

IMPACTES DA IMPLEMENTAÇÃO EM PORTUGAL DAS NOVAS DIRECTIVAS COMUNITÁRIAS SOBRE A ÁGUA

Maria Helena P. TAVARES⁽¹⁾

RESUMO

Caracterizada genericamente a evolução da política comunitária da água, é apresentada uma síntese dos aspectos fundamentais de dois actos comunitários recentes particularmente relevantes no contexto da nova política da União Europeia neste domínio: a proposta de Directiva–Quadro da Política da Água e a Directiva do Controlo Integrado da Poluição. Conclui-se com a avaliação dos principais impactes previsíveis da implementação destes actos comunitários em Portugal.

Palavras–chave: Qualidade da Água, Directiva–Quadro, Directiva IPPC

⁽¹⁾ Engenheira Química e Sanitarista, Directora na PROCESL – Engenharia Hidráulica e Ambiental, Ld^a. – Lisboa – Portugal

1 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

A preocupação das instituições comunitárias com os recursos hídricos, e em particular com a qualidade da água, tem determinado a publicação de diversos diplomas, que, na sua quase totalidade, estão transpostos para o direito nacional.

As tendências mais recentes da política comunitária nesta matéria têm vindo a evoluir no sentido duma abordagem mais integrada dos problemas, traduzida no reforço do papel do planeamento na gestão dos recursos hídricos, na defesa de zonas de especial valor ou sensibilidade, na preocupação crescente com as descargas de substâncias perigosas no meio aquático e na intensificação do combate às principais fontes de poluição.

Pela importância que estes temas assumem para o nosso país, numa fase de viragem neste final de século em matéria de gestão de recursos hídricos, considera-se oportuna a apresentação de informação sistematizada e de algumas reflexões sobre esta matéria.

2 - EVOLUÇÃO DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DA ÁGUA

Numa primeira fase, que pode situar-se nos anos 70, a política comunitária da água centrou-se em duas matérias fundamentais:

- a definição de objectivos de qualidade da água para diversos fins específicos (captação para produção de água para consumo humano – Directiva 75/440, Directiva 79/869 e Directiva 81/855; banho – Directiva 76/160; vida piscícola – Directiva 78/659; vida conquícola – Directiva 79/923; consumo humano – Directiva 80/778),
- a definição de princípios orientadores do controle das descargas de substâncias perigosas no meio hídrico – Directiva 76/464.

Numa segunda fase, que decorreu sensivelmente na década de 80 e até meados da década de 90, as matérias sobre que incidiram os actos comunitários foram mais diversificadas, tendo os principais objectivos sido:

- o controlo da qualidade das águas subterrâneas (Directiva 80/68),
- o tratamento das águas residuais urbanas (Directiva 91/271),
- o controlo da poluição da água por nitratos de origem agrícola (Directiva 91/676).

Foi ainda desenvolvido trabalho para:

- definição do controle das descargas no meio hídrico de diversas substâncias perigosas específicas (directivas-filhas da Directiva 76/464);
- elaboração de propostas de novas directivas sobre a qualidade da água para alguns usos (consumo humano, fins balneares).

Em meados da década de 90 começou a debater-se a ideia de desenvolver a política da água duma forma integrada, ideia essa que, após discussão em diversos órgãos comunitários, veio a resultar na proposta de directiva apresentada pelo Conselho em 26 de Fevereiro de 1997, designada genericamente por “directiva–quadro da política da água”.

Destacam-se ainda neste período:

- por adoptar também uma visão integrada no tratamento destes problemas e pelo seu papel fundamental na atenuação da poluição da água por fontes pontuais, a Directiva 96/61/CE, de 10 de Outubro de 1996, relativa ao controlo integrado da poluição, designada vulgarmente por “Directiva IPPC”;
- por contemplar pela primeira vez, de forma abrangente, a qualidade das águas subterrâneas, o Programa de Acção para a protecção e gestão integrada das águas subterrâneas, constante da proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho publicada em 25 de Novembro de 1996.

3 - SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACTOS COMUNITÁRIOS RELEVANTES

Analisa-se aqui, pela sua importância, a proposta de Directiva–Quadro e a Directiva IPPC.

3.1 - A proposta de Directiva–Quadro

Esta directiva tem como objectivo primordial a protecção do ambiente e como objectivos derivados o abastecimento de água para consumo humano e para outros fins económicos, bem como a atenuação do impacto dos períodos de cheia e seca.

