

A LEI DA ÁGUA PORTUGUESA DE 2005: UMA REVOLUÇÃO TRANQUILA

Francisco Nunes Correia

CEHIDRO, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa
Parceria Portuguesa para a Água

Laudemira Ramos

Administração da Região Hidrográfica do Tejo, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território

Abstract

At the end of 2005 the Portuguese parliament approved by a large majority the New Water Law. This historic approval happened after 6 months of intense parliamentary negotiation and six years of debate that involved several governments of various political orientations. The 2005 Water Law replaces the obsolete (although visionary at the time) 1919 Water Law and introduces deep reforms in water management in Portugal. This law, not only transposes to the Portuguese legal system the European Union's Water Framework Directive, but goes much further, bringing into modernity concepts deeply rooted in the Portuguese legal system, such as "water domain of jurisdiction" or "contiguous zone". In this paper, the main dimensions of this institutional reform are presented, namely the reinforcement of the National Water Authority, the creation of River Basin Administrations, the reformulation of the role of the National and River Basin Water Councils, the new system of water resources planning and its liaison with land-use planning, the new regime for entitling water uses, the new economic and financial regime extended to all water uses and the introduction of new tools such as the delegation of competences to users associations through specific contracts. Briefly, an extensive but quiet revolution!

Palavras-chave: governância, política da água, Lei da Água

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

A Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água, tendo estabelecido as bases para a gestão sustentável das águas em Portugal e o respectivo quadro institucional (Correia e Ramos, 2008, MAOTDR, 2009).

A transposição da Directiva foi completada com a publicação do Decreto-Lei n.º 77/2006 de 30 de Março. Este diploma estabelece um conjunto de normas de natureza essencialmente técnica sobre a gestão sustentável dos recursos hídricos, as quais permitem:

- i) Realizar a caracterização das águas das Regiões Hidrográficas;
- ii) Fixar as características do estado de qualidade das águas e potencial ecológico a atingir;
- iii) Definir as especificações técnicas e os métodos normalizados de análise e de controlo a utilizar nos programas de monitorização;
- iv) Identificar as medidas a incluir nos programas de medidas, as listas dos principais poluentes e substâncias prioritárias e os valores limite de emissão e normas de qualidade ambiental.

No que se refere à definição do enquadramento institucional, a Lei da Água procede à sua harmonização com o princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão, tal como imposto pela Directiva, criando cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH).

Por seu turno, o Instituto da Água passa a assumir funções reguladoras e coordenadoras relativamente aos recursos hídricos, enquanto Autoridade Nacional da Água.

A Directiva impõe também a alteração do regime económico-financeiro aplicável à utilização das águas, pela necessidade não apenas de assegurar a internalização dos custos decorrentes das actividades susceptíveis de causar um impacto negativo no estado de qualidade e quantidade das águas, como

também pela necessidade de assegurar a recuperação dos custos das prestações públicas que proporcionem vantagens aos utilizadores ou garantam a qualidade e a quantidade das águas utilizadas, neles se incluindo os custos de escassez.

PRINCÍPIOS E CONCEITOS

De acordo com Lei da Água, a gestão dos recursos hídricos deve observar, entre outros, o princípio do valor social da água, que consagra o seu acesso universal para as necessidades humanas básicas, a custo socialmente aceitável, e sem constituir factor de discriminação ou exclusão; o princípio do valor económico da água, no qual se consagra o reconhecimento da escassez actual ou potencial deste recurso e a necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente, com a recuperação dos custos dos serviços de águas, mesmo em termos ambientais e de recursos, e tendo por base os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador; o princípio da prevenção, por força do qual as acções com efeitos negativos no ambiente devem ser consideradas antecipadamente, por forma a eliminar as próprias causas de alteração do ambiente ou reduzir os seus impactes quando tal não seja possível e o princípio da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e da imposição ao emissor poluente de medidas de correcção e recuperação, bem como dos respectivos custos.

OBJECTIVOS

A Lei da Água estabelece o enquadramento para gestão das águas superficiais, designadamente as águas interiores, de transição e costeiras, e das águas subterrâneas, de forma a:

- Evitar a continuação da degradação e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos, bem como dos ecossistemas terrestres e das zonas húmidas dependentes dos ecossistemas aquáticos no que respeita às suas necessidades de água;
- Promover uma utilização sustentável da água baseada na protecção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;
- Obter uma protecção reforçada e um melhoramento do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual e a cessação ou eliminação por fases das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias;
- Assegurar a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento da sua poluição;
- Mitigar os efeitos das inundações e das secas;
- Assegurar o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água;

ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

A Lei da Água consagra um novo sistema institucional para a gestão dos recursos hídricos, consubstanciado no fortalecimento do papel do Instituto da Água como autoridade Nacional da Água e na criação de Administrações das regiões Hidrográficas (ARH).

