

Gestão dos Recursos Hídricos no Limiar do Séc. XXI*

António Pinheiro

*Professor Auxiliar do Instituto Superior Técnico
Presidente da Mesa da Assembleia Geral da APRH*

* 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.

INTRODUÇÃO

Existe, por vezes, a ideia de que Portugal é um país carente em recursos hídricos.

De facto assim não é. No que se refere ao valor da precipitação anual média, Portugal encontra-se mais favorecido do que muitos dos seus parceiros comunitários, mesmo do que alguns que desfrutam da reputação de terem climas predominantemente húmidos (ver Quadro).

Também a densidade populacional, não muito elevada, contribui para que, em termos médios, a quantidade de água potencial por habitante seja elevada, ou, noutros termos, seja reduzido o número de habitantes que deverá partilhar um determinado volume de água.

Assim sendo, como explicar as carências que nos afectaram no passado e que, periodicamente, nos continuam a afectar? Existem três explicações fundamentais para esta situação:

- a irregular distribuição temporal e espacial da precipitação, decorrente do clima mediterrânico que domina grande parte do território;
- a falta de medidas de planeamento e de promoção da utilização sustentável dos recursos hídricos potenciais, que atempadamente deveriam ter sido tomadas, de modo a fazer face às situações de escassez que ocasionalmente nos assolam, tão características de grandes áreas do território continental;
- a falta de medidas de racionalização dos usos da água, denotada, em parte, pela disparidades que se verificam nas diferentes percentagens afectas aos principais tipos de usos (ver Quadro).

Se em relação aos aspectos climáticos não é possível proceder a alterações, já em relação à falta de medidas atrás apontadas, não são justificáveis as inadequações e as carências atrás apontadas, tanto mais que organizações da sociedade civil portuguesa têm, ao longo dos anos, alertado para os problemas e têm mesmo proposto linhas de actuação para os resolver.

Disponibilidades e usos da água em Portugal e em outros países da Comunidade Europeia^(*)

Parâmetro	Portugal	Alemanha	França	Holanda	Reino Unido
Área (km ²)	92 071	356 733	547 600	41 574	244 800
Precipitação (mm/ano)	400 - 3 000 (média 920)	500 - 2 500 (média 768)	370 - 1 230 (média 800)	620 - 930 (média 775)	600 - 4 000 (média 900)
Densidade popul. (hab/km ²)	107	225	104	357	234
Densidade hídrica (hab/10 ⁶ m ² /ano)	150	471	310	169	480
Águas superficiais para abastecimento público (%)	47	34 (Oeste)/48 (Leste)	43	37	80
Utilização de água no abastecimento público (%)	9	33	39	44	77
Utilização de água na indústria (%)	7	55	30	34	17
Utilização de água na agricultura (%)	84	12	31	22	6

(*) - Adaptado de Correia, *et al.*, 1997

DEZ VECTORES DE ACÇÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA POLÍTICA DA ÁGUA EM PORTUGAL E O QUADRO ACTUAL DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM PORTUGAL CONTINENTAL

A Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (APRH) apresentou no Dia Nacional da Água de 1983, dez vectores de acção para o estabelecimento de uma política da água em Portugal, que, talvez surpreendentemente, mantêm, quase 15 anos volvidos, uma pertinência e uma actualidade que não pode deixar de nos fazer meditar sobre os caminhos percorridos pela política da água neste período. Foram eles (APRH, 1993):

- 1. Reconhecimento da água como um dos factores fundamentais de uma política de desenvolvimento económico-social que vise o aumento do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos.*
- 2. Adopção de uma estrutura regionalizada de gestão dos recursos hídricos, com a necessária articulação entre as administrações de bacia hidrográfica e os organismos centrais.*
- 3. Adopção de uma política integrada de protecção e promoção dos cursos de água, que seja mais do que uma simples justaposição de uma política da qualidade da água, de uma política de protecção da fauna e da flora, de uma política de construção de aproveitamentos hidráulicos, etc.*
- 4. Incentivo da participação das populações e dos utilizadores da água no processo de formação das decisões, o que impõe a criação de um sistema de informação e sensibilização das populações da problemática da água, das soluções alternativas identificadas para os problemas existentes, dos resultados esperados, suas vantagens e desvantagens e dos seus custos.*

E o que impõe, ainda, a institucionalização da participação dos representantes das populações e dos representantes dos utentes da água nos órgãos de gestão das bacias hidrográficas.
- 5. Criação de condições para a participação activa e interessada dos técnicos portugueses na elaboração e implementação de uma nova política da água, nomeadamente no que respeita aos técnicos da administração pública. É necessário que estes sejam motivados para novos objectivos, para que*