Os aspectos mais importantes a salientar são os seguintes:

- Esta directiva não se propõe abranger todos os elementos numa abordagem combinada num único acto legislativo, mas sim introduzir **coordenação e coerência política** neste domínio.
- É utilizada nesta directiva uma **abordagem combinada** de controlo da poluição na fonte (por estabelecimento de valores–limite para as descargas) e de normas de qualidade ambiental; para determinados grupos ou famílias de substâncias essas normas serão comuns no espaço comunitário.
- A directiva considera a necessidade dum **maior integração dos aspectos quantitativos e qualitativos**. Assim, sendo a quantidade um factor importante para assegurar uma boa qualidade da água, o diploma contém disposições que vinculam os Estados–membros à garantia de que as águas superficiais ou subterrâneas não sejam sobreexploradas e de que a qualidade das águas doces não seja deteriorada pela descida do nível freático ou da redução do caudal das águas superficiais.
- A unidade de gestão considerada é a bacia hidrográfica através da **Região de Bacia Hidrográfica**, entendida como uma bacia ou um conjunto de bacias, incluindo as respectivas águas subterrâneas e águas costeiras (podendo ser internacional se abranger o território de mais de um país). Para cada Região, os Estados–membros designarão a respectiva autoridade competente (que poderá ser um organismo nacional ou internacional).
- Cada Região de Bacia Hidrográfica deverá ser objecto de um **Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica**. Os Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas, a actualizar periodicamente de 6 em 6 anos a partir de Dezembro de 2010, devem ser objecto de consulta do público e abranger obrigatoriamente um conjunto de elementos definidos na proposta de directiva, a saber:

- objectivos ambientais,
 - análise das características da Região de bacia,
 - análise do impacte da actividade humana,
 - análise económica das utilizações da água na Região,
 - registo de zonas protegidas designadas,
 - programa de medidas adoptado.
- Entendem-se como **zonas protegidas** na acepção deste diploma as zonas designadas para captação de água para consumo humano, as zonas designadas para protecção de espécies aquáticas de interesse económico, as zonas designadas para protecção de habitats ou espécies, as massas de água designadas como águas de recreio, as zonas sensíveis em termos de nutrientes e as zonas vulneráveis à poluição por nitratos de origem agrícola.
 - Os **programas de medidas** terão por objectivos:
 - evitar a deterioração da qualidade ecológica e a poluição das águas superficiais e repor a qualidade das águas superficiais poluídas,
 - evitar a deterioração da qualidade das águas subterrâneas, repor a qualidade das águas subterrâneas poluídas e garantir o equilíbrio entre as captações e a recarga das águas subterrâneas,
 - cumprir todas as normas e objectivos relativos às zonas protegidas no prazo fixado.

Os programas de medidas incluirão nomeadamente a proibição das descargas directas das seguintes substâncias nas águas subterrâneas:

 - compostos organo-halogenados e substâncias susceptíveis de formar esses compostos no meio aquático,
 - compostos organofosforados,
 - compostos organoestânicos,
 - substâncias e preparações com propriedade comprovadamente carcinogénicas ou mutagénicas ou com propriedades susceptíveis de afectar a reprodução no meio aquático ou através deste,
 - hidrocarbonetos persistentes e substâncias orgânicas tóxicas persistentes e bioacumuláveis,
 - cianetos,
 - metais e respectivos compostos,
 - arsénio e respectivos compostos,
 - biocidas e produtos fitofarmacêuticos,
 - matérias em suspensão,
 - substâncias que contribuem para a eutrofização (em especial, nitratos e fosfatos),

- substâncias com influência desfavorável no equilíbrio de oxigénio (que podem ser medidas através de técnicas como a CQO, a CBO, etc.).
- O **calendário de acções previsto** (ver adiante) desenvolve-se ao longo de 13 (treze) anos, no final dos quais se considera ser atingido o “ bom estado “ das águas superficiais e subterrâneas.
- Os Estados–membros ficam vinculados a garantir em determinado prazo, a especificar nos Planos de Gestão da Bacia Hidrográfica (2010, se for satisfeito o calendário previsto), a **recuperação total dos custos de todos os serviços de utilização da água** “*a nível global e por sector de actividade económica, segundo a divisão em, pelo menos, sectores doméstico, industrial e agrícola*”. Poderão ser concedidas derrogações neste domínio:
 - para permitir um nível básico de utilização da água a preço suportável,
 - para permitir o subsídio dos custos de financiamento de projectos de infraestruturas financiados com fundos comunitários e visando a realização de determinados objectivos ambientais,
 - para ter em conta certas situações geográficas ou climáticas específicas.

