

Regio

Algumas reflexões sobre os mecanismos de gestão de recursos hídricos e a experiência da União Europeia

Francisco Nunes Correia

RESUMO: Os mecanismos de gestão constituem um tema central da problemática dos recursos hídricos e da forma como cada sociedade se organiza para fazer face às suas necessidades quantitativas e qualitativas de água, no curto e no longo prazo. A abordagem deste tema concita a discussão de questões muito diversas e que vão desde aspectos estritamente técnicos até questões de alcance social como a democraticidade e a transparência de cada sociedade. Este artigo tem em vista focar esta discussão em torno dos principais instrumentos de gestão da água, pondo em evidência a sua natureza e a sua complementaridade. Começa-se por produzir alguns comentários relativamente aos vários tipos de instrumentos, designadamente os de comando e controlo, os que se baseiam numa gestão participada e na construção de consensos, os económicos e os que assentam em mecanismos de adesão voluntária, pondo em evidência a necessidade de desenvolver complementaridades e sinergias entre os vários tipos de instrumentos. Seguidamente faz-se uma apresentação sucinta da experiência da União Europeia relativamente a estas matérias no quadro da implementação da nova Directiva-Quadro da Água, que pode ser encarada como um grande laboratório das políticas da água, dado que tem em vista estabelecer, de forma efectiva, bases comuns para a gestão dos recursos hídricos num espaço marcado pela diversidade geográfica e sócio-económica. Finalmente, apresentam-se algumas reflexões de índole conclusiva onde se põem em evidência a estreita articulação entre os vários instrumentos de gestão e a relação íntima que existe entre as formas de organização social e os mecanismos adotados por cada sociedade para gerir os seus recursos hídricos.

PALAVRAS CHAVE: Gestão de recursos hídricos, instrumentos de gestão, Directiva-Quadro da Água, gestão da água e organização social

ABSTRACT: The management mechanisms are a central topic of the water resources debate and of the discussion on how society is organized to face its quantitative and qualitative water needs, in the short and the long term. The discussion of these topics induces the discussion of very diverse issues, ranging from strictly technical matters up to social issues, such as the democraticity and transparency of each society. This paper aims at focusing the discussion around the main instruments for water management, clarifying its nature and its complementarities. It starts by presenting a few comments on each type of instrument, notably those based on command and control, those based on participated management and consensus building, the economic based instruments and those based on voluntary agreement, highlighting the need to build on the complementarities and the synergies among several types of instruments. Afterwards, a succinct presentation of the European Union experience with respect to these matters, in the framework of the implementation of the new Water Framework Directive, is presented. This implementation process can be seen as a laboratory of water policies, because it attempts at establishing, in an effective way, a common basis for managing the water resources in a space of distinct geographic, social and economic diversity. Finally, some considerations are presented as a conclusion on the close coordination required among the various instruments that are used, and on the intimate relationship between the social organization forms and the mechanisms adopted by each society for managing its water resources.

KEY WORDS: Water resources management, management instruments, Water Framework Directive, water management and social organization

INTRODUÇÃO

O objectivo deste texto consiste em debater alguns aspectos dos instrumentos utilizados para a gestão dos recursos hídricos, nomeadamente a sua complementaridade e a sua natureza como reflexo de determinadas formas de organização social. O texto baseia-se nos comentários feitos a uma comunicação apresentada por Porto e Lobato, 2004, no I Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas em Recursos Hídricos, realizado em Brasília, em Setembro de 2004. Julga-se oportuno exprimir alguns ênfases e pôr em evidência aspectos que resultam, seguramente, de uma vivência muito específica associada ao processo em curso na União Europeia em matéria de política da água. Julga-se que essa experiência pode ter alguma relevância para outras regiões do mundo, independentemente dos contextos geográficos e sócio-econômicos, dado que ela própria é gerada em sociedades que apresentam grande diversidade, como é o caso dos 25 Estados-membros da União Europeia (UE).

Deve-se começar por destacar a importância do tema. Gerir os recursos hídricos significa não apenas tomar decisões sobre a melhor forma de proceder à sua conservação e à sua alocação a diferentes usos, mas também sobre a melhor forma de assegurar a aplicação dessas decisões, condicionando e alterando comportamentos. Assim, os “mecanismos” ou, talvez antes os “instrumentos”, são elementos essenciais de qualquer política da água que aspire a não ficar apenas no papel. Pode afirmar-se que os “mecanismos” (e correspondentes instrumentos) são relevantes quer para a *governabilidade* quer para a *governança* dos recursos hídricos. Para a governabilidade porque sem meios não é possível alcançar os fins. Para a governança porque nem sempre os fins justificam os meios. Os instrumentos não são, portanto, um mero expediente ou acessório. Eles são parte indissociável do exercício do poder e, portanto, da sua legitimidade e da sua permanente legitimação.