Reconhecendo-se que a aposta colocada na atribuição de responsabilidades de gestão de recursos hídricos a entidades com um espectro de competências mais vasto (como é o caso das comissões de coordenação e desenvolvimento regional) não gerou as sinergias e capacidades de integração sectorial esperadas, entendeu-se proceder a uma aposta efectiva de desconcentração administrativa. Esse foi o sentido da reforma introduzida pela Lei da Água, que consagrou a criação de entidades de âmbito regional especificamente vocacionadas para a protecção e para a valorização das componentes ambientais das águas, as denominadas Administrações de Região Hidrográfica. As Administrações de Região Hidrográfica – com áreas de jurisdição correspondentes às cinco Regiões Hidrográficas definidas em Portugal continental, ou seja, Norte, Centro, Tejo, Sul e Algarve – foram, nesta nova arquitectura organizacional, constituídas como institutos públicos dotados de autonomia financeira e administrativa e com património próprio, partilhando uma aliança estratégica com a Autoridade Nacional da Água, o Instituto da Água.

Na Figura 1 apresentam-se as áreas de jurisdição das cinco Administrações de Região Hidrográfica do continente a que acrescem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sob a jurisdição dos respectivos Governos Regionais.

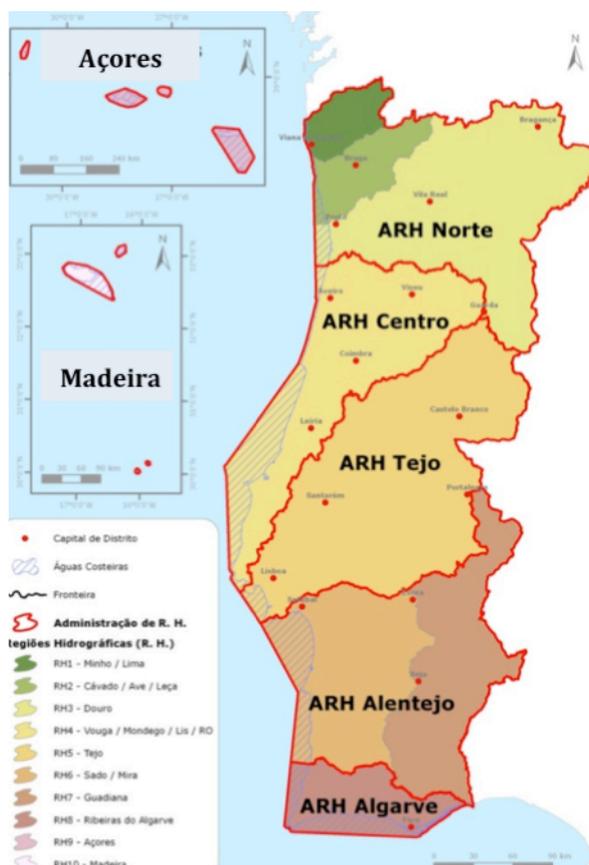


Fig. 1 – Áreas de jurisdição das cinco Administrações de Região Hidrográfica (Fonte: Pio, 2011)

O conceito territorial da gestão da água, que as Administrações de Região Hidrográfica consubstanciam, reconhece as assimetrias do território nacional em termos de variabilidade espacial e temporal da quantidade e qualidade da água. É, por isso, expectável que apliquem medidas próprias e diferenciadas para otimizar recursos, minimizar riscos naturais e antropogénicos e garantir a salvaguarda da segurança de pessoas e bens cumprindo, finalmente, princípios de gestão a nível da bacia hidrográfica. As ARH encerram a ambição de minorar as pressões sobre os recursos hídricos e melhorar a articulação com as entidades que detêm competências nestas áreas, procurando que as políticas de ordenamento do território e os instrumentos de gestão territorial concorram, efectivamente, para a compatibilização de usos e interesses nem sempre convergentes.

As ARH possuem a competência e os instrumentos de planeamento apropriados para efectuar a gestão integrada dos diferentes tipos de massas de água, pelo que podem conferir um enfoque próprio, em termos organizacionais, às singularidades dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados às águas doces e às águas de transição e costeiras, conhecido como é o facto de estarem sujeitas a distintos riscos naturais e pressões sobre o regime dominial, bem como a diferentes factores de contexto legal e socioeconómico.

A decisão de criar as Administrações de Região Hidrográfica deverá constituir uma oportunidade para a excelência na gestão dos recursos hídricos. A favor do seu desempenho possuem, desde já, os instrumentos económicos de mercado e fiscalidade entretanto criados, concretizados no regime dos títulos de utilização dos recursos hídricos e no regime económico-financeiro. Importará executar estes instrumentos para garantir a capacidade de intervenção e a sustentabilidade financeira das ARH, convergindo para a aplicação do princípio do utilizador-pagador e para o uso eficiente da água, incentivando-se a responsabilização e a formação de parcerias a nível local

Não é despropositado acentuar que o paradigma colocado à administração dos recursos hídricos se deve centrar não apenas na protecção do recurso mas, sobretudo, na capacidade em conferir uma forte

expressão de sustentabilidade à gestão da água. Esta visão promove a convergência dos valores ecológicos e económicos para dinamizar o desenvolvimento local e regional e, por maioria de razão, entende-os como um capital estratégico diferenciador para favorecer a competitividade de Portugal num contexto internacional cada vez mais alargado e concorrencial.

