

Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal nos Últimos 25 Anos. Deriva Histórica, Tendências Actuais e Perspectivas Futuras

António Eira Leitão, António Gonçalves Henriques

Portugal – aprb@aprb.pt

Artigo convidado. Aprovado em julho.

RESUMO

Apresenta-se a evolução verificada na gestão dos recursos hídricos em Portugal nos últimos 25 anos, tanto em relação à estrutura administrativa como à orgânica governamental, salientando previamente as linhas de força conceptuais que determinaram tal evolução, em especial até à entrada em vigor da Directiva-Quadro da Água.

Analisa-se a evolução da gestão da água a nível internacional, focando as orientações fundamentais, desde as regras do direito costumeiro de acesso e uso da água até aos princípios do direito do ambiente emergente nos últimos trinta anos, e mostra-se a forma como estes princípios foram considerados nos principais instrumentos do direito internacional: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Distintos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais e a Convenção da CEE/ONU sobre Protecção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais.

Sintetiza-se também a evolução do direito comunitário da água, desde a primeira geração de directivas dos anos 70 até à Directiva-Quadro da Água.

Neste contexto é analisada a Convenção sobre Cooperação para a Protecção e Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, no quadro dos instrumentos jurídicos bilaterais que regulam as relações luso-espanholas nas questões da água.

Conclui-se analisando as perspectivas que se abrem ao próximo ciclo de gestão da água em Portugal, designadamente através da aplicação dos instrumentos jurídicos referidos, dos planos de recursos hídricos e de uma nova proposta de Lei da Água, em ultimate, que permita reestruturar eficazmente o quadro legal e institucional vigente, à luz das exigências actuais a nível nacional e internacional.

Palavras-chave: gestão; histórico; Portugal.

EVOLUÇÃO VERIFICADA NA GESTÃO DA ÁGUA A NÍVEL NACIONAL

Linhas de força

Acerca da função relevante, mesmo primordial, da água para a Sociedade, pode ler-se, no preâmbulo de um diploma legal que entrou em vigor em Portugal há 25 anos – mais concretamente, do Decreto-Lei n.º 383/77 –, notável pela sua clareza e perenidade, o seguinte:

“A importância fundamental da água como recurso natural indispensável à vida tem sido reconhecida desde os inícios da humanidade. Porém, só nas últimas três décadas é que se tomou plena consciência do seu valor como elemento básico do desenvolvimento económico-social. Para tanto contribuiu a verificação das necessidades crescentes de água devidas ao aumento demográfico, à intensificação das urbanizações, ao desenvolvimento industrial acelerado e à subida do nível de vida das populações, que implicam, por um lado, um aumento constante de procura de água, acompanhada de exigências maiores quanto à qualidade e disponibilidade, e, por outro, um agravamento da sua poluição.

A poluição da água, seriamente agravada nos últimos anos nos países mais industrializados, tem forçado a

uma série de medidas visando combatê-la e melhorar a qualidade da água, o que se impõe não apenas como medida de higiene pública, mas também para evitar a diminuição dos recursos hídricos disponíveis.

Desde há alguns anos dá-se mesmo conta de que estes dois factores – aumento da procura de água e poluição desta –, conjugados com a repartição (geográfica, sazonal e interanual) irregular dos recursos hídricos, implicam o risco de provocar uma escassez de água generalizada, a qual já se verifica nalgumas zonas.

Por toda a parte a água vem sendo considerada cada vez mais como um recurso económico que não existe senão em quantidades limitadas e é indispensável para múltiplos fins. A água tornou-se, assim, um factor determinante de implantação das actividades que a utilizam e a sua falta limita as possibilidades de desenvolvimento económico e social.

Somente um rigoroso estudo e uma correcta avaliação das disponibilidades, das necessidades e do respectivo balanço hídrico, uma planificação sistemática e integrada e uma gestão racional da utilização e da protecção dos recursos de água poderão, no futuro, assegurar a satisfação das necessidades impostas pelo natural desenvolvimento económico-social.”

Neste trecho introdutório aparece bem evidenciada a origem da designação recursos hídricos atribuída ao ele-

mento natural água, devido à função insubstituível, carácter limitante e significativa valia que assume para a generalidade das actividades económicas.

Para trás no tempo tinha ficado a prevalência da visão de obras públicas no domínio da água, consubstanciada na construção de infra-estruturas hidráulicas e na oferta de água para as suas diferentes utilizações, numa pura perspectiva de fomento da produção, portanto, não baseada em critérios de gestão integrada e de avaliação económico-financeira.

Dez anos mais tarde, com a publicação da Lei de Bases do Ambiente – a Lei n.º 11/87 – começa a ser reconhecida a vertente ambiental da água e do domínio hídrico em que se insere, bem como a importância da sua interligação com o ordenamento do território, e são definidos alguns princípios essenciais para a gestão desta componente ambiental natural, segundo a designação então adoptada no próprio diploma. Tais ideias foram-se alicerçando em Portugal nos anos imediatos, como se pode observar na definição dos objectivos e acções programáticas relativas aos recursos hídricos que consta do Plano Nacional de Política do Ambiente, aprovado em 1995:

“A gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, nos seus múltiplos aspectos de quantidade, qualidade e conservação da natureza constitui um dos sectores mais relevantes e mais complexos na formulação e na implementação de uma política de ambiente.

A água constitui um recurso insubstituível na quase totalidade das actividades humanas e é, simultaneamente, uma componente essencial dos sistemas naturais. A dinâmica da sua circulação e a aleatoriedade da sua ocorrência impõem regras próprias de gestão que conduzem necessariamente a uma abordagem integrada territorialmente no espaço físico da bacia hidrográfica ou do aquífero.

Os usos múltiplos, e por vezes até conflituantes, da água obrigam, também, a uma integração no espaço das utilizações, levando a compatibilizar as lógicas e as dinâmicas próprias de cada sector e a dar coerência à acção das diversas entidades que participam, directa ou indirectamente, no planeamento, gestão e utilização dos recursos hídricos.”

Judiciosamente, na caracterização sumária que precede o enunciado dos referidos objectivos, constam também as seguintes afirmações:

“Em primeiro lugar, deve ser sublinhado que subsistem ainda situações claramente insatisfatórias de um ponto de vista de riscos potenciais para a saúde pública ou que podem ser classificadas como disfunções ambientais graves. É o caso de alguns troços de rios como o Ave, o Leça e o Trancão, ou de algumas zonas litorais como a costa de Matosinhos.”

“Em segundo lugar, os recursos hídricos constituem uma área em que o País apresenta insuficiências cla-

ras de infra-estruturação. Isso é evidente no domínio do abastecimento domiciliário de água e de recolha e tratamento de efluentes.”

“No que diz respeito à realização de infra-estruturas hidráulicas, é razoável admitir que o País tem ainda algumas insuficiências significativas. As grandes assimetrias espaciais e temporais da disponibilidade dos recursos e a aleatoriedade da sua ocorrência justificam carências nestas matérias, que se tornam evidentes em situação de seca prolongada como a que tem ocorrido, de forma persistente, no início da década de noventa.”

Todavia, mais adiante no mesmo documento, já se acentua que:

“As intervenções a empreender no domínio hídrico não podem limitar-se a encarar as linhas de água, as albufeiras ou os aquíferos como meras fontes de captação ou locais de rejeição. É necessário atender aos múltiplos valores ambientais e patrimoniais dos meios hídricos, nomeadamente ao seu destacado papel na conservação dos ecossistemas. Deve ser sublinhado, contudo, que as componentes bióticas não esgotam o valor ambiental e patrimonial dos meios hídricos. A riqueza e a diversidade paisagísticas associadas aos sistemas fluviais são aspectos de grande relevância frequentemente esquecidos, bem como as múltiplas actividades de lazer. Nestas matérias impõe-se não apenas uma atitude reactiva e de salvaguarda, mas antes uma atitude proactiva e empenhedora, (...)”

Desenharam-se assim, com progressiva clareza, as noções de património ambiental, a proteger e a conservar, e de desenvolvimento sustentável, equilibrado e equitativo, noções que se radicaram na Europa comunitária ao longo da mesma década e que surgem bem expressas na Directiva – Quadro que estabelece o quadro de acção comunitária no domínio da política da água ou, simplesmente, Directiva-Quadro da Água (Directiva n.º 2000/60/CE).

O enunciado dos quatro temas que foram propostos para o presente número da “Recursos Hídricos” reflecte, pois, a progressão conceptual verificada na gestão e utilização da água, embora a hidrologia e a hidráulica constituam sempre instrumentos determinantes para a concretização dos usos da água, quaisquer que sejam os conceitos que os determinam, sobretudo num país com as características climáticas do nosso território continental.

Evolução na estrutura administrativa

A sucessiva evolução registada ao nível dos conceitos-base que atrás se mencionam, reflectiu-se, com maior ou menor grau de aproximação, na conformação das instituições responsáveis pela gestão e pelo aproveitamento dos recursos e dos meios hídricos nacionais.

Assim, logo em 1977, a Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos deu lugar à Direcção-Geral dos Recursos e

Aproveitamentos Hidráulicos, no sentido de assegurar “o estabelecimento de uma estrutura orgânica e funcional que permita uma gestão moderna dos recursos hídricos nacionais (...) segundo os princípios gerais já hoje internacionalmente aceites.”

No dizer do próprio diploma, pretendeu-se simultaneamente assegurar:

“(…) uma acentuada descentralização, conferindo aos serviços regionais maior competência e meios, especialmente para as tarefas de execução de obras hidráulicas, conservação e melhoramento da rede hidrográfica, fiscalização e polícia das águas. A nível nacional, há que estabelecer condições suficientes e em termos actuais para a efectivação do estudo e gestão dos recursos hídricos nacionais, incluindo a sua conservação e defesa contra a poluição, o planeamento global e optimizado do seu aproveitamento e a racionalização da sua utilização.