3.2 - A Directiva do controlo integrado da poluição

Reportamo-nos à Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro:

- Incide sobre um conjunto de instalações exercendo determinadas **actividades com elevado potencial de poluição e**, em geral, **com determinada dimensão mínima** (listadas no Anexo I da Directiva), nas áreas da energia, produção e transformação de metais, indústria mineral, indústria química, gestão de resíduos e outras actividades (papel, pasta de papel, pré–tratamento ou tingimento de fibras ou têxteis, curtumes, matadouros, pecuárias e outras).
- Impõe que os Estados membros tomem as disposições necessárias para que as autoridades competentes se certifiquem, através das **condições de licenciamento**, que a instalação será explorada de modo a que:
 - sejam tomadas todas as medidas preventivas adequadas contra a poluição;
 - não seja causada qualquer poluição importante;
 - seja evitada a produção de resíduos, ou, se tal não for possível, os resíduos sejam valorizados ou eliminados;
 - a energia seja eficazmente utilizada;
 - sejam tomadas as medidas necessárias para prevenir os acidentes e limitar os seus efeitos;
 - aquando da sua desactivação definitiva, sejam tomadas as medidas necessárias para evitar qualquer risco de poluição e para que o local retome o seu estado satisfatório.

PROPOSTA DE DIRECTIVA - QUADRO DA POLÍTICA DA ÁGUA CALENDÁRIO PREVISTO

- Dez. 1997 Adopção da directiva do Conselho
- Dez. 1999 Transposição da directiva pelos Estados–membros
Designação das autoridades competentes
- Dez. 2000 Designação das águas destinadas à captação para consumo humano
- Dez. 2001 Conclusão da análise das características (geográficas, geológicas, demográficas e de utilização de solos e actividade económica)
Conclusão dos estudos do impacto ambiental das actividades humanas sobre o estado das águas superficiais e subterrâneas em cada uma das Regiões de bacia hidrográfica
Conclusão da análise económica da utilização da água
Conclusão do registo das zonas protegidas
Operacionalidade dos programas de monitorização do estado das águas superficiais e subterrâneas
- Dez. 2003 Publicação dos projectos para os Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas
- Dez. 2004 Publicação dos Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas para o período 2005–2010
- Dez. 2006 Publicação pela Comissão do primeiro relatório sobre a implementação
- Dez. 2007 Programas de medidas totalmente operacionais
Revogação de alguns actos legislativos
- Dez. 2010 Cumprimento de todas as normas e objectivos relativos às zonas protegidas
Satisfação do objectivo do “bom estado das águas superficiais e subterrâneas”
Fim do prazo para se atingir o objectivo da imposição sobre a utilização das águas
Publicação dos segundos Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas, para o período 2011–2016
- Dez. 2013 Revisão da directiva pela Comissão

A licença deve incluir as condições previstas para a protecção do ar, da água e do solo, bem como valores-limite de emissão para as substâncias poluentes (especialmente as constantes do Anexo III da Directiva, que a seguir se indicam para a água), susceptíveis de serem emitidas em volume significativo.

Prevê-se, em determinadas circunstâncias, o reexame e actualização das condições de licenciamento.

- Os referidos valores-limite devem basear-se nas “**melhores técnicas disponíveis**” – entendidas como técnicas e procedimentos, desde o projecto à desactivação da instalação, em condições económica e tecnicamente viáveis, para alcançar um nível geral elevado de protecção do ambiente – sem impor determinada técnica ou tecnologia; no caso das substâncias especificadas no Anexo III, excepto para as instalações de gestão de resíduos, os valores-limite podem ser fixados pelo Conselho sob proposta da Comissão.
- As **instalações existentes** devem respeitar esta directiva o mais tardar 8 (oito) anos após a data de início da sua aplicação.
- Está previsto o **acesso à informação e participação do público** no processo de licenciamento antes da decisão da autoridade competente.
- A **transposição para o direito interno dos Estados-membros** deverá ocorrer até 31 de Outubro de 1999.

4 - IMPACTES DA IMPLEMENTAÇÃO EM PORTUGAL DOS PRINCIPAIS ACTOS COMUNITÁRIOS RELEVANTES

Numa tentativa de identificação e sistematização dos impactes resultantes da plena adopção no direito nacional dos actos comunitários atrás apresentados, passa-se de seguida à sua descrição sumária, ainda que sem carácter exaustivo.

- Impactes na qualidade da água

São evidentemente impactes positivos, directos – pela **melhoria das características da água** – ou indirectos – pela **melhoria da aptidão da água para diversas utilizações** e pela **indução de impactes sociais e económicos globalmente positivos**, ainda que, por vezes, de difícil quantificação.

- Impactes sociais

Num primeiro plano, como impactes directos, surgem inevitavelmente **a melhoria da saúde e segurança das populações** e **a melhoria da qualidade do ambiente em geral**.