Autoridade Nacional da Água

O Instituto da Água é a Autoridade Nacional da Água, competindo-lhe assegurar, a nível nacional, a gestão das águas e garantir a consecução dos objectivos da Lei da Água, além de garantir a representação internacional do Estado neste domínio. Compete-lhe, nomeadamente:

- Promover a protecção e o planeamento das águas, através da elaboração do Plano Nacional da Água e da aprovação dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica e dos Planos Específicos de Gestão de Águas;
- Promover o ordenamento adequado dos usos das águas;
- Garantir a coordenação, a nível nacional, dos procedimentos e metodologias a observar, no âmbito da monitorização;
- Instituir e manter actualizado um Sistema Nacional de Informação sobre Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos;
- Propor o valor da taxa de recursos hídricos, que será paga pelos utilizadores;
- Declarar a situação de alerta em caso de seca e iniciar, em articulação com as entidades competentes e os principais utilizadores, as medidas de informação e actuação recomendadas;
- Promover o uso eficiente da água através da implementação de um programa de medidas preventivas aplicáveis em situação normal e medidas imperativas aplicáveis em situação de seca.

Administrações das Regiões Hidrográficas

Foram criadas no Continente cinco Administrações das Regiões Hidrográficas, com as jurisdições territoriais a seguir definidas:

- A ARH do Norte, abrangendo as bacias hidrográficas dos rios Minho, Lima, Cávado, Ave, Leça e Douro e das ribeiras da costa entre os respectivos estuários e outras pequenas ribeiras adjacentes;
- A ARH do Centro, as bacias hidrográficas do rios Vouga, Mondego e Lis, das ribeiras da costa entre o estuário do rio Douro e a foz do rio Lis, e as bacias hidrográficas de todas as linhas de água a sul da foz do Lis até ao estuário do rio Tejo exclusive;
- A ARH do Tejo, abrangendo a bacia hidrográficas do rio Tejo e outras pequenas ribeiras adjacentes;
- A ARH do Alentejo, abrangendo as bacias hidrográficas dos rios Guadiana, Sado e Mira e outras pequenas ribeiras adjacentes;
- A ARH do Algarve, abrangendo as bacias hidrográficas das ribeiras do Algarve.

As ARH prosseguem atribuições de gestão das águas, incluindo o respectivo planeamento, licenciamento e fiscalização, competindo-lhes, nomeadamente:

- Decidir sobre a emissão e emitir os títulos de utilização dos recursos hídricos e fiscalizar essa utilização;
- Aplicar o regime económico e financeiro nas bacias hidrográficas da área de jurisdição, e aplicar a parte que lhe cabe na gestão das águas das respectivas Bacias ou Regiões.

Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

Às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, órgãos desconcentrados do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, cabe, em termos regionais, a protecção e a valorização das componentes ambientais das águas, integradas na ponderação global de tais componentes através dos instrumentos de gestão territorial, e ainda o exercício das competências coordenadoras que lhe são atribuídas por lei no domínio da prevenção e o controlo integrado da poluição.

Asseguram assim a articulação dos instrumentos de ordenamento do território com as regras e os princípios decorrentes da Lei da Água e a integração da política da água nas políticas transversais de ambiente.

Conselho Nacional da Água

O Conselho Nacional da Água é o órgão de consulta do Governo no domínio das águas, no qual estão representados os organismos da Administração Pública, as organizações profissionais, científicas, sectoriais e não governamentais mais representativas e relacionadas com a matéria da água.

Conselhos de Região Hidrográfica

Os Conselhos de Região Hidrográfica são os órgãos consultivos das ARH, onde estão representados outros organismos da Administração Pública directamente interessados na gestão da água, e as entidades representativas dos principais utilizadores da água na bacia hidrográfica respectiva, bem como as organizações técnicas, científicas e não governamentais representativas dos usos da água na bacia hidrográfica.

PLANEAMENTO E ORDENAMENTO - INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO

O planeamento e o ordenamento dos recursos hídricos processam-se através de três tipos de instrumentos: os Planos de Gestão de Recursos Hídricos, que visam primordialmente a gestão sustentável das águas, os Planos Especiais de Ordenamento do Território, que visam a integração da gestão da água numa perspectiva de ordenamento territorial, e outras medidas de protecção e valorização dos recursos hídricos, que integram medidas complementares de âmbito mais específico ou local. A sistematização destes instrumentos é apresentada na Figura 2.