São estes objectivos do maior alcance num país de relativamente escassos e irregularmente distribuídos recursos hídricos, cujo aproveitamento exaustivo é imprescindível à própria existência e bem-estar das populações e ao aumento da produção de alimentos e de energia eléctrica e será sempre base e consequência natural de qualquer plano de desenvolvimento sócio-económico.”

Aquele modelo institucional ficou notoriamente aquém das intenções com que foi adoptado, não só pela sua inserção no Ministério das Obras Públicas, posteriormente denominado do Equipamento Social, como também pela incapacidade que demonstrou para adoptar uma verdadeira política gestonária e transversal aos usos da água.

A Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos, bem como a entretanto criada Direcção-Geral do Saneamento Básico vieram a ser integradas na Direcção-Geral dos Recursos Naturais em 1986, quando da constituição do décimo Governo da III República Portuguesa, no âmbito do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, em cuja lei orgânica – o Decreto-Lei n.º 130/86 – igualmente se previa a criação de administrações das bacias hidrográficas e de direcções regionais de ambiente e recursos naturais, estas últimas ainda dentro das Comissões de Coordenação Regional.

Alguns anos depois, através do Decreto-Lei n.º 70/90, a legislação voltou a reflectir as vicissitudes que o sistema institucional de gestão do domínio hídrico foi sofrendo, criando o então Instituto Nacional da Água, dito sucessor da Direcção-Geral dos Recursos Naturais, assim como as administrações de recursos hídricos (ARH), na qualidade de serviços desconcentrados do INAG, e os respectivos conselhos regionais da água, de âmbito consultivo. Tal legislação ficou notoriamente aquém dos propósitos enunciados e nunca chegou a ser regulamentada, o que comprometeu a operacionalidade do diploma.

No respectivo preâmbulo volta a haver afirmações elucidativas do paradigma económico que então começava a prevalecer, nomeadamente as seguintes:

“A pressão sempre crescente a que estão sujeitos os recursos hídricos e a rápida deterioração da qualidade da água resultante do desenvolvimento industrial do pós-guerra levaram a que, há algumas décadas, os países mais desenvolvidos da Europa criassem estruturas capazes de garantir que a utilização da água passasse pela obrigatoriedade de manter este recurso em condições aceitáveis de reutilização, numa óptica de preservação e conservação do ambiente.

De facto, a solução encontrada em todos os países europeus cujo sistema institucional de gestão de recursos hídricos se analisou assenta numa filosofia da água encarada como factor de produção e como recurso estruturante de desenvolvimento, pelo que o seu planeamento e gestão deve ser orientado numa perspectiva de racionalidade económica, enquadrada pela necessidade de garantia de uma disponibilidade adequada, quer de quantidade, quer de qualidade.

Cabe aqui referir que o conceito “utilização da água” é, em todos estes países, encarado no sentido lato do termo, que também se adoptou, e que inclui a utilização como meio receptor, quer de descargas de efluentes, quer de poluição difusa.

Para promover o planeamento e a gestão dos recursos hídricos de uma forma racional optou-se por definir como unidade de gestão a bacia hidrográfica, conjuntos de bacias hidrográficas ou zonas consideradas afins numa óptica de utilização da água, criando para o efeito administrações de recursos hídricos.”

Em 24 de Maio de 1993, pelo Decreto-Lei n.º 190/93, vêm a ser constituídas cinco direcções regionais do ambiente e recursos naturais (DRARN), na condição de serviços desconcentrados do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, entretanto criado, já com competências relevantes na gestão da água a nível regional, e pelo Decreto-Lei n.º 191/93, o actual Instituto da Água (INAG), responsável pela prossecução das políticas nacionais dos recursos hídricos e do saneamento básico.

Importante legislação adicional foi publicada através dos Decretos-Lei n.ºs 45/94, 46/94 e 47/94, que vieram disciplinar o planeamento dos recursos hídricos, o regime jurídico de utilização do domínio hídrico e o correspondente regime económico-financeiro.

Do ponto de vista institucional, a evolução posteriormente havida restringiu-se à sucessiva alteração da designação e do âmbito de intervenção dos organismos regionais, primeiro para direcções regionais do ambiente (DRA) e, mais recentemente, para direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território (DRAOT).

Evolução na orgânica governamental

Também a nível governamental a noção da importância fulcral dos recursos hídricos para o bom nível e qualidade de vida dos portugueses passou a ter expressão, a partir de 10 de Fevereiro de 1976, com a criação da Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico, cuja designação foi mantida no primeiro Governo Constitucional da III República Portuguesa.

No terceiro e quarto Governos essa Secretaria de Estado assumiu a designação do Ordenamento Físico, Recursos Hídricos e Ambiente, passando daí em diante, ou seja, a partir de Agosto de 1979, o recurso natural água a ser assumido como um dos factores do Ambiente e como tal integrado em departamentos, a nível da secretaria de Estado, com uma designação mais ou menos envolvente, mas integrando sempre a referência ambiental.

Como curiosidade observe-se que, igualmente em Fevereiro de 1976 e através do Decreto-Lei n.º 117-D/76, foi criado, ainda no âmbito do Ministério das Obras Públicas, o Conselho Nacional da Água, “como órgão consultivo e coordenador (...) entre os órgãos executivos da gestão das águas, interiores e costeiras, com jurisdição ou intervenção nas actividades utilizadoras das mesmas águas”. O Conselho veio a ser extinto em Novembro de 1981, para só ser recriado aproximadamente com o formato actual em 22 de Fevereiro de 1994, através do Decreto-Lei n.º 45/94 (a sua estrutura, competências e funcionamento foram precisados e ampliados em Julho de 1997).

A Secretaria de Estado do (Ordenamento e) Ambiente foi integrada no Ministério da Qualidade de Vida em 1981, por ocasião da constituição do sétimo Governo Constitucional, passando a inserir-se no Ministério do Planeamento e Administração do Território (MPAT) em 1986. Com a entrada em funções do décimo primeiro Governo, em Março de 1990, a gestão da água foi integrada no recém-criado Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN), designação adoptada até 1995 quando da constituição do décimo terceiro Governo, em que se passou unicamente a chamar Ministério do Ambiente.

Mais tarde, e por alargamento lógico no seu âmbito de intervenção, passou a designar-se como Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e, muito recentemente, como Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Esta sucessiva mudança de inserção a nível governamental e de designações revelam bem a evolução conceptual havida no País em relação à gestão da água, embora igualmente denote oscilações excessivas e injustificadas, que em nada beneficiaram a estabilidade e a capacitação dos procedimentos. Além disso, as alterações verificadas, tanto em relação ao quadro institucional como à orgânica governamental, se bem que reflectam a evolução havida ao nível das ideias-força, na prática e independentemente das intenções que as ditaram, corresponderam com frequência mais a mudanças formais do que a verdadeiras inovações na forma de actuar.

EVOLUÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE GESTÃO DA ÁGUA A NÍVEL INTERNACIONAL

Orientações fundamentais

“A água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal”. Este princípio, que é o primeiro considerando da Directiva-Quadro da Água da União Europeia, reúne actualmente largo consenso não apenas na União Europeia mas também a nível internacional, reflectindo a mudança de paradigma da política de gestão da água a que antes nos referimos.

Sendo a água um bem ambiental em permanente evolução no ciclo hidrológico natural e um recurso que não pode ser retido na posse de ninguém de forma permanente em quantidades apreciáveis¹, as regras de acesso à água foram estabelecidas pelas comunidades humanas praticamente desde o início da civilização. Estas regras, derivadas de práticas, por vezes ancestrais, estabelecidas e consentidas pelos membros das comunidades em que se aplicam, foram generalizadas e passaram a ser invocadas para resolver diferendos sobre a utilização da água, constituindo uma forma de direito costumeiro. O direito da água de praticamente todos os Estados modernos é derivado deste direito costumeiro: as regras do direito são tornadas juridicamente vinculativas pelos Estados constituídos (referido como *opinio juris sive necessitatus*, ou simplesmente *opinio juris*) (Delapenna, 2001).

O direito costumeiro da água assenta em regras de utilização pelos “vizinhos” que partilham um mesmo curso de água ou aquífero, e assume formas muito variadas que podem coexistir num mesmo país ou numa mesma região (por exemplo, o direito da utilização pode decorrer da antiguidade dos usos estabelecidos, comum nos países anglo-saxónicos – a aplicação do princípio “*first came first served*” –, ou da localização desses mesmos usos relativamente ao fluxo natural da água – os utilizadores de montante têm prioridade sobre os utilizadores de jusante, muito comum entre nós). Muitas vezes, ainda pelo direito costumeiro, o uso da água está limitado pela obrigação de não causar danos a terceiros, expresso por “*sic utere tuo ut alienam non laedas*”².

Com a crescente complexidade das relações sociais, em que as relações de vizinhança tradicionais são substituídas por relações de grupos com interesses comuns (“stakeholders”), abrangendo áreas mais extensas, com a intensificação das utilizações da água e, sobretudo, com o incremento dos volumes de águas residuais com maiores e mais complexas cargas poluentes, foi necessário completar o direito tradicional. Foi necessário assegurar o acesso à água de forma equitativa e racional, isto é, garantir que os diversos utilizadores de uma mesma região ou de uma

¹ Por isso, a água tem sido designada como um recurso “fugidio”.

² Não uses a tua propriedade de forma a que cause dano à propriedade de outrem.

mesma bacia hidrográfica tenham acesso à água e que a mesma seja utilizada de forma eficiente. Foi necessário, também, assegurar que as utilizações da água não causem danos significativos aos outros utilizadores da água, por exemplo os danos derivados da poluição das águas.

Contudo, as relações entre os utilizadores da água tornam-se ainda mais complexas quando esses utilizadores estão sujeitos a regimes jurídicos distintos. As fronteiras políticas e administrativas de um grande número de Estados e regiões atravessam bacias hidrográficas, pelo que as águas dessas bacias hidrográficas passam de um Estado a outro e de uma região a outra, independentemente das fronteiras políticas e administrativas e dos regimes jurídicos aplicáveis.

