionalização, é para o agravar desta situação, juntando às sobreposições ruidosas de competências já existentes as eventuais novas competências que venham a ser atribuídas às Juntas Regionais.

2º Princípio: A gestão integrada dos recursos hídricos deve ser entendida como um componente essencial do processo mais amplo da política de ordenamento do território. Nessa medida, as estruturas político-administrativas devem reflectir e adequar-se o mais possível aos valores a salvaguardar e aos objectivos a atingir, e não ao contrário. Os subsistemas hidrológico, infraestrutural, ambiental e social não podem ser ignorados pelo subsistema administrativo: Isto conduz à formulação do princípio da bacia hidrográfica como unidade básica para um correcto planeamento e gestão de recursos hídricos.

A evolução da política hídrica em Portugal nos últimos vinte anos apresenta muitos sinais que vão nesse sentido, embora a eles se

tenham sucedido contraforças que impediram a sua concretização positiva.

Entre as notas positivas devem destacar-se:

- As recomendações do trabalho clássico da autoria de Veiga da Cunha, Santos Gonçalves, Alves de Figueiredo e Mário Lino, sobre *A Gestão da Água*, publicado pela Gulbenkian em 1980.
- A mudança em 1986 do quadro institucional, com a transferência do sector da água do Ministério das Obras Públicas para a nova Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais (SEARN), que apontava para a criação de Administrações de Recursos Hídricos (ARH), tendo por base as bacias hidrográficas.
- Os estudos sobre modelos de gestão publicados em 1986, pela SEARN (através da Direcção-Geral da Qualidade do Ambiente), da autoria da Eng.^a Susana Neto, e do Eng.^o Evaristo da Silva, sem desprimor para outros contributos, cujas conclusões apontavam para a prioridade desse princípio.
- O próprio Decreto-Lei n.º 70/90 de 2 de Março consagrava esse princípio (Art.º 2.º).

No entanto, a publicação em 1993 dos diplomas orgânicos do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (Decretos-Lei n.º 187 a 195/93 de 24 de Maio), veio alterar completamente as promessas de 1986 e 1990, ao deixarem as competências executivas da política hídrica nas mãos das cinco Direcções-Gerais de Ambiente e Recursos Naturais (DRARN), as quais não só não têm qualquer isomorfismo geográfico com as bacias hidrográficas, como concentram (e a concentração não é nunca remédio para o mal da fragmentação) excessivas atribuições em matéria ambiental, sobretudo se tivermos em conta os meios insuficientes de que as DRARN são dotadas.

No ano seguinte são publicados três diplomas que procuram encontrar uma saída mista e híbrida, correndo o risco de não satisfazer nenhuma das doutrinas que procuravam conciliar.

São eles, respectivamente:

- DL 45/94 que obriga à preparação de 15 Planos de Bacia Hidrográfica, assim como de um Plano nacional da Água. Institui, igualmente a obrigação de formar os correspondentes Conselhos.

- DL 46/49, que determina o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico.
- DL 47/94, sobre o regime económico e financeiro da utilização do domínio hídrico, incluindo o princípio do poluidor pagador, e permitindo a abertura do sector à iniciativa privada (ver sobre este tema a 'Introdução' de Francisco Nunes Correia ao livro dirigido por B. Barraqué, *As Políticas da Água na Europa*, Lisboa, Instituto Piaget, 1996, pp. I-XVIII).

No que diz respeito ao princípio da bacia hidrográfica como unidade estruturante da política hídrica, a legislação de 1994 culmina numa dicotomia entre planeamento e gestão, que não parece favorecer nem cada uma dessas vertentes, nem a sua imprescindível coordenação.

3º Princípio: Nenhuma gestão poderá ganhar a consistência e autonomia financeiras necessárias para atingir objectivos estratégicos se não integrar na sua política o princípio de que a água para além de um recurso natural renovável tem de ser encarada como um bem de consumo, uma mercadoria objecto de um inevitável cálculo económico: Temos de encarar este tema não numa estreita e limitada concepção de custo-benefício, mas vê-lo como precioso instrumento de uma política de ambiente entendida como factor interveniente na modernização estrutural da economia.

O desenvolvimento sustentável será uma palavra vã se não significar, também, internalização dos custos, o que passa pelo termo da época da água como bem gratuito, que ainda prevalece, para tantos sectores agrícolas e industriais.

A necessidade de aplicação do princípio poluidor-pagador tem conduzido nos países da OCDE a taxas de dois tipos, com objectivos convergentes:

- Taxas de incentivo à mudança de comportamento dos agentes económicos, ou autarquias: é o caso das taxas diferenciadas praticadas na Alemanha desde 1981 como consequência da *Lei de Taxas sobre Efluentes* de 1976;
- Taxas destinadas a mobilizar fundos para a concretização de programas: é o caso das taxas sobre efluentes praticadas em França desde 1969 (destinadas aos programas das Agências Financeiras de Bacia).

Portugal está ainda longe de fazer reflectir no preço da água uma política de conservação e uso eficiente dos recursos hídricos.