Instrumentos de Intervenção



Fig. 2 – Sistematização dos principais instrumentos para planeamento e ordenamento dos recursos hídricos (Fonte: Borges, 2008)

Planos de gestão dos recursos hídricos

O planeamento das águas obedece aos princípios específicos da integração, da ponderação global, da adaptação funcional, da durabilidade, da Participação, da informação e da cooperação internacional. Incluem-se nesta categoria:

- O Plano Nacional da Água, que abrange todo o território nacional; é o instrumento de gestão das águas, de natureza estratégica, que estabelece as grandes opções da política nacional da água e os princípios e as regras de orientação dessa política, a aplicar pelos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica e por outros instrumentos de planeamento das águas. Este Plano deverá ser revisto periodicamente, devendo a primeira revisão do actual Plano Nacional da Água ocorrer até final de 2010;
- Os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica que abrangem as bacias hidrográficas integradas numa Região Hidrográfica e asseguram o estabelecimento de um programa de medidas, a elaborar para cada região hidrográfica, consideradas necessárias para o cumprimento dos objectivos ambientais;
- Os Planos Específicos de Gestão de Águas, complementares dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica, e que podem abranger uma sub-bacia ou uma área geográfica específica, ou ainda um problema, tipo de água, aspecto específico ou sector de actividade económica com interacção significativa com as águas; estes planos devem ter um conteúdo similar ao dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica, com as necessárias adaptações e simplificações, e devem cumprir as demais obrigações que resultem da Lei da Água e da legislação complementar nela prevista.

Planos especiais de ordenamento do território

Incluem-se nesta categoria os Planos de Ordenamento de Albufeiras, Lagos e Lagoas de Águas Públicas, os Planos de Ordenamento da Orla Costeira e os Planos de Ordenamento dos Estuários. Estes planos vinculam a Administração Pública e os particulares e devem incluir as medidas adequadas à protecção e valorização dos recursos hídricos na área a que se aplicam, de modo a assegurarem a sua utilização sustentável.

Medidas de protecção e valorização dos recursos hídricos

Os objectivos ambientais para as águas superficiais e subterrâneas são prosseguidos através da aplicação dos programas de medidas especificados nos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica. Estes programas de medidas devem permitir alcançar os objectivos ambientais definidos referentes ao bom estado e bom potencial das massas de água, o mais tarde até ao ano de 2015, sem prejuízo das prorrogações e derrogações previstas.

A Lei da Água estabelece desde logo um conjunto de medidas de protecção e valorização dos recursos hídricos, que deverão obrigatoriamente ser consideradas, independentemente de outras que decorram das especificidades das bacias hidrográficas (medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica, de protecção das captações, das zonas de infiltração máxima e das zonas vulneráveis, medidas de prevenção e protecção contra cheias e inundações, contra secas, acidentes graves de poluição e rotura de infra-estruturas hidráulicas

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Ao abrigo do princípio da precaução e da prevenção, as actividades que tenham um impacte significativo no estado das águas só podem ser desenvolvidas desde que ao abrigo de título de utilização.

Os utilizadores dos recursos hídricos deverão actuar diligentemente, tendo em conta as circunstâncias, de modo a evitar qualquer perturbação do estado da água, determinado nos termos da lei e, em especial, qualquer contaminação ou alteração adversa das suas capacidades funcionais e obter um uso económico da água sustentável e compatível com a manutenção da integridade dos recursos hídricos.

Considera-se utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público aquela em que alguém obtiver para si a reserva de um maior aproveitamento desses recursos do que a generalidade dos utentes ou aquela que implicar alteração no estado dos mesmos recursos ou colocar esse estado em perigo.

Regime de Concessão e Licenciamento

Nos termos do Decreto-Lei 226-A/2007, de 31 de Maio, que estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos, regulamentando a Lei da Água, o direito de utilização privativa de domínio público só pode ser atribuída por licença ou por concessão, qualquer que seja a natureza e a forma jurídica do seu titular, não podendo ser adquirido por usucapião ou por qualquer outro título. Verificam-se portanto duas situações:

- Estão sujeitas a concessão, entre outras, a captação de água para abastecimento público, para rega de áreas superiores a 50 ha e para produção de energia e a implantação de infra-estruturas hidráulicas que se destinem a esses fins;
- Estão sujeitas a licença prévia, entre outras, a rejeição de águas residuais e a imersão de resíduos; a implantação de infra-estruturas hidráulicas; a instalação de infra-estruturas e equipamentos flutuantes.

No caso de conflito entre diversas utilizações do domínio público hídrico são seguidos os critérios de preferência estabelecidos no Plano de Gestão da Bacia Hidrográfica, sendo, em qualquer caso, dada prioridade à captação de água para abastecimento público face aos demais usos.

Regime de autorizações

Quando estejam em causa recursos hídricos particulares, utilizações como construções, implantação de infra-estruturas hidráulicas e captação de águas, rejeição de águas residuais e imersão de resíduos, aterros e escavações, estão sujeita a autorização prévia da respectiva ARH.

Regime de comunicação prévia

Quando estejam em causa recursos hídricos particulares, a autorização pode ser substituída pela comunicação prévia de início de utilização às autoridades competentes, nos termos e condições previstos no regulamento anexo ao plano de gestão de bacia ou ao plano especial de ordenamento do território aplicável.

A captação de águas cujos meios de extração não excedam os 5 cv, carece apenas de comunicação prévia.

Delegação de competências

Podem ser delegadas total ou parcialmente, pela Administrações das Regiões Hidrográficas, as seguintes competências nas entidades a seguir indicadas, mediante a prévia celebração de protocolos ou contratos de parceria:

- Nas autarquias, poderes de licenciamento e fiscalização de utilização de águas e poderes para elaboração e execução de planos específicos de gestão das águas ou programas de medidas;
- Nas associações de utilizadores e em concessionários de utilização de recursos hídricos, poderes para elaboração e execução de planos específicos de águas ou para a elaboração e execução de programas de medidas;
- No Instituto para a Conservação da Natureza, poderes de licenciamento e fiscalização de utilização de águas sitas em área classificada sob sua jurisdição ou poderes para elaboração e execução de planos específicos de águas ou de programas de medidas.