Estão hoje identificadas a nível mundial 261 grandes bacias hidrográficas cujos cursos de água cruzam as fronteiras políticas de dois ou mais Estados independentes (Wolf, 2002). Essas bacias hidrográficas ocupam mais de 45% da superfície continental do planeta e abrangem 40% da população mundial. Cerca de 60% do escoamento global do planeta processa-se em bacias hidrográficas partilhadas por dois ou mais Estados independentes.

Desta forma, torna-se evidente a necessidade de estabelecer um mínimo de regras para regular o uso dessas águas transfronteiriças entre os Estados vizinhos, sobretudo nos casos em que as disponibilidades hídricas são escassas para satisfazer as necessidades de água das actividades humanas, quando o estágio de desenvolvimento e, logo, de aproveitamento dos recursos hídricos, é muito dispar entre Estados vizinhos e, ainda, quando o uso das águas é muito intenso, determinando problemas de poluição significativos.

Porém, o direito internacional está ainda numa fase incipiente de desenvolvimento, tal como as organizações internacionais que aplicam esse mesmo direito. As relações entre os Estados no que respeita aos usos das águas transfronteiriças assentam, sobretudo, em regras do direito costumeiro aceites ou consentidas pelos Estados em que se aplicam, regras essas que vão ficando plasmadas em acordos multilaterais ou bilaterais entre os Estados ribeirinhos isto é, entre os Estados em cujo território se desenvolve uma parte de uma mesma bacia hidrográfica. Mais recentemente têm vindo a ser adoptadas convenções no quadro de diversas organizações internacionais, *maxime* no quadro das Nações Unidas, que definem regras gerais “universais” relativas ao uso e à protecção das águas das bacias hidrográficas internacionais. No entanto, o carácter vinculativo desses instrumentos do direito internacional multilateral é muito mais débil do que os correspondentes instrumentos jurídicos nacionais, como mais débil é também a autoridade das instâncias internacionais estabelecidas para zelar pela aplicação desse direito internacional e para resolver os conflitos decorrentes dessa aplicação.

Em oposição ao princípio da soberania territorial absoluta, traduzida pela doutrina de Harmon desenvolvida em meados do século XIX, segundo a qual cada Estado é livre de usar de forma discricionária os recursos hídricos no seu território, os diversos acordos bilaterais entre Estados independentes estabelecem a primazia, seja do princípio

de não causar dano, seja do princípio da utilização equitativa dos recursos.

O princípio de não causar dano é expresso pela obrigação de um Estado gerir os recursos hídricos próprios por forma a não causar dano aos interesses de outros Estados ribeirinhos, incluindo a obrigação de não iniciar projectos ou permitir que se iniciem projectos no seu território que possam causar dano significativo aos interesses de outro Estado, sem a informação prévia, a consulta e a eventual reparação dos danos causados. Em alternativa, o princípio da utilização equitativa dos recursos é expresso pelo direito dos diferentes Estados ribeirinhos utilizarem os recursos hídricos das bacias hidrográficas partilhadas de forma razoável, respeitando os interesses dos outros Estados ribeirinhos. De uma forma simples, trata-se de assegurar o equilíbrio das relações entre os volumes de água utilizados e as disponibilidades hídricas de cada parcela da bacia hidrográfica.

A primazia do princípio de não causar dano sobre o princípio do uso equitativo da água é uma questão controversa. Por exemplo, com base no direito de acesso equitativo à água, um utilizador de montante (por exemplo de um Estado de montante de uma bacia hidrográfica partilhada por mais Estados) pode pretender aproveitar os recursos hídricos no seu território para o abastecimento às populações. No entanto, se tal aproveitamento causar danos significativos aos usos já instalados a jusante, como por exemplo o regadio, e se ao princípio de não causar dano for dada primazia sobre o princípio do uso equitativo da água, o Estado de montante estaria inibido de utilizar os recursos hídricos no seu território.

Assim, a aplicação estrita do princípio de não causar dano imporia aos utilizadores ou aos Estados de montante a obrigação de não utilizar as águas de bacias hidrográficas partilhadas, já que todos os usos causariam dano de algum tipo, ou, pelo menos, a obrigação de repor integralmente o regime hidrológico natural e a qualidade natural das águas transfronteiriças³. Por este motivo, em alguns casos, o princípio de “não causar dano” é expresso de forma mitigada por “não causar dano significativo” e a “obrigação” de não causar dano é substituída pelo “dever de diligência” de não causar dano⁴. Vários autores defendem mesmo que o princípio da utilização equitativa das águas deve prevalecer sobre o princípio de não causar dano.

Mais recentemente, nas últimas três décadas, as questões de protecção do ambiente têm emergido de forma significativa, assumindo mesmo a preponderância sobre as questões tradicionais de uso da água. A protecção do ambiente poderia enquadrar-se no direito costumeiro de não causar dano; de facto, sendo reconhecido o direito dos cidadãos a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, qualquer dano ao ambiente é um dano ao conjunto

³ Esta obrigação é designada por princípio da integridade absoluta do sistema fluvial. Este princípio é a antítese do referido princípio da soberania territorial absoluta.

⁴ Expresso pelo dever de tomar todas as medidas exequíveis, que não envolvam custos desproporcionados, para eliminar ou minorar os danos.

dos cidadãos titulares desse direito. Desta forma, qualquer sujeito deve abster-se de empreender acções que possam causar dano ao ambiente. No entanto, a protecção do ambiente foi objecto, nas últimas três décadas, de um importante corpo legislativo autónomo, baseado em conceitos novos, como o desenvolvimento sustentável, os princípios da precaução, da prevenção e da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos ambientais e da gestão integrada⁵.

Sendo a água um bem ambiental, para além de um recurso indispensável ao desenvolvimento das actividades sócio-económicas, o direito da água deriva actualmente das duas fontes: o direito do ambiente, mais recente, e o direito tradicional, baseado no direito costumeiro. Embora as duas fontes do direito não sejam, necessariamente, antitéticas, podem conduzir, contudo, a situações inconsistentes: o direito tradicional da água é orientado, quase exclusivamente, para a regulação dos usos da água e, sobretudo, para o desenvolvimento do aproveitamento dos recursos hídricos para usos consumptivos, aplicando o princípio da equidade, enquanto o direito do ambiente emergente é centrado na protecção da água norteada pelos princípios da conservação da natureza e dos ecossistemas e da preservação de valores estéticos. A aplicação e o desenvolvimento do direito da água, baseada em princípios tão díspares, constitui o principal desafio dos legisladores e das autoridades com atribuições e competências na gestão da água, no sentido de evitar normas contraditórias ou inconsistentes.

Convenções internacionais multilaterais

Convenção das Nações Unidas sobre o direito dos usos distintos da navegação dos cursos de água internacionais - A nível internacional, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos Distintos da Navegação dos Cursos de Água Internacionais, adoptada pela Assembleia Geral em Nova Iorque em 1997, culminou um trabalho de 23 anos da Comissão de Direito Internacional (International Law Commission) das Nações Unidas. É uma Convenção-Quadro, constituída por 37 artigos divididos em sete partes. As partes substantivas e procedimentais são a Parte II, “Princípios Gerais”, a Parte III, “Medidas Planeadas”, a Parte IV, “Protecção, Preservação e Gestão” e a Parte V sobre “Condições Susceptíveis de Causar Danos e Situações de Emergência”. O Artigo 33º, sobre “Resolução de Diferendos”, é também relevante.

A base da Convenção é a definição de “curso de água internacional”. Embora este termo possa parecer sinónimo de rio internacional, abrange, contudo, um universo bem mais alargado: envolve também as águas subterrâneas que

inter-agem com as águas de superfície. O Artigo 2º define “curso de água” como um “sistema de águas superficiais e subterrâneas que constituem, em razão da sua relação física, um conjunto unitário, e que normalmente fluem para um *términus comum*”, e “curso de água internacional” como um “curso de água com parcelas situadas em Estados diferentes”. Curiosamente, os aquíferos livres e semi-confinados fazem parte do conceito de “curso de água” enquanto os aquíferos confinados, mesmo que sejam partilhados por dois ou mais Estados, estão fora do âmbito da Convenção.

Na Parte II, considerada por alguns autores como a parte nuclear da Convenção (McCaffrey, 2001), estabelece-se o princípio do direito de cada Estado ribeirinho ao uso equitativo e razoável dos recursos de um curso de água internacional e o dever participação, com os restantes Estados ribeirinhos, na protecção e desenvolvimento desse curso de água (Artigo 5º), bem como a obrigação de cada Estado ribeirinho tomar as medidas necessárias para prevenir quaisquer danos significativos que possam afectar os demais Estados ribeirinhos (Artigo 7º). Estabelece-se, também, a obrigação de os Estados ribeirinhos trocarem informações sobre o estado do curso de água internacional e o dever de fornecerem a informação disponível solicitada por qualquer outro Estado ribeirinho (Artigo 9º). É interessante observar que na Convenção se estabelece que nenhuma utilização de um curso de água internacional tem prioridade sobre as demais e que, na eventualidade de conflito de usos, este será resolvido tendo em conta os princípios da utilização equitativa e de não causar danos significativos, dando especial atenção aos requisitos derivados da satisfação de necessidades humanas vitais⁷ (Artigo 10º).

A forma como se estabelece, na Convenção, a compatibilização entre o direito ao uso equitativo das águas e o princípio de não causar dano, é uma questão que divide os juristas. Curiosamente, o Artigo 7º, relativo à obrigação de não causar danos, ambientais ou tradicionais, está redigido de forma mitigada: estabelece-se uma obrigação de diligência dos Estados, em consulta com os Estados afectados, de eliminar ou minorar e, se for o caso, de compensar os danos causados. A formulação conjugada dos Artigos 5º a 7º e 10º, consagra, segundo alguns autores, a primazia do direito ao uso equitativo e razoável dos recursos sobre o princípio de não causar dano. Outros autores, pelo contrário, defendem que a formulação adoptada continua a dar primazia ao princípio de não causar danos, inclusivamente danos ambientais. Parece-nos ser legítimo concluir que não são estabelecidas na Convenção regras absolutas em relação à primazia de qualquer destes princípios: só em cada caso concreto se poderá determinar qual dos princípios deve prevalecer.