4º Princípio: Gestão de recursos hídricos como gestão participada: Estamos, igualmente, ainda muito longe de realizar este desiderato. O atraso em que se encontram os Planos de Bacia, o Plano Nacional da Água, e a muito recente experiência dos Conselhos não permitem afirmar que o objectivo da participação seja já uma realidade.

A participação implicará, aliás, modalidades de associação entre utilizadores, com uma palavra a dizer nos processos de decisão mais relevantes, que continua longe de existir.

5º Princípio: Valorização do factor humano, em especial na vertente técnica e científica: Também aqui se regista um contraste entre a situação real e a desejável obediência a este princípio. Na verdade, enquanto uma velha profissão associada à protecção dos recursos hídricos, o célebre 'guarda-rios' entrou em acelerado declínio, não só não foram criadas alternativas credíveis no domínio da fiscalização, como os meios financeiros e humanos de que são dotadas as DRARN, com funcionários em regime de contratação precária, não são de molde a permitir grandes expectativas no que concerne aos resultados do trabalho levado a cabo.

6º Princípio: Destaque da importância do desenvolvimento de modelos científicos e informáticos de apoio à decisão: Também neste domínio a situação não é das melhores. Já em 1991 o *Livro Branco sobre o Estado do Ambiente*, o único publicado até hoje, referia a rota declinante dos projectos científicos e da I&D em matéria de Ambiente. Falta-nos, efectivamente, uma política científica concertada para apoio aos processos de decisão em matéria hídrica, embora existam projectos dispersos louváveis das universidades e da iniciativa privada. Mas, caso essa visão coordenada e estratégica entre ciência e ambiente ocorresse, isso não implicaria necessariamente que os modelos e as sugestões tivessem o adequado acolhimento político por parte dos decisores.

7º Princípio: Carácter prioritário da inventariação da quantidade e qualidade dos recursos hídricos, assim como dos perigos tendenciais ou reais que sobre eles incidam: Muito está por fazer neste sentido.

Destaque-se apenas a situação de precário conhecimento dos nossos recursos hídricos subterrâneos, apesar de estes serem cada vez mais vitais para o abastecimento das populações.

Uma acção conjunta desenvolvida pela Quercus e pela Deco, a partir de final de 1992, adjudicada em 1993 pelo caso trágico dos hemodialisados de Évora, veio exhibir as enormes deficiências no que concerne ao que deveriam ser as rotinas de monitorização da água para consumo humano, no que às atribuições das autarquias diz respeito.

Não existe ainda uma efectiva Carta Nacional de Zonas Críticas do ponto de vista hídrico, e nem mesmo todas as situações já identificadas de contaminação por efluentes industriais, agrícolas ou urbanos são devidamente conhecidas.

A prova mais recente disso consistiu no modo tardio como foram integradas no nosso direito interno as Directivas europeias sobre nitratos e águas residuais urbanas, bem como no método meramente aproximativo com que foram identificadas, respectivamente, as zonas vulneráveis terrestres, e as zonas sensíveis aquáticas. cuja indicação essas directivas obrigam.

8º Princípio: Promoção de programas de educação da opinião pública para os problemas dos recursos hídricos, como parte de uma perspectiva global da educação ambiental enquanto educação cívica: Com a excepção de algumas iniciativas mais ou menos isoladas sobre redução do consumo de água, sobretudo em período de seca, pouco tem sido efectuado nesse domínio. O próprio Código de Boas Práticas Agrícolas, associado à internalização jurídica da Directiva dos nitratos, está muito longe de ter produzido qualquer efeito sensível no público a que se destina.

II. A Directiva-Quadro da UE sobre Política Hídrica Os Desafios para Portugal

4. **Os Antecedentes da Directiva-Quadro:** Tudo parece indicar que até ao final de 1998 a União Europeia estará em condições de aprovar um novo instrumento jurídico-político, com um alcance ainda difícil de avaliar, em matéria de política hídrica.

Quem tenha um conhecimento, mesmo que superficial, da diversidade de quadros institucionais e de ordenamentos jurídicos respeitantes ao sector hídrico nos quinze países da União Europeia, não deixará de se surpreender pela ousadia que consiste em avançar numa direcção que assume características federalizadoras. Com efeito, a Directiva-quadro, mesmo que venha a sofrer alterações de pormenor, não deixará de constituir um quadro unificador e supra-nacional, oscilando entre a proposta genérica de princípios com semblante universal, e a fixação de prazos vinculativos precisos para serem atingidos pelos diversos Estados-membros.