Associações de Utilizadores dos Recursos Hídricos - Gestão comum de licenças ou concessões

A totalidade ou parte dos utilizadores do domínio público hídrico de uma bacia ou sub-bacia hidrográfica pode constituir-se em Associação de Utilizadores ou conferir mandato a estas com o objectivo de gerir em comum as licenças ou concessões de uma ou mais utilizações afins do domínio público hídrico (Correia, 2010, Correia, 2011).

As associações são pessoas colectivas de direito privado cujo modo de criação, reconhecimento, estatutos e regras de funcionamento são objecto de normas constantes do Decreto-Lei n.º 348/2007, de 19 de Outubro.

Pode a Administração de Recursos Hídricos atribuir como incentivo à constituição da Associação de Utilizadores e à sua colaboração na gestão dos recursos hídricos parte dos valores provenientes da taxa dos recursos hídricos, através da celebração de Contratos Programa.

Sempre que for reconhecido pelo Governo como vantajoso para uma mais racional gestão das águas, podem ser concedidos direitos de preferência à Associações de Utilizadores já constituídas na atribuição de novas licenças e concessões.

As ARH podem delegar numa Associação de Utilizadores competências de gestão da totalidade ou parte das águas abrangidas pelos títulos de utilização geridos pela Associação.

Pode também ser concedida pelo Estado à Associação de Utilizadores a exploração total ou parcial de empreendimentos de fins múltiplos.

Sistema Nacional de Informação das Utilizações dos Recursos Hídricos

A Lei da Água prevê a criação de um Sistema Nacional de Informação dos Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos, SNITURH, que deverá incluir o registo e caracterização sumária de todas as autorizações, licenças e concessões de utilização, qualquer que seja a entidade emissora. Deste registo deverão fazer parte os direitos e obrigações dos utilizadores e os critérios legais da emissão e fiscalização da utilização. Na Figura 3 mostra-se uma representação esquemática do SNITURH e das suas interfaces.

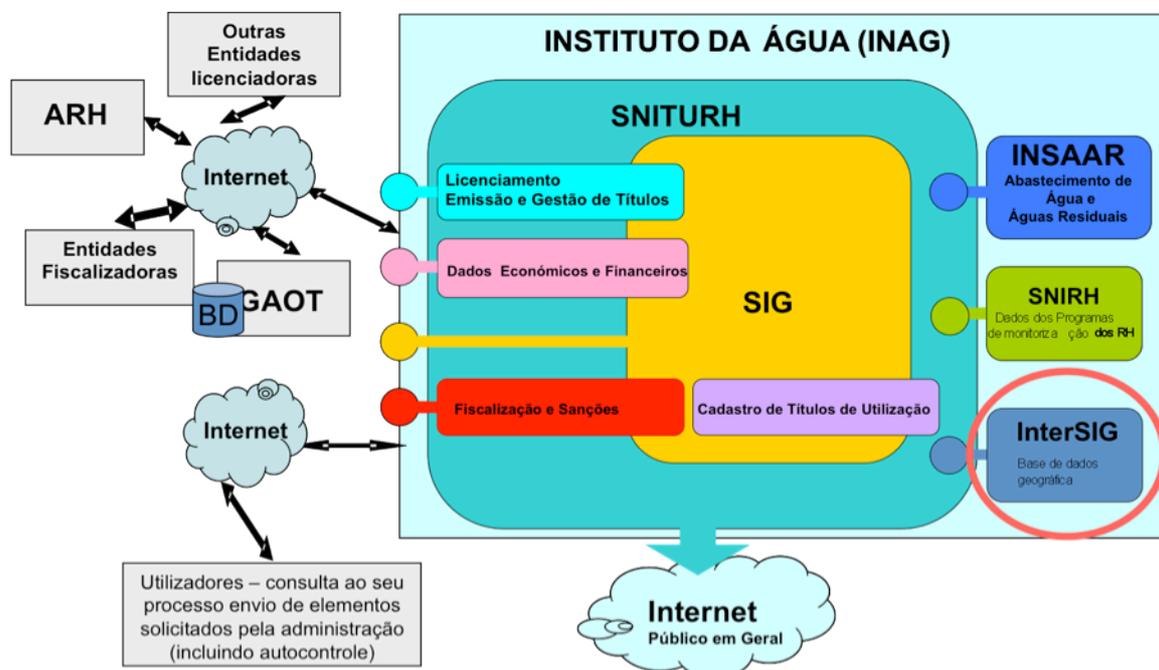


Fig. 3 – Representação esquemática do SNITURH e das suas interfaces (Fonte: Borges, 2008)

O sistema ficará centralizado na Autoridade Nacional da Água, para garantir a sua constante actualização, permitindo o acesso às restantes entidades licenciadoras e fiscalizadoras das utilizações dos recursos hídricos, que utilizarão as interfaces desenvolvidas no SNITURH nas suas actividades. Também o público em geral, utilizadores titulados dos recursos hídricos ou não, poderá consultar um conjunto de dados, desde

que não sejam confidenciais, poderá informar-se dos procedimentos necessários para solicitar as utilizações dos recursos hídricos, entre outros.