⁵ Segundo o princípio da integração, a protecção do ambiente deverá ser integrada nas políticas sectoriais, considerando, globalmente, as diferentes actividades que usam o ambiente ou que geram impactes ambientais e as respectivas interdependências.

⁶ A Convenção foi adoptada por 103 votos contra 3, do Burundi, República Popular da China e Turquia, e 27 abstenções, incluindo as da Bélgica, Espanha e França, na União Europeia, e da Índia e Paquistão.

⁷ Os “requisitos derivados da satisfação de necessidades humanas vitais” não se restringem à satisfação das necessidades de água para consumo humano, mas também à satisfação das necessidades básicas das populações ribeirinhas, por exemplo a produção de alimentos para evitar a fome. Este conceito tem vindo a ser objecto de intensa discussão no seio das Nações Unidas e entre os especialistas do direito internacional.

A Parte III contém um conjunto de procedimentos que devem ser adoptados relativamente a uma nova actividade que se pretenda empreender no território de um Estado que possa causar danos sobre o território de um ou mais Estados ribeirinhos. A primeira obrigação é a de notificar tal facto aos demais Estados afectados: antes de iniciar uma actividade, o Estado em cujo território se pretende iniciar essa actividade deve conceder um prazo de seis meses, antes de iniciar a actividade, para os Estados notificados apreciarem os efeitos sobre o seu território, prazo que pode ser prorrogado em condições determinadas (Artigos 12º e 13º). A determinação dos efeitos de uma nova actividade sobre os Estados ribeirinhos deverá ser efectuada com base num estudo de avaliação de impacte ambiental transfronteiriço. São também estabelecidos vários mecanismos procedimentais para as consultas e decisões sobre a realização de novos projectos.

A Parte IV da Convenção estabelece um conjunto de normas que visam a protecção ambiental dos cursos de água internacionais. Assim, estabelece-se o dever de os Estados ribeirinhos de:

- proteger e preservar os ecossistemas aquáticos estando implícita a obrigação de manter as margens do curso de água por forma a não afectar as águas, por exemplo pela poluição difusa de origem agrícola ou urbana (Artigo 20º);
- prevenir, reduzir e controlar a poluição dos cursos de água internacionais, se essa poluição for susceptível de causar danos a outro Estado ribeirinho, incluindo danos ambientais (Artigo 21º);
- prevenir a introdução de espécies alienígenas ou de novas espécies nos cursos de água internacionais, se tal for susceptível de causar danos a outro Estado ribeirinho ou ao ambiente desse Estado (Artigo 22º);
- proteger e preservar o meio marinho, incluindo os estuários, dos danos causados pelas actividades em terra (Artigo 23º).

Estão ainda incluídos na Parte IV três artigos que não se referem exclusivamente à protecção do ambiente: a obrigação de os Estados ribeirinhos procederem a consultas referentes ao planeamento do desenvolvimento sustentável de um curso de água internacional e à promoção das medidas de protecção e controlo desse curso de água (Artigo 24º), introduzindo, de forma implícita, a avaliação ambiental estratégica (de planos e programas); o dever de os Estados ribeirinhos participarem na regularização dos fluxos de água de um curso de água internacional, incluído a comparticipação nas despesas de construção e manutenção das infra-estruturas de regularização⁸ (Artigo 25º); e a obrigação de os Estados ribeirinhos de manter e proteger as instalações, serviços e obras do curso de água internacional, designadamente por forma a garantir a segurança dessas infra-estruturas (Artigo 26º).

⁸ Entendendo-se por “regularização” a alteração ou o controlo dos fluxos de água do curso de água internacional.

A Parte V refere-se a condições susceptíveis de causar danos e situações de emergência, designadamente:

- a obrigação de os Estados ribeirinhos adoptarem as medidas necessárias para prevenir ou minorar as condições, naturais ou resultantes das actividades humanas, susceptíveis de causar dano aos outros Estados ribeirinhos, tais como inundações, gelos flutuantes, doenças de origem hídrica, sedimentação, erosão, intrusão salina e seca ou desertificação (Artigo 27º);
- a obrigação de um Estado notificar os demais Estados ribeirinhos, de imediato e pelos meios mais rápidos disponíveis, sobre situações de emergência geradas quer por causas naturais, como cheias, desmoronamentos ou terremotos, quer por causas decorrentes da actividade humana, como acidentes industriais ou o colapso de infra-estruturas (Artigo 28º); estabelece-se ainda a obrigação de os Estados tomarem todas as medidas exequíveis para prevenir, minimizar ou eliminar os danos e desenvolverem planos de contingência para reagir a situações de emergência.

O Artigo 33º é um artigo chave da Convenção de Nova Iorque de 1997. Estabelece o mecanismo de resolução de litígios, a que os Estados ribeirinhos terão de se submeter se não chegarem a acordo sobre qualquer diferendo relativo à aplicação da Convenção, designadamente no caso de ele não ser resolvido após o processo de consultas e de negociação estabelecido, relativamente ao desenvolvimento de uma nova actividade. Este mecanismo assenta na designação de uma Comissão imparcial para apuramento dos factos e para resolver o diferendo com base em consultas com as partes em conflito. Se, ainda assim, não for possível resolvê-lo, então as partes são obrigadas a recorrer ao Tribunal Internacional de Justiça ou a um tribunal arbitral, estabelecido com base em regras definidas no Anexo à Convenção.

Embora a Convenção não tenha ainda entrado em vigor, por força do Artigo 36º que exige a ratificação de pelo menos 35 Estados membros das Nações Unidas, não deixa de ser um importante elemento de referência do direito internacional da água, com valor jurídico relevante para resolver diferendos sempre que não existam acordos específicos entre os Estados ribeirinhos de um curso de água internacional, constituir a base para a negociação de novos acordos entre os Estados ribeirinhos e mesmo para a interpretação de acordos existentes. Cita-se como exemplo o caso Gabcíkovo-Nagymaros, entre a Hungria e a Eslováquia, julgado pelo Tribunal Internacional de Justiça em Setembro de 1997. A Convenção de Nova Iorque constitui, assim, o estado mais actual do direito internacional da água.

Convenção da CEE/ONU sobre protecção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais - A Convenção sobre Protecção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, de Helsínquia 1992, da CEE/ONU, ratificada por Portugal em Dezembro de

1994, e que entrou em vigor em 1996, trata, quase exclusivamente, da protecção das águas das bacias hidrográficas na perspectiva dos impactos transfronteiriços, e dos mecanismos necessários à protecção dessas mesmas águas, embora se reconheça (Artigo 2º, alínea c) que as medidas de protecção das águas devem assegurar o uso razoável e equitativo das águas partilhadas. A Convenção estabelece, também, a obrigatoriedade de os Estados ribeirinhos providenciarem assistência mútua em situações críticas. Pode dizer-se que esta Convenção é um produto típico do direito do ambiente emergente: não estabelece quaisquer obrigações aos Estados ribeirinhos quanto aos usos da água, para além da obrigação de prevenir, minimizar ou eliminar e controlar os danos ambientais transfronteiriços. Isto é, o princípio de não causar dano ambiental tem primazia sobre a utilização dos recursos hídricos.

O âmbito da Convenção de Helsínquia de 1992, as “águas transfronteiriças”, que são “todas as águas superficiais e subterrâneas que marcam as fronteiras entre dois ou mais Estados que as atravessam, ou que estão situadas nessas mesmas fronteiras”, é aparentemente muito mais restrito do que o da Convenção de Nova Iorque, de 1997. No entanto, o objecto, “impacte transfronteiriço”⁹, estende o âmbito da Convenção a actividades que se localizem no território dos Estados ribeirinhos desde que alterem o estado das águas transfronteiriças.

A Convenção de Helsínquia, no entanto, é muito mais detalhada do que a Convenção de Nova Iorque de 1997 em aspectos como: a gestão da qualidade das águas tendo em conta a protecção dos ecossistemas aquáticos; a prevenção, controlo e redução da poluição das águas por substâncias perigosas; a implementação de programas de monitorização conjuntos; a troca e protecção da informação sobre as águas e sobre as acções que podem afectar as águas transfronteiriças; o acesso do público à informação¹⁰; a avaliação de impacte ambiental transfronteiriço, avaliação ambiental estratégica e avaliação de impacte *a posteriori*¹¹; a implementação de sistemas de aviso e alerta em situações críticas; e a implementação de programas de investigação e desenvolvimento.

A Convenção de Helsínquia de 1992 estabelece, também, um mecanismo de resolução de conflitos idêntico ao estabelecido na Convenção de Nova Iorque de 1997.

No âmbito da Convenção foi elaborado um Protocolo sobre Água e Saúde, em 1998, pelo qual se reforçam as medidas gerais estabelecidas na Convenção, em ordem a proteger a saúde pública, designadamente: protecção das

águas destinadas à produção de água potável, nomeadamente das descargas difusas da agricultura e de emissões de substâncias perigosas; tratamento de águas residuais, nomeadamente através de sistemas colectivos de saneamento; protecção das águas utilizadas para fins balneares ou outras actividades de recreio e das águas piscícolas, conquícolas e ainda das águas utilizadas na aquacultura.

Actualmente está a ser preparado, ao abrigo da Convenção de Helsínquia, um Protocolo sobre a responsabilidade civil pelos danos decorrentes de acções com impactos transfronteiriços.