- a mudança se faça com eles, com o seu apoio, contando com a contribuição do conjunto de valiosos conhecimentos que foram adquirindo ao longo de muitos anos de vida profissional.
6. *Adopção de incentivos económicos na gestão dos recursos hídricos, muito em especial a adopção dos princípios utente-pagador e poluidor-pagador.*
 7. *Modernização da legislação relativa à água.* A definição participada dos objectivos gerais e dos princípios orientadores de uma política nacional de gestão dos recursos hídricos, tem, porém, de anteceder o mais largo consenso possível, pois só assim se garantirá uma correcta e efectiva implementação de um quadro legal que exige um horizonte dilatado para ser eficaz.
 8. *Apoio a uma política de investigação e desenvolvimento no domínio dos recursos hídricos, como condição necessária ao fortalecimento (ou, nalguns casos, ao estabelecimento) da base tecnológica indispensável ao lançamento de uma nova política.*
 9. *Definição e lançamento de uma política de formação de pessoal, quer de técnicos com formação superior, quer de técnicos de outros níveis. A existência de recursos humanos devidamente qualificados é condição necessária do êxito de uma nova política.*
 10. *Actualização de acordo com a Espanha relativo à gestão das bacias internacionais luso-espanholas, por forma a adequá-lo às realidades e necessidades do momento presente. Tal acordo terá que contemplar os aspectos da quantidade e qualidade da água.*

Como se pode verificar, alguns destes princípios, não se encontram ainda postos em prática. São de salientar a ausência de uma gestão por bacia hidrográfica, a falta de implementação de incentivos económicos na gestão dos recursos hídricos, muito em especial a adopção dos princípios utente-pagador e poluidor-pagador, a não existência de uma política integrada de protecção e promoção dos cursos de água, a falta de um apoio sistemático a uma política de investigação e desenvolvimento no domínio dos recursos hídricos, as carências a nível de formação de pessoal, com ênfase para os escalões de técnicos auxiliares e para a formação específica de técnicos superiores, e o arranque tardio nas negociações com Espanha sobre os recursos hídricos transfronteiriços, de

que derivam dificuldades em negociar soluções, principalmente quando os nossos vizinhos já concretizaram situações de aproveitamento dos recursos hídricos em relação às quais não desejarão certamente voltar atrás.

Em consequência deste conjunto de lacunas ou de opções políticas menos correctas, o quadro actual de gestão dos recursos hídricos em Portugal continental não se tem afigurado adequado, nem com objectivos claros para o curto e para o médio prazo.

No entanto, nos últimos anos, a política de gestão dos recursos hídricos tem vindo a ser influenciada, de forma crescente, pela comunidade europeia, mediante a imposição de diversas directivas. Tal influência deverá crescer, de forma acentuada, num futuro próximo, a partir da entrada em vigor da Directiva-Quadro sobre Actuação Comunitária no Domínio da Política da Água.

POLÍTICA COMUNITÁRIA NO DOMÍNIO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. PROPOSTA DE DIRECTIVA-QUADRO

O objectivo geral da proposta de Directiva-Quadro sobre Actuação Comunitária no Domínio da Política da Água, que se encontra em fase final de discussão entre os 15 Estados-membros, é o de estabelecer um enquadramento para a protecção das águas doces superficiais, estuarinas, costeiras e subterrâneas, de forma a evitar a sua degradação, a melhorar o estados dos ecossistemas hídricos e a promover o uso sustentável da água, com base num planeamento a longo prazo, de forma a assegurar um fornecimento adequado em quantidade e em qualidade

De entre os seus principais princípios orientadores, referem-se os seguintes:

- Conceptualizar, numa base técnica correcta e no respeito pelos princípios do direito do ambiente hoje consagrados no plano internacional, a política da água na União, eliminando incongruências e fazendo a actualização dos conceitos, sem perder de vista os objectivos estratégicos da sua política do ambiente.
- Apoiar o princípio da gestão por bacia hidrográfica ou por conjunto de bacias hidrográficas (em versões iniciais da proposta a gestão por bacias ou por conjuntos de bacias hidrográficas era obrigatória, tendo deixado

de o ser devido à heterogeneidade de situações de gestão dos recursos hídricos existentes actualmente entre os Estados-membros).