Estes impactes resultam indirectamente num conjunto de outros impactes ambientais positivos, como:

- a redução das taxas de mortalidade e morbilidade por várias doenças,
- a redução dos riscos de doença, acidente ou incómodos associados à presença de substâncias perigosas no meio hídrico,
- a redução do absentismo,

**DIRECTIVA DO CONTROLO INTEGRADO DA POLUIÇÃO –
– ANEXO III (PARTE)
LISTA INDICATIVA DAS PRINCIPAIS SUBSTÂNCIAS POLUENTES
DA ÁGUA A TER OBRIGATORIAMENTE EM CONTA
SE FOREM PERTINENTES PARA A FIXAÇÃO
DOS VALORES–LIMITE DE EMISSÃO**

ÁGUA

1. Compostos organo–halogenados e substâncias susceptíveis de formar esses compostos em meio aquático
2. Compostos organofosforados
3. Compostos organoestênicos
4. Substâncias e preparações que se prove terem propriedades carcinogénicas, mutagénicas ou susceptíveis de afectar a reprodução no meio aquático ou por seu intermédio
5. Hidrocarbonetos persistentes e substâncias orgânicas persistentes e bioacumuláveis
6. Cianetos
7. Metais e compostos de metais
8. Arsénio e compostos de arsénio
9. Biocidas e produtos fitossanitários
10. Matérias em suspensão
11. Substâncias que contribuem para a eutrofização (em especial nitratos e fosfatos)
12. Substâncias que exercem uma influência desfavorável no balanço do oxigénio (e mensuráveis por parâmetros, como a CBO e a CQO).

- . o aumento dos efectivos e da biodiversidade das espécies aquáticas ou dependentes da água, particularmente em áreas protegidas ou de interesse conservacionista, ou em relação a espécies de interesse comercial,
- . a valorização dos espaços lúdicos ou com aptidão desportiva, bem como do património cultural associados à água e à envolvente aquática.

A **melhoria da qualidade de determinados serviços públicos** – como a distribuição de água para consumo público, por exemplo – é também uma consequência de carácter positivo que deve realçar-se.

A **geração de emprego (directo e indirecto) na gestão de recursos hídricos** será certamente um importante impacte positivo a salientar, dadas as necessidades acrescidas de recursos humanos em actividades de coordenação, planeamento, execução e fiscalização de obras, licenciamento de descargas, monitorização, controlo e acções de informação e sensibilização do público, com incidências quer no sector público quer no sector privado.

O **acréscimo de complexidade das estruturas de gestão indispensáveis à garantia de cumprimento dos requisitos legais** determinará, nomeadamente, a **dinamização do ensino, da investigação aplicada e de acções de formação específicas** em áreas pertinentes, com evidentes repercussões no plano cultural, social e técnico–científico.

O **aumento de eficácia das medidas de despoluição e controle preconizadas**, bem como a **participação mais intensa das populações nos processos de decisão**, irão traduzir-se indirectamente na adopção generalizada de comportamentos ambientalmente mais correctos e, por outro lado, conjuntamente com a valorização de espaços lúdicos, serão factores de **atenuação de tensões sociais**, particularmente quando associados à eliminação ou redução significativa de disfunções ambientais graves.

O **cumprimento da legislação aplicável** será um outro impacte positivo a salientar, com consequências directas a nível da consolidação do Estado de direito e da disciplina dos cidadãos em matéria de protecção do ambiente, bem como com benefícios indirectos resultantes da atenuação de disparidades face ao restante espaço comunitário.

- Impactes económicos

Destacam-se neste contexto três importantes impactes positivos:

- . a **redução das verbas a afectar à prestação de cuidados de saúde às populações**, pela melhoria dos indicadores sanitários associados à ocorrência de diversas doenças, nomeadamente as transmissíveis pela água,
- . o **aumento da produtividade no trabalho** por via da melhoria dos níveis de saúde e da promoção da segurança,
- . o **desenvolvimento das actividades económicas em geral**, como o turismo, o comércio e outras, quer em virtude do aumento da produtividade no trabalho, quer como consequência da maior atractividade do ambiente aquático e de sua envolvente, ou como resultante da valorização dos recursos vivos ligados à água.

Por outro lado, as exigências acrescidas de recursos humanos atrás referidas, e em particular de técnicos qualificados, implicarão **acréscimo de encargos com pessoal na Administração Pública**, sendo também de salientar o indispensável **acréscimo de investimento dos**

agentes poluidores, públicos e privados, que, em parte, se reflectirá também nas contas do Estado, por via das operações de financiamento a que aqueles agentes irão recorrer.