EVOLUÇÃO DO DIREITO COMUNITÁRIO DA ÁGUA

As Directivas Comunitárias da água de primeira geração, dos anos 70 e início dos anos 80, regulam as descargas de águas residuais de forma directa, impondo limites de emissão uniformes de determinadas substâncias poluentes perigosas (nomeadamente a Directiva 76/464/CEE, relativa às descargas de substâncias perigosas nas águas e as respectivas Directivas-filhas), ou de forma indirecta, estabelecendo normas de qualidade das águas, também uniformes, na perspectiva, quer de assegurar os respectivos usos – para abastecimento de água potável (75/440/CEE), balneares (76/160/CEE), piscícolas (78/659/CEE) e conquícolas (79/923/CEE), quer de prevenir danos para a saúde pública e para o ambiente (mesma Directiva 76/464/CEE). Pode-se afirmar que estas directivas, dando a primazia ao uso equilibrado e razoável das águas, não constituem, ainda, um produto do direito do ambiente emergente. A necessidade de protecção das águas decorre mais da necessidade de assegurar os usos dessas mesmas águas do que da protecção do ambiente.

Esta constatação tem de ser enquadrada à luz da evolução do Tratado da Comunidade Europeia: o ambiente só passou a fazer parte do acervo Comunitário muito depois das Directivas Comunitárias da água de primeira geração referidas. De facto, só a partir de 1986, com o Acto Único Europeu, o ambiente passa a constituir uma “acção comunitária”, nos Artigos 130ºR, 130ºS e 130ºT, passando a ser uma política comunitária só a partir de 1992, com o Tratado de Maastricht¹², de acordo com o Artigo 3º 1.k) e a densificação dos três artigos citados. A política comunitária de ambiente é reforçada, e adquire até primazia sobre as demais políticas comunitárias, em 1997, com o Tratado de Amesterdão¹³, por força do Artigo 3º 1.l) e, sobretudo, com a nova redacção do Artigo 2º, e ainda com os novos Artigos 174º, 175º e 176º (resultantes da revisão dos anteriores Artigos 130ºR, 130ºS e 130ºT)¹⁴.

Após a primeira vaga de Directivas Comunitárias referida, e em resultado da análise crítica da legislação Co-

⁹ “Impacte transfronteiriço” designa “todo e qualquer efeito adverso significativo sobre o ambiente que resulte de uma alteração do estado das águas transfronteiriças causada pela actividade humana cuja origem física se situe total ou parcialmente na área de jurisdição de uma das Partes sobre uma área de jurisdição da outra Parte”.

¹⁰ O acesso do público à informação é objecto da Convenção de Aarhus de 1998, também da CEE/ONU, sobre o acesso à informação, participação nas decisões e acesso à justiça em matéria de ambiente.

¹¹ Os mecanismos de avaliação de impacte ambiental são idênticos aos estabelecidos na Convenção de Espoo de 1991, sobre a avaliação de impacte ambiental num contexto transfronteiriço, também da CEE/ONU.

¹² O Tratado de Maastricht entrou em vigor em Novembro de 1993.

¹³ O Tratado de Amesterdão entrou em vigor em 1 de Maio de 1999.

¹⁴ O Tratado de Nice, adoptado em Dezembro de 2000 e que ainda não está em vigor, não introduz alterações significativas em matéria de ambiente.

munitária e da identificação de lacunas e de aspectos a melhorar, foram adoptadas, numa segunda vaga, as Directivas 91/271/CEE (tratamento das águas residuais urbanas) e 91/676/CEE (protecção das águas dos nitratos de origem agrícola), e foi reconhecida a necessidade de rever as Directivas 80/778/CEE (águas para consumo humano) e 76/160/CEE (águas balneares). A primeira foi revista pela Directiva 98/83/CEE e a segunda está ainda em processo de revisão (elaboração de proposta a apresentar pela Comissão Europeia).

Para controlar as emissões de substâncias perigosas das grandes instalações industriais e afins foi adoptada a Directiva 96/61/CE (Prevenção e Controlo Integrados da Poluição – IPPC¹⁵). Esta não é uma Directiva específica para as águas, mas tem implicações muito importantes no controlo das descargas de efluentes das grandes instalações nas águas, integrando as obrigações relativas aos diferentes tipos de emissões: para as águas, o ar e o solo, bem como o ruído e as radiações.

Em Dezembro de 2000 entrou em vigor a Directiva 2000/60/CE, Directiva-Quadro da Água, concluída em Junho desse ano, no final da Presidência Portuguesa da União Europeia. A Directiva-Quadro da Água estabelece um quadro para o desenvolvimento de políticas integradas de protecção e melhoria do estado das águas, pelos Estados-membros, aplicando o princípio da subsidiariedade. A Directiva integra toda a legislação comunitária relativa às águas e envolve, designadamente:

- a revisão global da legislação comunitária relativa às águas visando a respectiva integração e harmonização com outras Directivas afins, como a Directiva IPPC referida (96/61/CE), as Directivas da Conservação da Natureza (79/409/CEE, aves selvagens, e 92/43/CEE, habitats) e as Directivas das Substâncias Químicas (91/414/CEE, pesticidas, e 98/8/CE, biocidas); a revisão visa o reforço das medidas de protecção da qualidade das águas, de superfície e subterrâneas, por forma a evitar a sua degradação e assegurar a respectiva recuperação; nesta revisão a uniformidade das normas de qualidade da água e dos valores limite de emissão característica das Directivas relativas à qualidade da água actualmente em vigor é substituída por normas de qualidade da água e valores-limite de emissão estabelecidos pelos Estados-membros, aplicando o princípio da subsidiariedade¹⁶, tendo em conta as condições naturais próprias das diferentes regiões da Comunidade;
- uma nova definição unificadora dos objectivos de qualidade das águas de superfície, baseada no princípio da não deterioração das águas e na protecção e

recuperação dos ecossistemas aquáticos como elementos determinantes da qualidade do ambiente aquático, colmatando as lacunas existentes na legislação actual e integrando as normas comunitárias relativas à qualidade das águas das diferentes áreas de protecção específica;

- a integração das normas de não deterioração, protecção e recuperação da qualidade das águas subterrâneas com a salvaguarda da utilização sustentável dessas águas, através do equilíbrio entre a recarga dos aquíferos e as captações de água e as descargas;
- a redução da poluição das águas provocada por descargas, emissões e perdas de substâncias prioritárias e a eliminação progressiva da poluição provocada por substâncias prioritárias perigosas em função dos respectivos riscos para a saúde humana e para os ecossistemas aquáticos;
- a gestão integrada das águas no quadro de Regiões de Bacia Hidrográfica definidas pelos respectivos limites topográficos, independentemente dos limites territoriais dos Estados-membros e dos limites administrativos¹⁷, englobando, assim, todos os meios hídricos de uma mesma bacia hidrográfica: rios e canais, lagos e albufeiras, aquíferos¹⁸, estuários e outras águas de transição e águas costeiras;
- a análise e a monitorização dos impactes das actividades humanas sobre as águas;
- a análise económica das utilizações das águas, e a aplicação de um regime financeiro a essas utilizações;
- a implementação dos programas de medidas necessários para atingir os objectivos de qualidade da água referidos, no horizonte temporal comum de quinze anos, como regra;
- a sistematização da recolha e análise da informação necessária para fundamentar e controlar a aplicação dos programas de medidas;
- a consulta e a participação do público.

Embora a Directiva-Quadro da Água tenha de ser transposta até 2003, o prazo de implementação é bastante mais longo, pelo menos até 2013, data em que deverão estar implementadas todas as suas disposições e em que são revogadas as Directivas da primeira geração, com excepção da Directiva das Águas Balneares e a Directiva das Águas para Consumo Humano.

A Directiva-Quadro não trata da gestão da água, na acepção lata do termo. De facto, a gestão da água, além da

¹⁵ IPPC, Integrated Pollution Prevention and Control.

¹⁶ O texto do Artigo 174º do Tratado de Amesterdão estabelece que as políticas de ambiente deverão ter em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade, aspecto que não era explicitado na anterior versão deste mesmo Artigo no Acto Único Europeu (Artigo 130º R).

¹⁷ “Região de Bacia Hidrográfica” é a área de terra e de mar constituída por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas conjuntamente com as águas subterrâneas e as águas costeiras que lhes estão associadas e que é a unidade principal de gestão das bacias hidrográficas. Assim, as pequenas bacias hidrográficas podem ser agrupadas numa única Região de Bacia Hidrográfica, ou agregadas a bacias hidrográficas contíguas de maior dimensão.

¹⁸ Os aquíferos que se estendem por mais do que uma bacia hidrográfica são inseridos na bacia hidrográfica dominante, para efeito da formulação e implementação das medidas de gestão e protecção integrada das águas.

protecção das águas, engloba também a regulação do acesso dos diferentes utilizadores às origens de água e as relações entre esses utilizadores, em particular o aprovisionamento de água para consumo humano e para as várias actividades sócio-económicas e a gestão de todos os usos da água, designadamente a afectação dos recursos hídricos disponíveis aos diferentes usos conflituantes entre si. Ou seja, a gestão da água implica não só a gestão da qualidade da água, objecto da Directiva-Quadro da Água, mas também a gestão da quantidade de água.

É incontestável que a quantidade e a qualidade da água são aspectos inter-relacionados da protecção do ambiente aquático e das utilizações da água e, portanto, são vertentes indissociáveis da política de protecção das águas. Não obstante e embora na Directiva-Quadro da Água sejam estabelecidas importantes abordagens globais, como as que respeitam à elaboração e aplicação dos planos de gestão de bacia hidrográfica e à definição dos princípios para o estabelecimento de preços da água, os aspectos relativos à gestão da quantidade de água são encarados apenas de forma subsidiária para assegurar a protecção da qualidade da água. O Considerando 19 da Directiva-Quadro da Água é claro quanto a este aspecto: “A presente Directiva tem por objectivo conservar e melhorar o ambiente aquático na Comunidade. Esse objectivo diz respeito, antes de mais, à qualidade das águas. O controlo da quantidade é um elemento acessório da garantia da boa qualidade das águas e portanto devem também ser adoptadas medidas quantitativas que irão contribuir para o objectivo de uma boa qualidade”.

