

Melhor legislação, melhor regulação

As mais recentes mudanças no modelo de gestão do sector dos recursos hídricos tiveram origem em 2000, com a entrada em vigor da Directiva Quadro da Água (Directiva nº 2000/60/CE), elaborada pela Comunidade Europeia. Este conjunto de orientações representou um avanço legislativo significativo para o sector da água, no que pretendeu constituir uma visão moderna de gestão da procura e de gestão integrada da água e do território. Um dos pontos que traduziu esta inovação consistiu na introdução pioneira dos conceitos de "estado ecológico" e de "gestão de água ao nível da bacia hidrográfica". Para além deste aspecto, este diploma estendeu o âmbito de aplicação das medidas de protecção da água a todos os tipos de água e definiu como objectivo o "bom estado" de todas as águas europeias até 2015, de forma a assegurar a sua utilização adequada em toda a Europa. Em Portugal, tudo começa em 1994 com o Decreto-Lei nº 45/94 que, entre outros pontos, determinou a elaboração dos Planos de Bacia Hidrográfica e do Plano Nacional da Água (PNA) que foi efectivamente aprovado em 2002 (Decreto-Lei nº 112/2002, de 17 de Abril). O PNA constitui um instrumento fundamental na definição de uma nova política da água em Portugal, definindo, entre outras questões de base, a administração de recursos hídricos (como a definição de unidades de planeamento e gestão dos recursos hídricos e a organização da administração dos recursos hídricos) e o conceito de economia da água (valor, custo e preço da água, mercado da água e qualidade dos serviços, sustentabilidade económico-financeira da administração e modelos de gestão dos recursos hídricos, entre outros).

O PNA em números

A procura de água em Portugal foi estimada pelo PNA em cerca de sete mil e quinhentos milhões de metros cúbicos por ano, o que corresponde a um custo global de produção estimado em mil oitocentos e oitenta milhões de euros por ano, valor calculado tendo por base os custos reais da água. Segundo as fontes consultadas, este custo representava em 2001 cerca de 1,65 por cento do Produto Interno Bruto nacional. O sector com um maior índice de utilização de água em Portugal é o agrícola, com um consumo de oitenta e sete por cento dos recursos disponíveis. O abastecimento urbano representava, em 2001, oi-

to por cento do total de água consumido sendo o consumo industrial de cinco por cento. No que respeita aos custos efectivos de produção da água para os diversos tipos de utilização, verificava-se que o sector urbano era o mais relevante, correspondendo a quarenta e seis por cento do total, seguido da agricultura e da indústria com vinte e oito por cento e vinte e seis por cento, respectivamente. O PNA alertava ainda para a questão da ineficiência de uso e as perdas. Para contrariar esta tendência crescente, surge já em 2005, e na sequência da aprovação da Lei da Água, a definição do Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água (Conselho de Ministros nº 113/2005)

A importância da Lei da Água

Finalmente, em 2005 surge a Lei da Água (Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro) e a tão esperada transposição para a ordem jurídica nacional da Directiva Quadro da Água, e estabeleceu as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável da água. Criou igualmente a figura de "Administração de Região Hidrográfica" (ARH). As ARH recebem as actuais competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) em matéria de licenciamento e "fiscalização" de recursos hídricos, e assumem as funções de planeamento que estão actualmente concentradas no Instituto da Água (INAG). O INAG passa a assumir funções reguladoras e coordenadoras relativamente aos recursos hídricos, enquanto Autoridade Nacional da Água.

Para o Professor José Saldanha Matos (Presidente da APESB - Associação Portuguesa de Engenharia Sanitária e Ambiental), a Lei da Água tem um impacto directo sobre as entidades gestoras de abastecimento público de água e saneamento de águas residuais urbanas pois, ao abrigo do princípio da precaução e prevenção previsto nesta lei, as actividades que tenham um impacte significativo no estado das águas, só podem ser desenvolvidas desde que ao abrigo de título de utilização. Ainda segundo o Presidente da APESB, "o regime económico e financeiro previsto promove a utilização sustentável dos recursos hídricos, considerando a internalização de custos por aplicação do princípio do poluidor-pagador, do princípio do utilizador-pagador e a recuperação dos custos dos serviços". Também de acordo com o testemunho do Professor João de Quinhones Levy (Presidente da AEP-