Em contrapartida, as vantagens associadas aos diversos benefícios sociais já enumerados, particularmente as que se relacionam directamente com a eficácia acrescida na satisfação de objectivos ambientais, e particularmente no combate à poluição, resultarão numa **redução progressiva das verbas desperdiçadas em acções de carácter pontual ou meramente com objectivos imediatistas**. Além disso, outros impactes sociais positivos, como a atenuação de tensões sociais pelo desenvolvimento do mercado do emprego, pela maior participação nas decisões neste domínio e pela melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida em geral, bem como a disciplina que progressivamente se irá instituir no relacionamento dos cidadãos com o ambiente, determinarão inexoravelmente, a nível global, uma **dinamização económico-social a vários níveis** com inegáveis efeitos positivos.

- Síntese dos impactes

Como se conclui do que atrás foi referido, os actos comunitários em questão contêm em si um carácter inovador sobretudo pela abordagem integrada no tratamento dos problemas da qualidade da água e não por restrições acrescidas às emissões ou por maior exigência nos objectivos de qualidade ambiental.

Consequentemente, grande parte dos impactes que foram identificados num plano conceptual parecem assim, à primeira vista, carecer de suporte, uma vez que se trataria apenas de prosseguir ou de reforçar acções semelhantes às que já hoje se desenvolvem.

Em nossa opinião, no entanto, é previsível que esses impactes venham efectivamente a ocorrer em grande medida, não só porque a adopção daqueles diplomas no direito interno introduzirá a necessidade de explicitar as estruturas e procedimentos visando a sua implementação – o que certamente se traduzirá na racionalização e dinamização da actuação prática dos profissionais envolvidos – como porque a introdução duma política mais vinculada ao planeamento e exigindo maior coordenação terá naturalmente como consequência uma maior eficácia na actuação para melhoria da qualidade do ambiente, sobretudo em zonas mais degradadas ou especialmente sensíveis.

Paralelamente a esta “ corrente positiva “, e introduzindo uma visão mais pragmática nesta avaliação, é, no entanto, inevitável que ocorrerão dificuldades, dado:

- . o **atraso que se observa na execução de medidas** para pleno cumprimento das normas nas emissões ou dos objectivos de qualidade dos meios receptores constantes das directivas já transpostas para o direito nacional,
- . a **insuficiência de estruturas organizadas** para adequado conhecimento de inúmeros factores indispensáveis ao planeamento e definição de acções,
- . a **existência de disfunções ambientais graves** associadas à má qualidade da água ou à sua sobreutilização, algumas exigindo intervenções correctivas de longo prazo e/ou com custos significativos,
- . a **dificuldade de plena eficácia da Administração Pública** num clima de indisciplina institucional generalizada no cumprimento de disposições legais e de crise no mercado do emprego,

- . a **situação degradada do tecido produtivo**, com um parque industrial largamente obsoleto quanto às tecnologias utilizadas e uma agricultura financeiramente depauperada,
- . a **grande dependência de Espanha** para um adequado planeamento e utilização dos recursos hídricos e para a garantia da sua disponibilidade em condições satisfatórias de quantidade e qualidade,
- . a situação, que se espera conjuntural, associada à **realização de grandes infraestruturas públicas nem sempre incluindo o desejável enquadramento e acompanhamento visando a protecção dos valores ambientais**.

Este conjunto de realidades negativas determinará inexoravelmente uma pressão acrescida sobre os responsáveis a vários níveis para “ recuperar o tempo perdido “ e para resolver, num quadro de escassez de recursos de vária ordem, os problemas que se nos deparam relativos à água.

A execução dos Planos de Bacia Hidrográfica lançada pelo Instituto da Água, com arranque efectivo no final de 1997 início de 1998, é, desde logo, uma iniciativa da maior relevância e os documentos deles resultantes constituirão o primeiro conjunto de estudos multidisciplinares desenvolvidos com esta amplitude para todo o território continental.

Também o trabalho cujo concurso foi lançado no último trimestre de 1997 pela Direcção-Geral da Indústria, como estudo de base para a implementação da Directiva IPPC em relação às actividades industriais sob sua alçada, será previsivelmente um elemento-chave nas iniciativas a desenvolver para redução da poluição pelas principais unidades industriais do nosso País.

A todos nós – técnicos, políticos, gestores – cabe, nos próximos anos, um papel relevante, e porventura decisivo, na contribuição para a criação de um futuro melhor visando um desenvolvimento sustentável.

Saibamos encontrar o caminho para esse futuro, num quadro de empenhamento profissional, competência técnica e bom senso, indispensáveis para ultrapassar as dificuldades.