Esta importante limitação do âmbito da Directiva-Quadro da Água decorre directamente da base jurídica que a sustenta: o n.º 1 do Artigo 175º do Tratado da Comunidade Europeia, que se refere às medidas que visam a realização dos objectivos de protecção do ambiente estabelecidos no Artigo 174º, nomeadamente:

- a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente;
- a protecção da saúde humana;
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais.

De facto, é distinta a base jurídica para as medidas relativas à gestão dos recursos hídricos: o n.º 2 do Artigo 175º do Tratado¹⁹. De acordo com o estabelecido neste n.º 2 do Artigo, as deliberações relativas à gestão dos recursos hídricos têm de ser adoptadas no Conselho por unanimidade. Assim, por força da própria base jurídica, o n.º 1 do Artigo 175º referido, a Directiva-Quadro da Água não visa tratar da gestão dos recursos hídricos; estes aspectos apenas são considerados de forma acessória, na medida em

que se relacionam directamente com a protecção e a promoção da qualidade da água²⁰.

A Directiva-Quadro da Água é, assim, um fruto do moderno direito do ambiente.

RELAÇÕES LUSO-ESPAÑHOLAS NO DOMÍNIO DA ÁGUA

A Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, assinada pelos Governos de Portugal e de Espanha na Cimeira de Albufeira, em 30 de Novembro de 1998, e que entrou em vigor em Janeiro de 2000, constitui um instrumento primordial de regulação das relações entre Portugal e Espanha sobre as águas das bacias hidrográficas partilhadas.

As relações luso-espanholas actuais relativamente à utilização dos rios comuns foram estabelecidas por diversos instrumentos jurídicos bilaterais, desde o Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Espanha em 1864, destacando-se, de entre os vários acordos antecedentes, os Convénios de 1927²¹ e 1964 para regular o aproveitamento hidroeléctrico do rio Douro e dos seus afluentes e o Convénio de 1968 destinado a regular o uso e aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana, Chança e seus afluentes.

A Convenção de Albufeira visa dar resposta a um conjunto de problemas da gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas partilhadas por Portugal e Espanha que só poderiam ser adequadamente resolvidos num quadro de cooperação. Tais problemas são os seguintes:

- aumento dos consumos de água em Espanha, que causou um decréscimo significativo dos caudais (em alguns casos, como na bacia hidrográfica do Guadiana, a redução nos últimos 50 anos atingiu 50%);
- artificialização do regime de caudais com maior variação inter-anual e, em geral, maiores caudais de ponta de cheia devido a descargas incontroladas das grandes barragens e drástica redução caudais na estação seca e início da estação húmida;
- aumento das descargas de águas residuais em simultâneo com a redução dos caudais na estiagem, o que provocou o aumento da poluição orgânica e química, incluindo por substâncias perigosas;
- aumento da poluição difusa, sobretudo de origem agrícola, que provocou um acentuado acréscimo da salinidade, em particular por nitratos e fosfatos, e da alcalização e sodificação das águas.

¹⁹ A formulação adoptada no Tratado de Nice para o n.º 2 do Artigo 175º clarifica a diferenciação entre a gestão dos recursos hídricos e a política de ambiente objecto do Artigo 174º. No entanto, a nova redacção não introduz qualquer alteração substancial ao que já estava disposto no Tratado de Amesterdão.

²⁰ Espanha, na declaração de voto favorável à Directiva-Quadro da Água, reservou, no entanto, o direito de recorrer ao Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia precisamente por questionar a base jurídica adoptada.

²¹ O convénio de 1927 foi expressamente revogado pelo convénio de 1964.

Os efeitos dos problemas identificados são múltiplos mas essencialmente de saúde pública e ambientais, devido à poluição das águas, à escassez sazonal de água e à degradação dos ecossistemas aquáticos.

A Convenção de Albufeira estabelece um quadro de cooperação para a protecção das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados das bacias hidrográficas luso-espanholas e para a assistência mútua em situações extremas de cheias e secas e de incidentes de poluição accidental, com base no respeito pela soberania de cada um dos Estados vizinhos, membros da União Europeia, e no reconhecimento mútuo dos direitos de cada Parte ao aproveitamento sustentável das águas dessas mesmas bacias hidrográficas, no seu território nacional. O quadro de cooperação instituído pela Convenção estabelece as bases para o relacionamento duradouro entre as Partes, com incidência particular nos seguintes domínios:

- troca sistemática de informação sobre o estado das águas das bacias hidrográficas partilhadas, em particular sobre caudais, volumes armazenados nas albufeiras, níveis freáticos dos aquíferos, usos das águas, captações e derivações de água, descargas de águas residuais, qualidade das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados, e sobre os planos e projectos de novos aproveitamentos hidráulicos e os programas de medidas para a melhoria e a protecção da qualidade das águas;
- coordenação da gestão das águas, em particular em situações hidrológicas extremas de cheias e de secas, e em situações de incidentes de poluição accidental;
- avaliação dos impactes transfronteiriços de novos projectos nas bacias hidrográficas partilhadas previamente à respectiva aprovação, avaliação de impactes transfronteiriços de planos e programas (avaliação estratégica de impactes transfronteiriços) e avaliação *a posteriori* dos efeitos transfronteiriços de projectos e actividades;
- elaboração de estudos conjuntos sobre as águas transfronteiriças;
- coordenação da participação em programas comunitários e internacionais de interesse comum.

As soluções normativas adoptadas na Convenção são baseadas na Convenção de Helsínquia de 1992²² e no direito comunitário que obriga ambos os Estados, designadamente a Directiva-Quadro da Água. A aparente inconsistência entre a noção de “águas transfronteiriças” adoptada na Convenção de Albufeira de 1998, idêntica à definição da Convenção de Helsínquia de 1992, e o conceito de “região hidrográfica” adoptado na Directiva-Quadro da Água, mais próximo do conceito de “curso de água internacional” da

Convenção de Nova Iorque de 1997, está resolvido pelo facto de a Convenção de Albufeira não poder introduzir qualquer limitação à aplicação do direito Comunitário²³.

A Convenção de Albufeira de 1998 é constituída por um Preâmbulo, 35 Artigos, dois Anexos, um Protocolo Adicional e o respectivo anexo. Os referidos artigos estão organizados em seis partes ou capítulos, intitulados (I) Disposições Gerais, (II) Cooperação entre as Partes, (III) Protecção e Aproveitamento Sustentável, (IV) Situações Excepcionais, (V) Disposições Institucionais e (VI) Disposições Finais. Os anexos incidem sobre (I) Permuta de Informação e (II) Impacte Transfronteiriço e o Protocolo Adicional ocupa-se do Regime de Caudais, por remissiva do Artigo 16º da Convenção.

Na Convenção de Albufeira, embora se reconheça o direito das Partes ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas luso-espanholas (Artigo 15º), tal direito está condicionado ao princípio de não causar dano ambiental. Nada é estabelecido na Convenção, nem em nossa opinião teria de ser, quanto ao uso dos recursos hídricos nos segmentos das bacias hidrográficas dos territórios de cada uma das Partes que não vise estritamente a protecção das águas dessas bacias hidrográficas e a eliminação ou a minimização dos danos decorrentes de situações extremas de cheias, secas e acidentes de poluição. A Convenção de Albufeira pode, assim, também ser classificada como um produto do moderno direito do ambiente.

Já os Convénios anteriores entre Portugal e Espanha, de 1964 e de 1968, que continuam em vigor, como explicitamente se dispõe na Convenção de Albufeira, assentam no direito tradicional de uso equitativo dos recursos dos rios partilhados – nestes casos apenas dos troços fronteiros entre Portugal e Espanha – sob uma perspectiva meramente de aproveitamento dos recursos hídricos, privilegiando a produção hidroeléctrica. Refira-se que o Convénio de 1964 estabelece algumas obrigações a ambos os Estados que limitam o princípio da soberania territorial absoluta, designadamente por proibir que os Estados diminuam os escoamentos afluentes aos troços fronteiros do rio Douro pelo aproveitamento dos recursos hídricos nos troços fluviais imediatamente a montante. Não existem disposições semelhantes na Convenção de 1968, o que é particularmente gravoso para Portugal.

A Convenção de Albufeira de 1998 prevê, no seu Artigo 7º, que as Partes elaborem anualmente um relatório sobre a evolução da situação das matérias objecto da Convenção e da situação de execução nacional das acções nela previstas. Tais relatórios destinam-se a acompanhar o estado de aplicação das medidas preconizadas pela Convenção e os eventuais obstáculos que forem surgindo. De referir que esta obrigação não tem sido cumprida.

²² A Convenção de Nova Iorque de 1997, antes mencionada, não pode ser considerada como referência da Convenção de Albufeira de 1998 porque Espanha, que se absteve na votação na Assembleia Geral das Nações Unidas, sempre recusou qualquer referência a esta Convenção.

²³ Vd. Acórdão de 14.2.1984 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (procº 278/82, pág. 721) “as disposições do direito Comunitário derivado têm primazia, quanto às matérias que regulam, sobre as Convenções anteriormente concluídas entre os Estados-membros” e o Artigo 10º do Tratado CE “os Estados-membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado”, incluindo o direito derivado.

De notar que existem duas situações em que a Convenção define expressamente os prazos a cumprir. O Artigo 28º estabelece que as partes realizam, no prazo de dois anos, os estudos necessários para o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos dos troços fronteiriços não contemplados nos Convénios de 1964 e 1968. Estão significativamente incluídos, nestes troços fronteiriços, o Guadiana a jusante de Pomarão e o troço internacional do Erges.

O Artigo 24º estabelece que, enquanto os direitos internos ou o direito internacional não acautelem suficientemente questões de possíveis compensações económicas motivadas pela afectação de direitos públicos ou privados resultantes do cumprimento da Convenção, a Comissão criada pela Convenção propõe, também no prazo de dois anos, um mecanismo adequado ao seu tratamento. Refere-se, a este propósito, que a nível Comunitário está em preparação uma Directiva sobre Responsabilidade Ambiental, que contempla, expressamente, os danos causados às águas, tomando como base de referência a Directiva-Quadro da Água. No âmbito da Convenção de Helsínquia está em preparação um Protocolo sobre Responsabilidade Civil. Estes instrumentos poderão fornecer o enquadramento necessário à densificação do regime do Artigo 24º da Convenção de Albufeira.