A marcha que conduziu ao actual esforço de elaboração legislativa teve o seu início visível em 1996 com o pedido nesse sentido endereçado pelo Conselho Europeu à Comissão Europeia. Todavia, algumas etapas menos evidentes devem ser enunciadas para compreendermos a nossa chegada ao actual momento:

- Os seminários ministeriais sobre política hídrica de Frankfurt (1988) e Haia (1991).
- A necessidade de conferir um enquadramento dinâmico, capaz de suportar um esforço político com dimensão estratégica, ao conjunto já existente de directivas sobre água (directivas relativas aos nitratos, águas residuais urbanas, vida aquática e água para consumo humano).
- O imperativo de encarar os recursos hídricos numa óptica complexa e multifuncional, onde a dimensão ecológica assume vital importância, expressa na abordagem essencialmente qualitativa.
- A obrigação de integrar a política hídrica com outras áreas da política ambiental, nomeadamente, com a implementação de áreas especiais de conservação, tal como comanda a Directiva sobre preservação de espécies e habitat (92/43/EC).
- A urgência de encarar o meio hídrico como alvo, não apenas para a preservação, mas também para a recuperação, conseguida através de políticas correctivas das causas da presente degradação e poluição de numerosos recursos (C.Newbold, "ECC Directive Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy", London, English Nature, Março 1998, texto dactilografado de trabalho).

5. Características e objectivos da nova Directiva-Quadro: Analisando o esboço já muito trabalhado da futura directiva podemos identificar as seguintes características principais:

- O carácter abrangente da consideração dos recursos hídricos, neles se incluindo: águas superficiais, estuários, águas costeiras, e águas subterrâneas (Art.º1).
- A necessidade de adoptar a bacia hidrográfica como unidade de referência para as políticas a implementar, devendo as águas subterrâneas ser incluídas também nos *River Basin Districts* (RBD) (Art.3º).
- A obrigação de cada Bacia Hidrográfica ser dotada de um Plano de Gestão, tendo em vista: a) atingir um grau qualitativo 'bom' para todas as águas superficiais até 31 de Dezembro do ano 2010); b) prevenção e restauração da qualidade das águas subterrâneas, para além do estabelecimento de um equilíbrio entre a utilização e a capacidade de recarga dos aquíferos; c) cumprimento das normas e objectivos relativos às áreas protegidas, também até 31 de Dezembro de 2010 (Art.º 4º).
- A necessidade de um rigoroso ordenamento territorial (entrando em conta com as variáveis demográficas e económicas) para cada RBD, até 31 de Dezembro de 2001 (Art.º 5º). Em complemento com isso exige-se a revisão do impacto humano sobre cada unidade de gestão até à mesma data (31 de Dezembro de 2001) (Art.º 6º).
- O imperativo de elaborar pormenorizados programas de monitorização, com parâmetros ecológicos e químicos, quantitativos e qualitativos, que devem ser accionados a partir da data acima indicada (Art.º 10º).
- A identificação de todas as áreas a merecerem protecção ecológica nos diversos RBD (Art.º 9º), bem como a necessidade de as monitorizar individualmente até 1 de Janeiro de 2002 (Art.º 11º).
- A obrigação de implementar, em cada unidade de bacia hidrográfica, programas de acção ambiental para a concretização das metas do Art.º 4º. Este programa poderá envolver o agravamento ou a anulação dos licenciamentos para os diversos fins económicos, nas áreas onde a recuperação da qualidade ambiental se revele mais difícil de atingir (Art.º 13º).

III. Breve Balanço Crítico

6. **Uma fragilidade persistente:** O confronto entre as orientações do Rio e de Amesterdão e a actual situação da política hídrica em Portugal leva-nos a produzir os seguintes apontamentos conclusivos, onde se cruza o registo da constatação de facto com o da recomendação de viragem estratégica.

Dessa forma, devem ser destacadas sete teses essenciais:

- a) A mobilização de meios materiais e humanos, técnicos e científicos, adequados para uma efectiva política de gestão integrada de recursos hídricos continua a ser hoje uma prioridade nacional inadiável.
- b) As deficiências persistentes que impedem a concretização de uma efectiva política de recursos hídricos em Portugal ilustram dramaticamente como o verdadeiro problema no nosso país não está na retórica do menos e melhor Estado, mas na simples tarefa de criação do Estado onde ele é necessário e ainda não existe.
- c) Continua a faltar um instrumento político que permita a integração da política hídrica num quadro mais vasto de objectivos ambientais. Essa situação parece estar em vias de perpetuação face ao silêncio prolongado em torno do Plano Nacional de Política de Ambiente.
- d) A solução híbrida em relação à questão da bacia hidrográfica entendida como unidade adequada para o planeamento e a gestão da política da água tem-se revelado insatisfatória. A continuação da sua não-adopção irá dificultar, por um lado, a implementação dos planos de bacia e, por outro lado, enfraquecer a capacidade de Portugal ter uma palavra a dizer nos planos espanhóis para os rios internacionais.
- e) A eventual concretização do modelo de regionalização administrativa do país, aprovado pela Assembleia da República em Março de 1998, tenderá a prejudicar uma gestão racional e integrada dos recursos hídricos.
- f) Todos os atrasos e perdas de velocidade na implementação de metas adequadas para a política hídrica em Portugal, implicarão desperdícios significativos de recursos, bem como o prejuízo do interesse nacional no acesso à renovação dos Fundos Estruturais, como as árduas negociações em torno da Agenda 2000 bem o ilustram.

- g) As metas contidas na nova Directiva-Quadro sobre política da água exigem, duplamente, a realização de um grande debate e a opção clara por uma estratégia com uma hierarquia de prioridades, já que não é credível que o país tenha capacidade para realizar o programa máximo contido nessa directiva.