Face à complexidade do sistema e à necessidade imperiosa do seu sucesso, pois dele depende grande parte das obrigações impostas pela Lei da Água e pela Directiva-Quadro da Água, o seu desenvolvimento tem sido criteriosamente planeado, salientando-se a promoção de acções de formação aos diferentes intervenientes dos organismos nacionais e regionais com competência na área do licenciamento, fiscalização e inspecção das utilizações dos recursos hídricos.

Empreendimentos de fins múltiplos

As infra-estruturas hidráulicas públicas, concebidas e geridas para realizar mais do que uma utilização principal, são consideradas como empreendimentos de fins múltiplos. Podem ainda ser equiparados a empreendimentos de fins múltiplos, os empreendimentos que, embora originariamente constituídos para realizar apenas uma utilização principal, dispõem ou passaram a dispor de condições para, no decurso da sua exploração, realizar outras utilizações principais.

A gestão do empreendimento de fins múltiplos compreende unicamente a administração das infraestruturas hidráulicas e de outros bens e meios que constituam partes comuns às várias utilizações dos recursos hídricos, não se substituindo, no mais, aos direitos e obrigações dos utilizadores individuais nem às actividades económica por estes desenvolvidas. A gestão de cada empreendimento de fins múltiplos é atribuída a uma única pessoa colectiva, de direito público ou privado.

A gestão de empreendimentos tem como objectivos garantir elevados padrões de desempenho e de segurança na utilização dos recursos hídricos, mantendo em perfeito estado de operacionalidade, conservação e segurança todos os equipamentos e infra-estruturas comuns afectos ao empreendimento, promover a utilização sustentável dos recursos hídricos afectos ao empreendimento, do ponto de vista económico, social e ambiental, através de uma gestão conjunta e integrada dos mesmos, não permitir actos nem actividades que provoquem a degradação do estado das massas de água em causa, garantir a protecção das águas e dos ecossistemas associados e permitir a internalização dos custos e benefícios associados à utilização e gestão dos recursos hídricos afectos ao empreendimento.

O regime económico e financeiro, bem como as condições em que são constituídos e explorados por entidades públicas ou privadas os empreendimentos de fins múltiplos, devem estar de acordo com os seguintes princípios:

- Sempre que o empreendimento seja explorado por uma pessoa colectiva de direito privado, ainda que de capitais públicos, a exploração deve ser titulada por contrato de concessão;
- São administrados pela entidade exploradora do empreendimento os bens do domínio público hídrico afectos ao empreendimento, podendo ser transmitidos a esta entidade, pelo contrato de concessão, total ou parcialmente, as competências para licenciamento e fiscalização da utilização por terceiros de tais recursos hídricos públicos;
- As concessões atribuídas às entidades exploradoras dos empreendimentos são outorgadas pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, em nome do Estado, cabendo a tutela sobre a concessionária a esse membro do Governo conjuntamente com o Ministro responsável pelo sector de actividade em causa.

REGIME ECONÓMICO E FINANCEIRO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Entre os princípios que norteiam a gestão dos recursos hídricos nacionais contam-se o *princípio do valor social da água*, pelo qual se reconhece que ela constitui um bem de consumo ao qual todos devem ter acesso para satisfação das suas necessidades elementares, o *princípio da dimensão ambiental da água*, pelo qual se reconhece que esta constitui um activo ambiental que exige a protecção capaz de lhe garantir um aproveitamento sustentável, e o *princípio do valor económico da água*, pelo qual se reconhece que a água, constituindo um recurso escasso, deve ter uma utilização eficiente, confrontando-se o utilizador da água com os custos e benefícios que lhe são inerentes.

A Lei da Água, recomenda o emprego de instrumentos económicos e financeiros na racionalização do aproveitamento dos recursos hídricos. O aproveitamento de águas e a ocupação do domínio público hídrico,

a descarga de efluentes, a extracção de inertes ou a utilização de águas cujo planeamento e monitorização são assegurados pelo Estado, são actividades às quais estão associados custos públicos e benefícios particulares muito significativos, e que mais significativos se vão tornando à medida que se agrava a escassez dos recursos hídricos e se intensifica a actividade de planeamento, gestão e protecção destes recursos a que as autoridades públicas estão obrigadas.

A compensação desses custos e benefícios constitui, portanto, uma exigência essencial da gestão sustentável da água, pois só quando o utilizador interioriza os custos e benefícios que projecta sobre a comunidade se pode esperar dele um aproveitamento racional dos recursos hídricos escassos de que a comunidade dispõe.

Um instrumento como a taxa de recursos hídricos, possui em si mesmo uma vocação de adaptação progressiva, sendo de admitir que o passar do tempo possa alargar a base de incidência a novas componentes que, por razões de ordem prática e por razões de ordem científica, não a integram desde já, como ocorre com a poluição difusa dos recursos hídricos. Na Figura 4 representa-se a estrutura da Taxa de Recursos Hídricos e as parcelas que a compõem, tal como vem sendo aplicada desde Junho de 2008.