O conhecimento do desenvolvimento dos trabalhos de aplicação da Convenção e a sua discussão afigura-se ser fundamental para a efectiva aplicação deste instrumento jurídico, por parte de Espanha e de Portugal. O debate sobre os progressos alcançados no aprofundamento das relações com Espanha no domínio das águas e sobre as dificuldades e as causas dessas mesmas dificuldades é indispensável para garantir a posição activa que Portugal deve ter no processo, como a parte mais interessada na aplicação da Convenção de Albufeira. Daí a necessidade de divulgar os relatórios anuais sobre a aplicação e o desenvolvimento da Convenção estabelecidos no Artigo 7º e de promover o seu debate público, o que, aliás, está de acordo com a Convenção de Aarhus de 1998.

PERSPECTIVAS PRÓXIMAS FUTURAS PARA A GESTÃO DA ÁGUA EM PORTUGAL

As perspectivas que se abrem ao próximo ciclo de intervenção na gestão da água assentam, em primeiro lugar, na urgente necessidade de aplicar e desenvolver todos os valiosos instrumentos jurídicos que anteriormente se referiram, designadamente a Directiva-Quadro da Água e a Convenção de Albufeira de 1998. Tanto mais que as disposições e mecanismos previstos em ambos os documentos apontam nesse sentido, no caso da Directiva-Quadro ao prever um calendário preciso e exigente para a entrada em vigor das acções e medidas nela estabelecidas, e no caso da Convenção de Albufeira ao instituir mesmo uma Comissão para a sua aplicação e desenvolvimento.

A Convenção de Albufeira não é um mero contrato celebrado entre as Partes para a utilização de águas das bacias hidrográficas partilhadas, à semelhança de outras

convenções bilaterais, pois trata, sobretudo e como já foi atrás realçado, do estabelecimento de um quadro de cooperação e de assistência mútua em situações especiais.

A Convenção de Albufeira de 1998 é um instrumento necessário, mas não suficiente, para garantir a normalidade, a previsibilidade e o carácter duradouro das relações luso-espanholas em matéria de águas. Para assegurar essas condições é primordial prosseguir com determinação e tenacidade a tarefa de aplicação da Convenção. Aplicação que exige que Portugal, como país de jusante na maior parte das bacias hidrográficas comuns, assuma a iniciativa e determine o programa de execução das acções previstas nesse acordo bilateral.

Na verdade, a Espanha, como país de montante, com excepção para o troço estuarino do Guadiana que estabelece a fronteira entre os dois países ibéricos, tenderá a assumir sempre que possível a posição de Estado que “cede” as águas a Portugal e que não é afectado pelos usos e pela poluição das águas em Portugal. Ou seja, a gestão das águas em Espanha, salvo naquele troço estuarino, pode ser realizada sem o concurso de Portugal.

Pelo contrário, o estado das águas das bacias hidrográficas partilhadas em território português é determinado, em larga medida, pelas acções empreendidas em Espanha, não só pelos usos consumptivos da água e pela modificação dos regimes hidrológicos, mas também pela implementação das medidas de prevenção e controlo da poluição da água. Assim, a gestão das águas em Portugal, nos cerca de dois terços do território que estão integrados em bacias hidrográficas partilhadas, não pode ser realizado sem o concurso do país vizinho. Como consequência, Espanha pode ter uma posição de relativa passividade no que se refere à aplicação da Convenção, dado ser o Estado de montante, enquanto que Portugal está em posição diametralmente oposta. Por outro lado, importa que algumas disposições transitórias da Convenção não passem a definitivas, designadamente as que respeitam aos caudais mínimos a garantir, até agora estabelecidos só em termos de caudais anuais integrais.

A posição de Espanha é, ainda, acentuada pelo facto de os segmentos das bacias hidrográficas partilhadas localizados em Espanha serem significativamente mais secos do que os segmentos correspondentes de Portugal, e terem actualmente relações entre os consumos de água e as disponibilidades hídricas muito superiores às de Portugal. Ou seja, numa lógica de puro balanço entre disponibilidades e necessidades de água, o Estado de montante com menores disponibilidades hídricas e maiores necessidades de água não teria de “ceder” água ao outro Estado de jusante, mais privilegiado em matéria de disponibilidades e com menores necessidades. Esta lógica é, contudo, contrariada, pelos termos próprios da Convenção Luso-Espanhola e da Directiva-Quadro da Água: ambos os Estados são responsáveis por assegurar o bom estado das águas das bacias hidrográficas partilhadas e o uso sustentável dessas águas só é admissível na medida em que for salvaguardado aquele bom estado.

A capacidade de iniciativa e a determinação de Portugal na aplicação da Convenção Luso-Espanhola são, pois, cruciais para que esta seja mais do que um mero texto jurídico, inquestionavelmente avançado no plano dos princípios, mas de reduzida eficácia no plano prático, se não for devidamente aplicado e desenvolvido. Não tenhamos ilusões: a posição negocial de Portugal é sempre difícil, pese embora dispormos agora de um importante instrumento juridicamente vinculativo para os dois Estados membros da União Europeia: a Directiva-Quadro da Água. A par da diligência na aplicação da Convenção Luso-Espanhola, é pois também crucial o empenhamento de Portugal na formulação e aplicação da estratégia de implementação da Directiva-Quadro da Água.

Embora numa perspectiva mais restrita, torna-se também imperioso prosseguir os objectivos estratégicos e os programas de medidas que enformam os planos de bacia hidrográfica e o Plano Nacional de Água, recém concluídos e aprovados²⁴, e encetar um processo contínuo de aperfeiçoamento e de aplicação desses planos, de modo a que eles possam efectivamente constituir um instrumento fundamental na gestão dos recursos hídricos no território português, à luz dos novos padrões de exigência nacionais e internacionais, nomeadamente os decorrentes das novas directrizes comunitárias.

Para a concretização de todas essas intervenções revela-se fundamental a definição e estruturação de um novo quadro legal, que incorpore as disposições da Directiva-Quadro, mas sobretudo e de uma forma mais ampla, melhor corresponda aos actuais paradigmas de gestão qualitativa e quantitativa da água e dos meios hídricos e permita consolidar e harmonizar a legislação que hoje se encontra dispersa por vários diplomas, nem sempre convergentes. A nova Lei da Água necessita prestar especial atenção ao regime de utilização, licenciamento e fiscalização do domínio hídrico e ao regime económico e financeiro das utilizações da água. Mas também se deve ocupar do planeamento, ordenamento e valorização do domínio hídrico – rede hidrográfica fluvial, albufeiras de águas públicas, zona costeira e estuários –, a processar de forma integrada com o território envolvente. Não pode ainda esquecer outras matérias igualmente determinantes, como a protecção das águas e o controlo da poluição e o acesso à informação e a participação do público nas decisões relativas aos sistemas hídricos.

Em paralelo e simultâneo, para que o novo quadro legal e cada um dos seus objectivos sejam cumpridos, torna-se essencial uma nova estrutura institucional que assegure um sistema eficaz de administração da água, assente na gestão por bacias ou regiões hidrográficas, como é recomendável para uma intervenção tecnicamente correcta

e eficiente e constitui uma obrigação decorrente da integração na Comunidade Europeia.

De facto, a unidade territorial de base para a organização institucional é, segundo a Directiva-Quadro da Água, a região hidrográfica. O nº 1 do Artigo 3º estabelece que “os Estados-Membros identificarão as bacias hidrográficas que se encontram no seu território e, para efeitos da directiva, incluirão cada uma delas numa região hidrográfica”. Estabelece-se, assim, o princípio da indivisibilidade das bacias hidrográficas, na aplicação das regras definidas na Directiva. No entanto e de acordo com o mesmo número, admite-se que as bacias hidrográficas de pequena dimensão sejam combinadas com bacias hidrográficas de maior dimensão ou associadas a outras bacias hidrográficas de pequena dimensão para formar uma única região hidrográfica. O nº 1 do Artigo 3º estabelece ainda o princípio da indivisibilidade das massas de águas subterrâneas: “nos casos em que uma massa de águas subterrâneas não corresponda rigorosamente a uma determinada bacia hidrográfica, essas águas subterrâneas serão identificadas e incluídas na região hidrográfica mais próxima ou mais indicada”.

Para as bacias hidrográficas internacionais, o nº 3 do Artigo 3º estabelece que “os Estados-Membros garantirão que uma bacia hidrográfica que abranja o território de mais do que um Estado-Membro seja incluída numa região hidrográfica internacional”.

Atendendo à dimensão do território continental português, não nos parece justificável definir mais de oito regiões hidrográficas para o Continente e uma região hidrográfica para cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O número e a definição das regiões hidrográficas são condicionados, em primeiro lugar, pelas cinco bacias hidrográficas luso-espanholas: Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana. As duas primeiras estão incluídas numa mesma região hidrográfica em Espanha, a região Norte I, que abrange outras bacias hidrográficas totalmente incluídas em território de Espanha. As demais bacias correspondem a regiões hidrográficas independentes em Espanha, embora a região do Guadiana estejam associadas algumas bacias hidrográficas de rios da Andaluzia que desagüam directamente no Atlântico.

Teríamos, assim, em Portugal, quatro regiões hidrográficas internacionais: (i) Minho e Lima, (ii) Douro, (iii) Tejo e (iv) Guadiana. Restariam as bacias hidrográficas totalmente implantadas em território nacional: (v) Cávado, Ave e Leça, entre o Lima e o Douro; (vi) Vouga, Mondego, Lis e Riberras do Oeste, entre o Douro e o Tejo; (vii) Sado e Mira, entre o Tejo e o Guadiana; e (viii) ribeiras do Algarve.