SA - Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente), a estes aspectos que reforçam a importância dos conteúdos da Lei da Água, acresce ainda a aplicação de uma taxa de recursos hídricos, e de uma tarifa dos serviços das águas, que pressupõe que a política de preços de água constitua um incentivo adequado para que os utilizadores utilizem eficientemente os recursos hídricos. O Presidente do Instituto da Água (INAG), Dr. Orlando Borges, reforça desta forma a importância da Lei da Água: "A Lei da Água integra as novas abordagens de protecção e gestão da água, procura resolver as insuficiências de cariz institucional associadas à gestão e administração dos recursos hídricos e sistematiza o quadro legal associado. O estabelecimento de um novo modelo institucional, assente numa autoridade nacional, autoridades regionais (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Administrações das Regiões Hidrográficas) e locais (Municípios), Associações de Utilizadores e outros agentes, com a atribuição de competências específicas, procura harmonizar o regime de gestão do recurso e aumentar a participação e co-responsabilização dos agentes no processo de planeamento e gestão. Os novos Planos de Ordenamento de Estuários bem como as alterações de âmbito verificadas no planeamento das águas, obriga a um esforço acrescido de articulação dos vários instrumentos de ordenamento e planeamento dos recursos hídricos, mas também reflecte o objectivo de um tratamento transversal dos assuntos e uma protecção mais abrangente para determinadas áreas. Refira-se, a nível do planeamento e gestão da água, o reforço da coordenação de acções com as autoridades espanholas nas regiões hidrográficas partilhadas. A abordagem adoptada no novo regime de utilização do domínio hídrico, suportado por um Sistema Nacional de Informação dos Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos, visa assegurar o real conhecimento das utilizações e a coerência na emissão dos títulos, impedindo um tratamento desigual dos utilizadores por parte da administração, bem como promover a transparência e eficiência dos procedimentos administrativos. O novo regime económico-financeiro aplicável à utilização das águas, assente na recuperação total dos custos, visa promover uma maior transparência e harmonização no cálculo e afectação dos custos associados à gestão e provisão de água aos vários utilizadores".



A gestão regional da água pela "mão" das ARH

Numa palestra dada recentemente pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, no âmbito da segunda conferência nacional da água, Francisco Nunes Correia reforça a importância da criação das Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH). Aprovada a orgânica desta nova entidade em 2007, estas unidades encontram-se em fase de instalação de forma a garantir a sua entrada em funcionamento em 2008. As ARH serão responsáveis pela gestão do recurso água nas bacias hidrográficas aproveitando agora um princípio considerado dinamizador, nomeadamente, o estabelecimento de parcerias com entidades privadas e públicas, como é o caso dos municípios e associações de municípios (que podem ver delegadas em si algumas competências). Outra novidade é a criação de associações de utilizadores que poderão reaver, através da sua acção, as taxas cobradas pela utilização do recurso. Este novo modelo institucional de gestão dos recursos hídricos, que assentará nas ARH como pilar de orientação e concretização, pode já ser observado no contrato estabelecido entre o Governo Português e a entidade gestora do empreendimento do Alqueva (EDIA). Para o Presidente da APESB, "a criação das ARH, encontra-se alinhada com o princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão, como imposto pela Directiva Quadro da Água". Assim, "espera-se que as ARH assumam um papel preponderante, nomeadamente no que respeita aos licenciamentos de captações de água e de descargas de efluentes e de acompanhamento e apoio dos planos de gestão de regiões hidrográficas". Também para o Presidente da AEPISA, a constituição das ARH contribui para a gestão integrada dos recursos hídricos, permitindo "olhar para as bacias como um todo e actuando simultaneamente nos aspectos quantitativos e qualitativos, condição indispensável ao desenvolvimento sustentável". Em concordância com estas duas opiniões, o Presidente do INAG refere ainda que "... as ARH constituem-se como as autoridades regionais responsáveis pela protecção e valorização dos componentes ambientais das águas" de forma a "... assegurar a harmonização dos regimes de gestão aplicáveis na respectiva área territorial, bem como



potenciar as capacidades de actuação no terreno". Ainda segundo o Dr. Orlando Borges, "as ARH, pelo melhor conhecimento dos problemas e potenciais soluções e pela proximidade aos utilizadores, devem fomentar o envolvimento das partes interessadas e populações, no sentido de facilitar a comunicação das suas acções e a co-responsabilização na implementação das medidas", destacando-se aqui a ligação com os Conselhos da Região Hidrográfica.

O PEAASAR em análise...

