

7º Congresso da Água
Água – Qualidade de toda a Vida



Lei-Quadro da Água

Gestão dos recursos hídricos portugueses.

Nova cultura da água. Novos padrões de exigência

António Eira Leitão



Março/2004

Objectivo

Os dois projectos de Decreto-Lei que integram a Lei-Quadro da Água, tal como explicitado nos próprios diplomas, têm como objectivo:

- ✓ **estabelecer o enquadramento legal e institucional para a gestão das águas superficiais e subterrâneas, tanto interiores como de transição e costeiras**, de forma a assegurar a sua protecção e a regular a sua utilização sustentável – procedendo simultaneamente à transposição do corpo principal da Directiva 2000/60/CE, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (DQA);
- ✓ **definir a titularidade do domínio hídrico/recursos hídricos nacionais**

De notar que a transposição integral da Directiva-Quadro da Água implica legislação complementar, já anunciada e para que remetem, de forma explícita, os projectos submetidos em Nov/2003 à apreciação do CNA

Objecto e Natureza da DQA

A DQA, que está na génese e impulsionou a elaboração da Lei-Quadro da Água, destina-se a estabelecer um enquadramento para a protecção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas. Foi aprovada durante a Presidência Portuguesa da EU, em Junho de 2000.

A DQA caracteriza-se por:

- ✓ uma abordagem da água e dos meios hídricos numa **óptica social**, isto é, como parte integrante da qualidade e da sustentabilidade da vida - “a água não é um produto comercial como qualquer outro”
- ✓ uma **dimensão económica**, decorrente da necessária integração da gestão da água com as políticas sectoriais e do pagamento (gradual) do custo dos serviços de água, segundo o princípio do poluidor-pagador
- ✓ uma **visão ambiental**, através de objectivos e programas de medidas e da cobrança dos custos de recuperação ambiental e de escassez do recurso, tendo em conta “as condições de fluxo natural da água no ciclo hidrológico”, independentemente dos seus usos

Finalidades da DQA

- Prevenir a degradação da qualidade das águas e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos, dos ecossistemas terrestres e das zonas húmidas
- Promover a utilização prudente e criteriosa das águas, com base na protecção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis (princ. precaução/ prevenção)
- Proteger e melhorar as águas, através da redução progressiva e eliminação na fonte das descargas e emissões que apresentem um risco significativo para o ambiente aquático
- Assegurar a redução progressiva da poluição das águas subterrâneas
- Contribuir para a mitigação dos efeitos das cheias e das secas

Em síntese, com a DQA pretende-se contribuir para assegurar a provisão de água de superfície e subterrânea, na quantidade e na qualidade necessárias para satisfazer o consumo humano e as actividades económicas, de forma sustentável, equilibrada e equitativa

São, assim, **pressupostos** da nova Lei-Quadro da Água:

- A tomada de consciência da comunidade nacional e internacional para o novo posicionamento que as sociedades devem assumir face à importância estratégica da água e ao seu valor patrimonial;
- O novo paradigma que associa a função económica e social da água, à progressiva escassez do recurso e à sua protecção no âmbito da gestão ambiental e do desenvolvimento duradouro;
- O actual quadro legislativo português sobre a protecção e utilização dos Recursos Hídricos, com raízes em legislação mais do que centenária;
- A necessidade de consolidar e dar maior operacionalidade a esse quadro normativo, disperso por múltiplos diplomas, fragmentado e por vezes inconsistente;
- A necessidade de absorver os princípios, transpor com urgência e aplicar com eficácia a Directiva-Quadro da Água (DQA).

Da **apreciação na generalidade** da Lei-Quadro pelo CNA, conclui-se:

- ✓ Ser correcta a opção de, para além da simples transposição da DQA, se ter avançado para a elaboração de uma Lei-Quadro da Água.
- ✓ Que o actual projecto de Lei-Quadro representa um esforço oportuno e bem conseguido de inserção no sistema jurídico português.
- ✓ Ser correcta a opção pela separação do projecto sobre a Titularidade dos recursos hídricos da Lei-Quadro da Água propriamente dita.
- ✓ Ser adequada a organização interna dos dois projectos de diploma, que contemplam os tópicos relevantes, de forma equilibrada e bem sequenciada.
- ✓ Ser determinante a publicação dos decretos que complementarão a Lei-Quadro, fundamentais para assegurar a aplicabilidade do novo quadro legislativo português de gestão da água.