Para efeitos administrativos as regiões hidrográficas seriam agregadas em administrações de região hidrográfica (ARH), com adequada autonomia em relação à autoridade nacional da água e articulação, aos níveis apropriados, com as políticas do ambiente e do ordenamento do território. Na delimitação das administrações de região hidrográfica deveriam ser tidos em conta, entre outros, os seguintes aspectos:

- a agregação das bacias hidrográficas do Cávado, Ave e Leça à região hidrográfica do Douro, já que a região

²⁴ Tendo em atenção o carácter incompleto destes Planos, por ignorarem os efeitos em Portugal do aproveitamento dos recursos hídricos preconizado nos correspondentes planos da parte espanhola das bacias hidrográficas partilhadas, e o carácter impreciso de parte dos objectivos estratégicos e dos programas de medidas estabelecidos, designadamente por não serem bem definidos os meios para a sua implementação.

metropolitana do Porto é já hoje abastecida a partir do Cávado;

- o respeito da unidade do aquífero da Bacia Terciária do Tejo e Sado, a maior reserva de águas subterrâneas do nosso país exigindo cuidados especiais de gestão e que ocupa uma área significativa de ambas as bacias hidrográficas; este facto poderá inclusivamente levar à integração da bacia do rio Sado na região hidrográfica do Tejo;
- a agregação das bacias hidrográficas das Ribeiras do Algarve e do Mira à região hidrográfica do Guadiana, tendo em atenção que o abastecimento de água do Algarve depende do Guadiana e das próprias ribeiras do Algarve.

Ter-se-ia, assim, para o continente português, um máximo de cinco administrações de região hidrográfica. No sentido de reduzir a carga burocrática, quer a nível nacional quer nas relações com a União Europeia, parece, no entanto, adequada a consideração de apenas três ARH, a designar, por enquanto e genericamente, como do Norte, do Centro e do Sul.

Por todas as razões, importa prosseguir no sentido da descentralização na concepção e desenvolvimento da política da água. Para o âmbito nacional deveriam ficar reservadas as actividades normativas e as acções de planeamento global, de coordenação e de controlo da aplicação da política da água nas diferentes regiões hidrográficas, e as relações externas, com a Espanha e com a União Europeia. Parece, de facto, imprescindível separar a concepção da execução da política da água, incluindo nesta última o licenciamento e a fiscalização dos usos da água e as actividades de regularização e de monitorização, que deverão ter lugar no âmbito das regiões hidrográficas, em estreita articulação com a execução das restantes políticas ambientais e, mesmo, com as intervenções ao nível local e das empresas concessionadas e licenciadas para a utilização do domínio hídrico.

Qual a expressão prática que esta solução envolveria, no caso concreto da aplicação da Directiva-Quadro da Água, nos termos do n.º 2 do seu Artigo 3.º?

O simples enunciado das acções a empreender permite concluir que algumas deverão ser realizadas, com vantagem, a nível central, enquanto que outras o deverão ser de forma descentralizada. Assim, a nível central afigura-se, em princípio, adequado desenvolver as seguintes actividades:

- i. especificação dos objectivos gerais aplicáveis às águas, nos termos do Artigo 4.º, e das condições gerais de aplicação das derrogações desses objectivos gerais, nos termos dos n.ºs 3 a 7 do mesmo Artigo 4.º;
- ii. elaboração dos termos de referência para realizar a análise das características de cada região hidrográfica, a análise do impacte ambiental da actividade humana e a análise económica das utilizações da água, nos termos do Artigo 5.º, e o controlo da qualidade dessas análises;

- iii. elaboração dos programas de monitorização do estado das águas de superfície e subterrâneas, nos termos do Artigo 8.º, em estreita ligação com o nível regional e local, tendo em atenção o conhecimento das condições dos meios hídricos de cada região, e, ainda, a centralização e o controlo de qualidade dos dados da monitorização;
- iv. definição das políticas de preços da água, nos termos do Artigo 9.º;
- v. definição dos programas de medidas para alcançar os objectivos estabelecidos de acordo com o Artigo 4.º, nos termos do Artigo 11.º, em estreita ligação com o nível regional e local, bem como a avaliação da aplicação dos programas;
- vi. elaboração das normas dos planos de gestão de bacia hidrográfica, nos termos do Artigo 13.º, a avaliação da respectiva qualidade e o envio à Comissão e aos Estados-membros directamente interessados, nos termos do Artigo 15.º;
- vii. definição das normas de qualidade relativas às substâncias perigosas, nos termos do Artigo 16.º;
- viii. definição dos critérios de avaliação do bom estado das águas subterrâneas e de identificação das tendências significativas e persistentes de aumento da concentração de poluentes nessas águas, nos termos do Artigo 17.º;
- ix. participação no Comité de Regulamentação da Directiva, nos termos do Artigo 21.º;
- x. transposição da Directiva, nos termos do Artigo 24.º.

Ao invés, considera-se vantajoso efectuar de forma descentralizada, portanto a nível de região hidrográfica, as seguintes outras actividades:

- i. definição dos objectivos aplicáveis às águas, nos termos do Artigo 4.º, de acordo com as especificações definidas a nível central;
- ii. análise das características de cada região hidrográfica, a análise do impacte ambiental da actividade humana e a análise económica das utilizações da água, nos termos do Artigo 5.º, de acordo com os termos de referência definidos a nível central;
- iii. registo das zonas protegidas, nos termos do Artigo 6.º, e a designação das águas destinadas ou previstas para a captação de água para consumo humano, nos termos do Artigo 7.º;
- iv. aplicação dos programas de monitorização do estado das águas de superfície e subterrâneas, nos termos do Artigo 8.º, de acordo com a definição realizada a nível central;
- v. aplicação da abordagem combinada à descargas relevantes nas águas de superfície, nos termos do Artigo 10.º;
- vi. aplicação dos programas de medidas para alcançar os objectivos estabelecidos de acordo com o Artigo 4.º, nos termos do Artigo 11.º, incluindo o licenciamento das captações de água e das rejeições de águas residu-

ais, bem como das demais utilizações do domínio hídrico, e a respectiva fiscalização;

- vii. elaboração dos planos de gestão de bacia hidrográfica, nos termos do Artigo 13º, de acordo com as normas definidas a nível central;
- viii. divulgação da informação por forma a assegurar a participação do público, nos termos do Artigo 14º.

Relativamente à significativa parte da gestão dos recursos hídricos não contemplada na Directiva-Quadro da Água, designadamente quanto à definição e aplicação de um novo regime económico e financeiro para a utilização de bens do domínio hídrico e ao estabelecimento de opções estratégicas para essa utilização, dever-se-á adoptar um procedimento semelhante, sempre sem esquecer a necessária articulação com o ordenamento do território e com a conservação da natureza, esta em especial no que respeita à protecção dos meios aquáticos e ribeirinhos e à preservação das espécies prioritárias, tanto dentro como fora das áreas protegidas e dos sítios da Rede Natura 2000.

Uma questão que não pode ser subalternizada é a do financiamento das instituições com atribuições e competências no domínio da gestão da água. As instituições que zelam pelos bens públicos devem ser autoridades do Estado e o suporte financeiro dos respectivos meios humanos e técnicos e das suas actuações não deve ser independente das taxas cobradas pela utilização do domínio hídrico. Não obstante, tais taxas deverão ser utilizadas prioritariamente para a execução das medidas de protecção e recuperação das águas definidas nos planos de gestão das bacias hidrográficas e para financiar os custos de monitorização, assegurando uma capacidade de auto-financiamento dos programas e dos projectos desenvolvidos pelas ARH, que cada vez mais deve ser timbre da gestão dos recursos hídricos.

As taxas, como resulta claro da própria Directiva-Quadro da Água, são instrumentos financeiros que visam assegurar a utilização eficiente das águas, incluindo o controlo da poluição, e a recuperação dos custos das infraestruturas necessárias à sua utilização e controlo, embora não possam assumir o carácter de preços da água, no sentido de um mercado livre, na medida em que, pelas suas características próprias, a água constitui também um bem ambiental.

REFERÊNCIAS

- DELLAPENNA, J. W. (2001). Foreword: bringing the customary international law of transboundary waters into the era of ecology. *International Journal on Global Environmental Issues*, Vol. 1, n°s 3/4, pp 243-249.
- DELLAPENNA, J. W. (2001). The customary international law of transboundary fresh waters. *International Journal on Global Environmental Issues*, Vol. 1, n°s 3/4, pp 264-305.
- McCAFFREY, S. (2001). The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses. *International Journal on Global Environment Issues*, Vol. 1, n°s 3/4, pp 250-263.
- WOLF, A. T. (2002). *The importance of regional co-operation on water management for confidence building: Lessons learned*. Tenth OSCE Economic Forum on Co-operation for Sustainable Use and the Protection of Quality of Water in the Context of the OSCE, May 2002, Prague, Czech Republic.

Water Resources Management in Portugal in the Last 25 Years. Historical Evolution, Present Trends and Future Perspectives

ABSTRACT

The evolution of water resources management in Portugal, in the last 25 years is presented, both as regards the administrative structure and Government organisation, stressing the main conceptual lines of such an evolution, particularly until the Water Framework Directive came into force.

The main principles of water resources management and their evolution at the international level are analysed, from the common law rules of water use to the principles of environmental law that emerged in the last thirty years. It is shown how these principles were taken into account in the main instruments of international law: the United Nations Convention on the Law on Non-Navigational Uses of International Water Courses and the UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Water Courses and International Lakes.

The evolution of Community water law is also summarized, from the first generation of directives in the 70's to the Water Framework Directive.

In this context, the Portuguese Spanish Convention on Co-operation for the Protection and Sustainable Use of Waters is also analysed, within the framework of the legal instruments ruling water issue relations between Portugal and Spain.

In conclusion, the main perspectives of the next water management cycle Portugal are analysed, taking into account the application of the legal instruments, river basin management plans and a new water law proposal that is still under preparation, which aims at restructuring the legal and institutional framework based upon present obligations at the national and the international levels.

Key Words: water resources; historical; Portugal.