De forma a tirar o melhor partido do terceiro Quadro Comunitário de Apoio, assegurando a prossecução de objectivos governamentais ambiciosos para o sector da água, a estratégia de intervenção para o período 2000-2006 nos domínios do abastecimento de água e da recolha e tratamento de águas residuais foi consubstanciada no PEAASAR - Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais. Este documento previa, entre outros objectivos, a criação de diversos sistemas de âmbito supramunicipal, suportados em modelos de gestão empresarial. Aliás, a concretização em pleno do PEAASAR 2000-2006 deveria assegurar cerca de setenta por cento dos investimentos previstos no PNA.

A devida homenagem foi feita ao PEAASAR 2000-2006 pelo Ministro Nunes Correia, ainda no decorrer da sua intervenção na segunda conferência nacional da água, ao considerar que a sua "implementação deu lugar à mais importante estruturação do sector da água no nosso País: a dimensão regional dos sistemas foi efectuada em detrimento dos pequenos sistemas geograficamente dispersos, tendo sido assumida uma atitude mais empresarial ao nível da gestão com o estabelecimento de parcerias com os órgãos de gestão local que deu origem aos sistemas multimunicipais". Segundo o Ministro do Ambiente, é apenas de salientar o menor esforço efectivado para a con-

cretização e melhoria dos sistemas em baixa, ao contrário dos resultados alcançados para os sistemas em alta. Para o novo quadro comunitário que agora se apresenta (Quadro de Referência Estratégico Nacional - ver Tema Especial da edição de Novembro do Câmaras Verdes) e para o novo PEAASAR, Nunes Correia apelou à atenção das entidades dos sectores para a aplicação cada vez mais importante do princípio da equidade no fornecimento de água consoante o local do País onde o cidadão reside. A coesão nacional na qualidade de água fornecida depende da integração deste princípio na gestão dos sistemas, em particular ao nível do estabelecimento dos tarifários. O PEAASAR 2007 - 2013 representa, na opinião do governante, uma "intervenção estratégica que vai dar solidez à aplicação dos fundos comunitários". O principal problema a resolver será a questão da poluição (com uma nota para os efluentes agro-pecuários), sendo a prioridade o cumprimento do normativo nacional e comunitário de forma a evitar "situações de contaminação que não são admissíveis depois de um investimento de oito mil milhões de euros" em infra-estruturas.

Importa referir que os conteúdos do PEAASAR 2007 - 2013 foram aprovados pelo Despacho 2339/2007, de 14 de Fevereiro. Tal como acima referido, o destaque é dado aos investimentos que promovam a articulação entre os sistemas em alta e os sistemas em baixa, assegurando condições para a cobertura dos custos dos serviços, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável do sector. Outra das novidades consiste na redução dos prazos a atribuir às concessões a privados: os actuais vinte a trinta anos são substituídos por um prazo de dez a quinze. O PEAASAR 2007 - 2013 tem como metas estratégicas servir cerca de noventa e cinco por cento da população com sistemas públicos de abastecimento de água e noventa por cento com sistemas de saneamento e águas residuais, estando previsto um investimento total de cerca de quatro mil milhões de euros, nas vertentes alta e baixa. Para a resolução dos problemas das águas residuais produzidas por actividades como as suiniculturas, está previsto um esforço financeiro de duzentos milhões de euros. A

maior percentagem do investimento será assegurada pelas autarquias e pelas empresas do Grupo Águas de Portugal, sendo que a exploração dos sistemas ficará a cargo dos concessionários. Por último, e no que respeita à preocupação do Ministro do Ambiente quanto aos custos desiguais da água, cumpre referir que o novo PEAASAR cria espaço para um sistema de perequação, ou seja, "para que os investimentos no interior possam ser feitos sem agravar as tarifas para custos socialmente insustentáveis, pode vir a ser criado um sistema em que as tarifas cobradas numa região compensam os custos agravados de outra".