UNIDADES DE GESTÃO. QUADRO INSTITUCIONAL (CAP. II)

- Não é suficientemente clara a consideração da região hidrográfica como unidade de planeamento e gestão dos recursos hídricos, aspecto com fortes implicações nas águas costeiras e subterrâneas associadas.
- Não é referida explicitamente a forma de administração das águas costeiras, o que pode considerar-se desenquadrado da DQA.
- Questiona-se a constituição das diferentes regiões hidrográficas, nomeadamente por não individualizar as bacias luso-espanholas.
- O modelo institucional proposto, sendo híbrido, pode gerar sobreposições e duplicações na definição dos organismos e das suas competências, sobretudo a nível regional.
- Um modelo que tenha por base organizativa a região hidrográfica (via ARH) é o que melhor permite a gestão integrada dos recursos hídricos.

UNIDADES DE GESTÃO. QUADRO INSTITUCIONAL (CAP. II)

- Importa assegurar uma boa integração da gestão da água com as demais componentes da gestão ambiental, com o ordenamento do território e com o planeamento e desenvolvimento regional (através das CCDR).
- Entende-se que deve ser alargada a participação dos utilizadores nos órgãos executivos, quer através da Administração Pública ligada a outros departamentos ministeriais, quer através das Associações de Utilizadores.
- Na constituição proposta para as ARH considera-se que:
 - são escassas as competências que lhes são atribuídas, face às da Autoridade Nacional;
 - persiste alguma indefinição na constituição do Conselho Directivo, em termos de estrutura e de representatividade dos utilizadores;
 - a operacionalidade administrativa torna aconselhável a constituição de uma estrutura decisória mais ágil;
 - os Conselhos de Região Hidrográfica deveriam ter competências mais amplas, em particular, quanto à indigitação do Presidente.

ORDENAMENTO E PLANEAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS (CAP. III)

- Considera-se francamente positivo o propósito de articulação do ordenamento do território com o planeamento dos recursos hídricos.
- Afigura-se excessiva a instituição de múltiplas figuras e níveis de planeamento, que deverão ser substituídas por instrumentos mais leves e operacionais, designadamente no que se refere à protecção e valorização dos recursos hídricos.
- Verificam-se omissões relevantes na consideração dos estuários e da orla costeira.
- Os vários objectivos ambientais dos programas de medidas deveriam dar relevância ao aspecto quantitativo dos recursos, visto que, em climas mediterrâneos, a quantidade está profundamente associada à qualidade.

INFRA-ESTRUTURAS HIDRÁULICAS. FINS MÚLTIPLOS (CAP. VI)

- Precisa-se mal a natureza das infra-estruturas de regularização, vertente essencial da gestão e utilização da água nas condições hidrometeorológicas portuguesas.
- Revela-se insuficiente a caracterização da forma de realização e exploração dos empreendimentos de fins múltiplos, públicos ou privados.
- A utilização de infra-estruturas hidráulicas baseia-se num pressuposto ambíguo "... que constitua uma utilização sustentável e contribua para a requalificação e valorização desses recursos ou para a minimização de efeitos de situações extremas sobre pessoas e bens".
- Transmite-se a ideia errónea de ser exclusivamente o Estado a promover os sistemas multimunicipais de captação de água e tratamento de efluentes, se bem que os possa concessionar.
- Não se prevê a possibilidade de transição para fins múltiplos de algumas concessões existentes, nomeadamente no sector eléctrico.

REGIME ECONÓMICO E FINANCEIRO (CAP. VII)

- O regime económico e financeiro está bem sustentado, mas o facto de não se definirem as taxas a cobrar, respectivos montantes e destino (objecto dos diplomas regulamentares, a publicar) torna impossível uma apreciação definitiva sobre esta matéria.
- Considera-se imperioso fazer preceder a implementação do novo regime por estudos rigorosos sobre as suas repercussões sócio-económicas, realizados com o envolvimento directo de outros departamentos ministeriais.
- Seria de tornar claro que as receitas obtidas devem ser destinadas prioritariamente a financiar actividades que tenham por objectivo melhorar a eficiência do uso da água e a qualidade dos meios hídricos, em detrimento da sua afectação a despesas correntes da Administração.