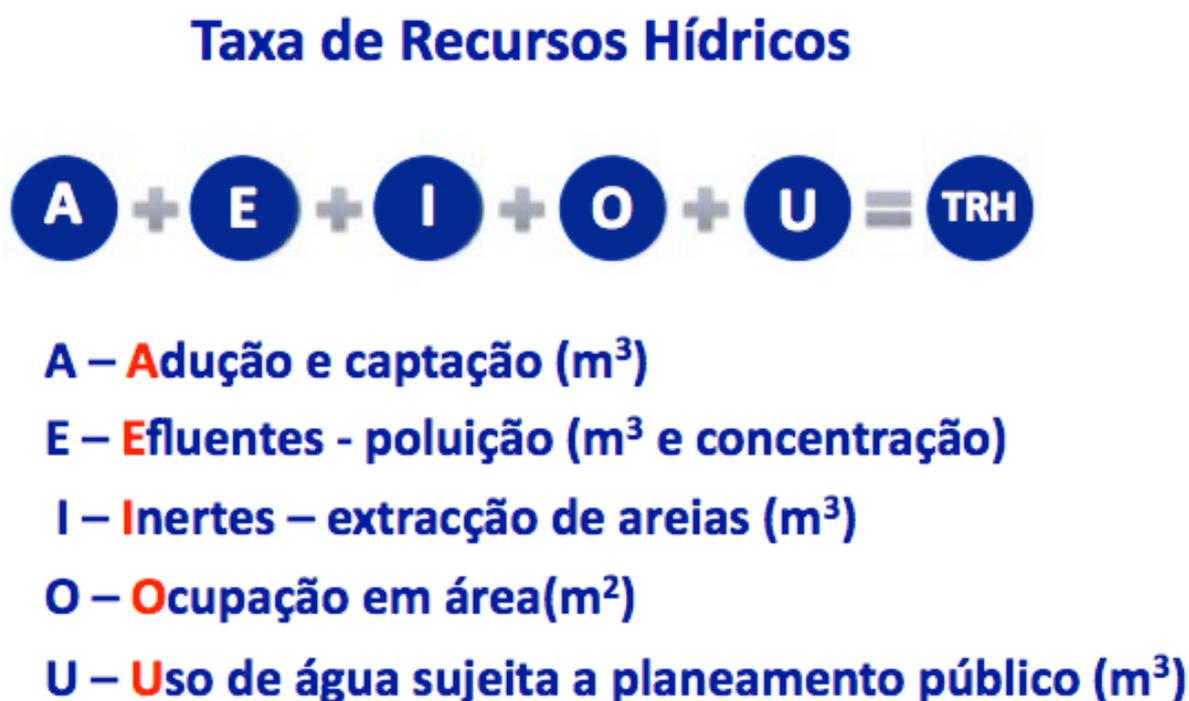


Fig. 4 – Estrutura da Taxa de Recursos Hídricos e parcelas que a compõem (Fonte: Pio, 2011)

A par da taxa de recursos hídricos, o diploma recentemente aprovado, disciplina ainda outros dois instrumentos de grande importância na gestão sustentável da água, as tarifas dos serviços públicos de águas e os contratos-programa relativos a actividades de gestão dos recursos hídricos.

Quanto ao tarifário dos serviços públicos de águas, fixa-se um conjunto de regras que acautelam a recuperação, em prazo razoável, dos investimentos feitos na instalação, expansão, modernização e substituição das infra-estruturas e equipamentos necessários à prestação dos serviços, que promovam um emprego eficiente dessas estruturas e equipamentos na gestão dos recursos hídricos que asseguram e que garantam o equilíbrio económico e financeiro das entidades que levam a cabo estes serviços públicos em proveito da comunidade.

Acredita-se que as políticas de preços da água devem constituir incentivo adequado para uma utilização eficiente dos recursos hídricos, devendo ponderar-se, na sua fixação, as consequências sociais, ambientais e económicas que a recuperação de custos possa trazer, bem como as condições geográficas e climáticas das regiões em causa. Acima de tudo, as políticas tarifárias a prosseguir no futuro deverão ser fundamentadas numa análise económica sólida das diversas utilizações da água, assente nos princípios do

utilizador-pagador e do poluidor-pagador e atenta ao contributo que os diferentes sectores podem e devem dar para a recuperação dos custos em jogo. Com este fundamento científico seguro, é possível, e urgente, construir uma política tarifária que transmita ao utilizador sinais de maior racionalidade, levando-o à alteração progressiva dos seus hábitos de consumo.

Quanto aos contratos-programa relativos a actividades de gestão de recursos hídricos, pretende-se com eles aprofundar a actividade de administração por acordo, concertando os interesses privados com o interesse público, e o esforço da administração central com o esforço das autarquias locais, através do apoio a investimentos e acções que melhorem a sustentabilidade da gestão da água.