- Aplicar os seguintes princípios económicos:
 - internalização dos custos de utilização da água;
 - utilizações sujeitas a taxa.
- Elaborar planos de bacia hidrográfica e proceder à sua actualização periódica.
- Promover a protecção da saúde pública.
- Recuperar a qualidade dos ecossistemas a curto prazo (até 2010).
- Monitorizar a qualidade química e ecológica da água.
- Melhorar a execução e o respeito pela legislação através de uma estratégia de informação e transparência que concite a participação do público e dos outros Estados-membros em acções de controlo.

Da análise dos princípios atrás referidos e do actual quadro de gestão dos recursos hídricos nacionais, ressalta que a Directiva-Quadro embora não trazendo em algumas áreas grandes alterações ao quadro legal em vigor, imporá alguns conceitos que têm mostrado ser de difícil aplicação, como é o caso do utente-pagador, e estabelece objectivos de qualidade que, para serem atingidos, exigirão uma grande mobilização de recursos financeiros e humanos e uma grande capacidade institucional.

A Directiva-Quadro não deixará, pois, de se constituir como o garante da clarificação e da aplicação da política nacional de gestão dos recursos hídricos, o que se considera positivo, face às dificuldades que se têm levantado para aplicar a legislação em vigor.

DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. ALGUNS ASPECTOS ESSENCIAIS

É difícil sugerir ou defender um modelo institucional de gestão dos recursos hídricos ideal, na medida em que os modelos são instrumentos da política definida pelo Governo, sendo certamente possível atingir os mesmos objectivos por mais do que uma forma. No entanto, para Portu-

gal a instalação de Administrações de Bacia Hidrográfica (ou de conjuntos de bacias hidrográficas), através de um sistema desconcentrado e co-financiado pelos utentes da água, conforme vem sendo defendido pela APRH, parece ser o sistema mais adequado.

A actual Lei da Água que data de 1919, já se encontra totalmente revogada pelos Decretos-Lei que têm sucessivamente alterado o quadro da política de gestão dos recursos hídricos. Assim, a elaboração de uma nova lei em que se consolide a legislação dispersa, incorporando os princípios básicos generalizadamente reconhecidos como os mais adequados para a gestão da água, e a sua consequente aprovação na Assembleia da República, com um consenso o mais alargado possível, permitiria consolidar uma política de gestão dos recursos hídricos cuja implementação constituísse um objectivo nacional e não apenas governamental.

Será aconselhável iniciar a breve prazo uma avaliação criteriosa dos meios institucionais, técnicos e financeiros necessários para respeitar o calendário comunitário em matéria de política da água. Se assim for feito, estaremos a tempo de promover um debate alargado sobre essa avaliação, de modo a gerar um consenso tão amplo quanto possível sobre as grandes linhas de actuação a adoptar, que estariam acima de situações políticas mais conjunturais e que permitiriam delinear as linhas mestras de actuação política e de realização de investimentos para os anos mais próximos e que permitiriam ainda mobilizar a sociedade civil em torno dos objectivos definidos.

BIBLIOGRAFIA

APRH (1993) – Boletim Informativo da Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, nº 78, Outubro.

Bau, J. (1996) – A Problemática da Água e do Desenvolvimento em Portugal e as Propostas Eleitorais dos Partidos Políticos nas Eleições de 1995 para a Assembleia da República. 3º Congresso da Água, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Vol. II, p. 207-220.

Correia, F. N., Neves, E. B., Santos, M. A. e Silva, J. E. (1996) – Sistemas Institucionais para Gestão da Água em Alguns Países da União Europeia. Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos. 3º Congresso da Água, Vol. II, p. 207-220.

Decreto-Lei n.º 45/94 (Regula o processo de planeamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos).

Decreto-Lei n.º 46/94 (Estabelece o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico, sob jurisdição do Instituto da Água).

Decreto-Lei n.º 47/94 (Estabelece o regime económico e financeiro da utilização do domínio público hídrico, sob jurisdição do Instituto da Água).

Proposta de Directiva-Quadro sobre a Actuação Comunitária no Domínio da Política da Água. Versão de 25 de Fevereiro de 1997

Proposta de Directiva-Quadro sobre a Actuação Comunitária no Domínio da Política da Água. Apreciação n.º 02/CNA/97. Conselho Nacional da Água.

Serra, P. C. (1997) – Apontamentos sobre o Projecto de Directiva-Quadro para a Política Europeia da Água. Encontro Técnico “A Gestão dos Recursos Hídricos e as Directivas Comunitárias”. Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos.

Silva, J. E. e Correia (1996) – Recursos Hídricos em Bacias Internacionais no Espaço da União Europeia. 3.º Congresso da Água, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos. Vol II, p. 207-220.