A base do novo PEAASAR: o QREN

A nova "ronda" de investimentos previstos para o sector da água recorre ao financiamento previsto no enquadramento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). Para percebermos a importância desta política de investimentos, quisemos saber junto do Presidente da APESB, do Presidente da AEPISA e do Presidente do INAG, quais as novas perspectivas expectáveis para a gestão dos serviços da água no contexto do QREN 2007-2013. Segundo o Professor Saldanha Matos, "no âmbito do "Mercado da Água", crê-se que o sector em Portugal não se encontra completamente "pacificado". O PEAASAR 2007-2013 perspectiva soluções verticalizadas de gestão, com integração dos sistemas "em baixa" com os sistemas "em alta", com incorporação dos activos da "baixa" das autarquias, nas concessionárias dos sistemas multimunicipais, assumindo-se estas empresas como gestoras desses activos, tendo em vista a realização dos investimentos em falta. Prevê-se que a maioria do investimento possa vir a ser efectuado pelos Municípios e pelas empresas do grupo Águas de Portugal, cabendo a exploração aos concessionários, incluindo operação, manutenção e realização de investimentos complementares". Para o Professor João de Quinhones Levy, "no contexto da gestão dos serviços da água, o QREN deverá ser visto, quer como um instrumento que permitirá viabilizar os vultuosos investimentos que são ainda necessários no sector, quer como um meio para contribuir para o desenvolvimento do tecido empresarial português". Por sua vez, o testemunho do Dr. Orlando Borges diz-nos que "a concretização do QREN, no que se refere aos recursos hídricos em geral e, especificamente, aos serviços da água, será prosseguida pelo Programa Operacional Temático Valorização do Território (POTVT), pelos Programas Operacionais Regionais e pelo Programa Operacional de Cooperação Territorial Transfronteiriça Portugal-Espanha, que visam resolver, de uma forma integrada, complementar e coe-

rente, uma série de constrangimentos associados à protecção e valorização dos recursos naturais, provisão de serviços ambientais e prevenção e gestão de riscos. No contexto do POTVT, deve-se realçar os Eixos Prioritários II (Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento) e III (Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos). No âmbito do Eixo Prioritário II, são passíveis de apoio as acções associadas a infra-estruturas de abastecimento de água para consumo humano e de saneamento de águas residuais, nas vertentes em "alta" ou "alta - baixa integradas". Aqui, importa destacar a estratégia para o ciclo urbano da água consagrada no PEAASAR 2007 - 2013. Outras acções com comprovado valor ambiental e energético são igualmente passíveis de apoio, como por exemplo, as acções de reutilização de águas residuais urbanas tratadas e valorização energética de lamas de ETARs. No âmbito do Eixo Prioritário III, são passíveis de apoio as acções enquadráveis de combate à erosão e defesa costeira, recuperação do passivo ambiental e prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos. Importa igualmente destacar as acções de Valorização do Litoral e Valorização e Qualificação Ambiental, com destaque para os instrumentos de ordenamento e planeamento dos recursos hídricos previstos na Lei n.º 58/2005, 29 de Dezembro (Lei da Água), passíveis de apoio no contexto dos Planos Operacionais Regionais. Também são relevantes, neste contexto, as acções enquadráveis no Programa Operacional de Cooperação Territorial Transfronteiriça Portugal-Espanha".



Agradecimentos:

Para a elaboração deste artigo, contamos com as contribuições do Professor José Saldanha Matos (Presidente da Associação Portuguesa de Engenharia Sanitária e Ambiental), do Professor João de Quinhones Levy (Presidente da Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente) e do Doutor Orlando Borges, (Presidente do Instituto da Água). A todos o nosso agradecimento pela relevância das informações prestadas.

Outras notas da 2ª Conferência da Água

Para além da exemplificação da importância da criação das ARH e das expectativas depositadas no novo PEASAR, o Ministro do Ambiente frisou também que a introdução de novas directrizes ao nível da gestão institucional da água, procura "eliminar" alguns aspectos confusos na relação que até agora se mantinha entre o estado e as entidades promotoras de empreendimentos hidroeléctricos. Assim, como resultado prático deste novo modelo institucional, surge o Plano Nacional de Barragens, apresentado pelo Ministro do Ambiente como uma "solução para o problema energético" como, por exemplo, ao nível da segurança energética. Esta nova proposta para a instalação de grandes hídricas baseia-se na constatação de que Portugal utiliza apenas quarenta por cento do seu potencial hidroeléctrico. Para a localização das "barragens de nova geração" seguiram-se os princípios mais avançados em termos ambientais, em particular, foi realizada uma Avaliação Ambiental Estratégica (ver Tema Especial da edição de Outubro do Cãmaras Verdes) para o conjunto de localizações propostas para a implantação de novos empreendimentos. Por último, o Ministro referiu-se à mudança de designação mudança do IRAR (Instituto Regulador das Águas e dos Resíduos) para ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos), mantendo-se o objectivo de assegurar a qualidade da distribuição de serviços. Actualmente, cem por cento das análises à água exigidas pela Comunidade Europeia são asseguradas, sendo o IRAR uma instituição autofinanciada o que permite assegurar de forma sustentável do ponto de vista financeiro, a regulação do sector em Portugal.

Fontes de Informação

http://www.inag.pt/inag2004/port/a_intervencao/planeamento/pna/pna.html
<http://www.civiluminho.pt/cec/revista/Num16/Pag%205-12.pdf>