REGIME ECONÓMICO E FINANCEIRO (CAP. VII)

- Seria assim de explicitar que parte importante das receitas geradas deve ser posta ao serviço de programas de ordenamento, despoluição e valorização dos sistemas hídricos.
- A taxa ambiental carece de aprofundamento quanto à sua justificação e à relação com a taxa de utilização, a fim de evitar sobreposições.
- Considera-se que os Conselhos de Região Hidrográfica devem dar parecer sobre a definição e a fixação do montante das taxas (de utilização, de regularização e ambientais).

TITULARIDADE DOS RECURSOS HÍDRICOS (diploma autónomo)

- Verifica-se a preocupação de não introduzir alterações significativas no actual regime jurídico sobre a titularidade das águas e dos terrenos conexos.
- Há, contudo, disposições que contradizem esse propósito, com consequências que importa sopesar (e.g. domínio público marítimo).
- Afigura-se que o projecto de diploma se ocupa mais dos terrenos associados aos recursos hídricos do que propriamente às águas.
- Entende-se que devem ser repensadas algumas normas constantes do projecto, pelas suas implicações jurídicas e até constitucionais.
- Propõem-se alguns melhoramentos ao actual regime, designadamente:
 - terminar com o conceito de fluutuabilidade;
 - clarificar e autonomizar as disposições relativas às zonas ameaçadas por cheias.

CONCLUSÕES

- Da avaliação do CNA resulta que os projectos de Decreto-Lei respeitantes à Lei-Quadro da Água e à Titularidade dos Recursos Hídricos são da maior oportunidade e constituem um **documento fundamental** para a eficaz e sustentável gestão da água em Portugal.
- Considera-se de toda a pertinência e urgência a aprovação destes Decretos-Leis, cuja entrada em vigor e aplicação deveriam, aliás, merecer um forte **estimulo** e um largo **consenso político**.
- Os dois projectos completam, integram e consolidam o quadro legislativo vigente, indo no sentido de adequar as instituições e os instrumentos de gestão da água aos **condicionamentos sociais, económicos e ambientais** do País.

CONCLUSÕES

Apesar do seu elevado mérito, persistem nos projectos da Lei-Quadro alguns **aspectos mal resolvidos**, dos quais são de destacar os seguintes:

- ✓ um défice na abordagem das utilizações de água para abastecimento humano e para as actividades económicas;
- ✓ lacunas e indefinições relativamente ao ordenamento, planeamento e administração dos recursos hídricos costeiros e estuarinos;
- ✓ referência insuficiente às águas subterrâneas e à importância da sua utilização e protecção, juntamente com as águas de superfície e os ecossistemas associados;
- ✓ a deficiente estruturação das unidades de gestão e do modelo institucional, sobretudo a nível regional, com ambiguidades na definição das competências e na articulação dos órgãos e organismos intervenientes;
- ✓ insuficiente consideração das infra-estruturas de regularização, nomeadamente de fins múltiplos, atendendo às características climáticas do País;
- ✓ um modelo económico e financeiro bem sustentado e que nas suas linhas-mestras é correcto, mas com necessidade de clarificação quanto ao modo como vai ser precisado e concretizado.

ILAÇÕES RELEVANTES

- Os problemas actuais da gestão da água em Portugal não se configuram, fundamentalmente, como problemas de escassez ou mesmo de poluição, mas sobretudo como **insuficiências na gestão** (inter-sectorial, inter-regional e inter-disciplinar) da água.
- O domínio público hídrico deve ser, não só protegido e administrado, como também posto ao serviço da economia e da sociedade – dada a **importância estratégica** da água como elemento motor para o desenvolvimento.
- Para que a Lei-Quadro da Água e sua regulamentação produzam resultados úteis, há que evitar a velha pecha de legislar sem, simultaneamente, criar condições para o **cumprimento das leis** e para a **verificação dos resultados** obtidos.
- No plano institucional, a preocupação realista deve ser a de dispor, não de mais, mas de **melhores instituições**, funcionais, dotadas dos necessários meios humanos, técnicos e financeiros e articuladas entre si.