O regime económico e financeiro aprovado promove a utilização sustentável dos recursos hídricos, designadamente mediante:

- A internalização dos custos decorrentes de actividades susceptíveis de causar um impacto negativo no estado de qualidade e de quantidade de água, e em especial através da aplicação do princípio do poluidor-pagador e do utilizador-pagador;
- A recuperação dos custos das prestações públicas que proporcionem vantagens aos utilizadores ou que envolvam a realização de despesas públicas, designadamente através das prestações dos serviços de fiscalização, de planeamento e de protecção da quantidade e da qualidade das águas;
- A recuperação dos custos dos serviços de águas, incluindo os custos de escassez. As políticas de preços da água devem constituir incentivos adequados para que os utilizadores utilizem eficientemente os recursos hídricos, devendo atender-se às consequências sociais, ambientais e económicas da recuperação dos custos, bem como às condições geográficas e climatéricas da região ou regiões afectadas.

INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO

Compete ao Estado, através da Autoridade Nacional da Água (INAG) e das Administrações de Região Hidrográfica, promover a participação activa das pessoas singulares e colectivas na execução da Lei da Água, especialmente na elaboração, revisão e actualização dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica, bem como assegurar a divulgação das informações sobre as águas ao público em geral e em especial aos utilizadores dos recursos hídricos, nos termos e com os limites estabelecidos na legislação aplicável

A informação sobre as águas compreende, sob qualquer forma de expressão e em todo o tipo de suporte material, os elementos relativos:

- Ao estado das massas de água, abrangendo, para este efeito, os ecossistemas terrestres e aquáticos e as zonas húmidas directamente dependentes dos ecossistemas aquáticos;
- Aos factores, actividades ou decisões destinados a proteger as massas de água e os referidos ecossistemas e zonas húmidas, ou que os possam afectar, incluindo quaisquer elementos sobre as respectivas consequências para a saúde pública e a segurança das pessoas;
- Aos planos, programas e estudos em que se apoiam as decisões das autoridades competentes, com incidência nas massas de água.

INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

A verificação eficaz do cumprimento das normas previstas na Lei da Água é naturalmente essencial ao bom funcionamento do sector e pode revestir a forma de:

- Fiscalização, a desenvolver de forma sistemática pelas autoridades licenciadoras, no cumprimento da obrigação legal de vigilância que lhes cabe sobre os utilizadores dos recursos hídricos, quer disponham ou não de títulos de utilização, e de forma pontual em função das queixas e denúncias recebidas relativamente à sua área de jurisdição;
- Inspeção, a efectuar pelas entidades dotadas de competência para o efeito, de forma casuística e aleatória, ou em execução de um plano de inspeção previamente aprovado, ou ainda no âmbito do apuramento do alcance e das responsabilidades por acidentes de poluição.

Estão em geral sujeitas a medidas de inspecção e fiscalização todas as entidades públicas e privadas, singulares ou colectivas que exerçam actividades susceptíveis de causarem impacte negativo no estado das massas de água.

CONCLUSÕES

Desde 2005, com a publicação da nova e inovadora Lei da Água, têm vindo a ser introduzidas em Portugal profundas transformações no modelo de gestão dos recursos hídricos. Com efeito, aquela Lei vai muito para além de uma mera transposição da Directiva-Quadro da Água e estabelece um novo ordenamento jurídico e institucional no que se refere ao papel do Estado e à relação deste com os utilizadores da água e com os cidadãos em geral.

Como aspectos particularmente relevantes, destacam-se a criação de órgãos de gestão que têm por base territorial as bacias hidrográficas, um edifício melhor estruturado para o planeamento e ordenamento dos recursos hídricos, um novo sistema para a concessão de títulos de utilização da água, rigoroso mas flexível e adaptado às características das várias utilizações, um novo regime económico e financeiro baseado na Taxa de Recursos Hídricos e um novo paradigma no que se refere à participação pública, nomeadamente com a possibilidade da Administração delegar competência em Associações de Utilizadores através de contratos específicos que estabelecem as modalidades dessa delegação.

Enfim, embora profunda e abrangente trata-se de uma “revolução tranquila” como lhe chamou um órgão de comunicação social,.

REFERÊNCIAS

Borges, O. (2008), *Principais Linhas Orientadoras do Modelo de Gestão da Água em Portugal*, Sessão Portuguesa na Tribuna da Água, Expo Zaragoza 2008

Correia, F. N. e L. Ramos (2008), *A Lei da Água de 2005*, Sessão Portuguesa na Tribuna da Água, Expo Zaragoza 2008

Correia, F. N. (2010), *Public Private Water (and Coastal) Partnership in Portugal*, Conference on Case Studies of Integrated Water Management, International Center for Promotion of Enterprises, Ljubljana

Correia, F. N. (2011), *The Case Study of Portugal – Past, Present and Future Dilemmas*, Athens European Week, École des Ponts, ParisTech

MAOTDR (2009), *Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional – Balanço da Legislatura (2005 – 2009)*, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Lisboa

Pio, S. (2011), *The Portuguese River Basin Administrations*, visit of the Delegation from the Pearl River Water Resources Commission to Portugal, Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, Lisboa