Os instrumentos servem uma política da água e essa política assenta em vários pressupostos. Esses pressupostos podem corresponder a uma atitude mais preocupada com o crescimento econômico ou mais preocupada com a preservação dos valores ambientais, admitindo-se todo o tipo de posições intermédias. Importa sublinhar, con-

tudo, que posições aparentemente antagónicas no curto prazo, podem ser conciliáveis no médio ou longo prazo. É com uma lógica de longo prazo que a Directiva-Quadro da Água da UE (EU, 2000) estabelece como grande objectivo a boa qualidade ecológica em todas as massas de água do território europeu. A razão que leva à formulação deste objectivo é, não apenas o valor que é atribuído à ecologia em si mesma, mas sobretudo porque esta é a única forma de garantir a satisfação de todas as necessidades de água numa lógica de longo prazo. Aquilo que parece ser uma atitude ecocêntrica radical é, afinal, uma atitude essencialmente antropocêntrica perspectivada no longo prazo. Como é sabido, o conceito de “desenvolvimento sustentável” procurou superar a dicotomia entre ambiente e desenvolvimento preconizando, relativamente a essa dicotomia, uma abordagem “win-win”.

Cabe aqui distinguir entre os conceitos de sustentabilidade fraca e forte, sendo evidente que sociedades menos desenvolvidas prefiram adoptar um conceito de sustentabilidade fraca, isto é, aquele em que alguma capital natural pode sacrificado em nome do desenvolvimento. Contudo, uma sociedade que se desenvolve com base em medidas que conduzem a uma grande permissividade ambiental é uma sociedade que terá de enfrentar dificuldades sérias no futuro que podem comprometer a sua sustentabilidade. O relaxamento das exigências ambientais, tal como o relaxamento das exigências sociais, são caminhos indesejáveis de desenvolvimento econômico dado que podem comprometer seriamente o futuro das gerações vindouras. A competitividade de uma economia deve, tanto quanto possível, assentar na sua produtividade e não na degradação da sua força de trabalho ou na externalização dos danos ambientais. As vantagens de curto prazo em proceder dessa forma podem vir a ser pagas com juros elevadíssimos. Assim, as preocupações ambientais de curto prazo podem constituir um estímulo a um desenvolvimento econômico duradouro e socialmente desejável.

Nos pontos seguintes fazem-se algumas reflexões sobre cada um dos principais tipos de instrumentos, designadamente os de comando e controlo, os participativos, os económicos, e os que se baseiam em sistemas de certifi-

cação, complementadas por algumas considerações sobre a necessidade de usar de forma articulada os diversos tipos de instrumentos. Fazem-se, depois, algumas considerações sobre a forma como a Directiva-Quadro sobre Política da Água na União Europeia (UE), presentemente em fase de implementação, aborda a questão dos instrumentos de gestão. A finalizar, apresentam-se algumas considerações finais de natureza conclusiva.

ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE OS INSTRUMENTOS DE COMANDO E CONTROLO

Os mecanismos de comando e controlo constituem a forma mais directa de intervenção dos poderes públicos. Assenta na atribuição de outorgas para o uso da água e licenças para a descarga de efluentes e no desenvolvimento de meios adequados para assegurar o respectivo cumprimentos. Ao regular de forma normativa o acesso de utilizações privativas a um bem público, coloca inevitavelmente os poderes públicos numa posição de protagonismo. Isso não significa que esse protagonismo não seja aceite pela sociedade se for exercido com equidade e com critérios transparentes.

Uma das vantagens dos mecanismos de comando e controlo consiste precisamente em por em evidência de forma pública e notória os critérios utilizados pelos poderes públicos. Com efeito, ao estipular de forma imperativa o que pode e o que não pode ser feito, os instrumentos de comando e controlo afastam-se daqueles instrumentos em que as condições de utilização dos meios hídricos resultam de processos socialmente complexos baseados no consenso ou na aquiescência dos utilizadores ou na sua capacidade económica para adquirir direitos, antes reflectindo, directamente, objectivos e prioridades pressupostamente de interesse público. Naturalmente que estas vantagens apenas são reais se os poderes públicos dispuserem de uma legitimidade democrática socialmente reconhecida. Se os poderes públicos forem encarados como um “corpo estranho” relativamente à sociedade e se forem vistos como usurpadores e corruptos, o comando e controlo torna-se numa forma de prepotência. Em qualquer caso, as sociedades que pretendem construir ou consolidar sistemas

democráticos não devem desistir de reforçar a autoridade do Estado, forçando o seu aperfeiçoamento, e submetendo-a permanentemente ao escrutínio da sociedade.

Os sistemas baseados no comando e controlo têm, contudo, algumas limitações importantes, especialmente se não forem complementados por outros instrumentos de gestão. Em efeito os custos de transacção podem ser significativos, especialmente no que se refere à componente do “controlo”, isto é da execução com efectiva garantia de cumprimento. Estes sistemas são também pouco mobilizadores de sinergias, dado que são aceites de forma passiva pelos agentes sociais e económicos que os encaram apenas como mais um “obstáculo” legal a que têm de fazer face. Esta atitude agrava-se porque nem sempre os critérios que servem de base à regulamentação existente são devidamente apreendidos pelos utilizadores e, nesse sentido, a sua desejada transparência corre o risco de, ao invés, se tornar obscura. Neste sentido, os mecanismos de comando e controlo tornam-se desresponsabilizadores porque os usuários apenas se preocupam (quando se preocupam) com o cumprimento “formal” da legislação, não sendo encorajados e participar na definição das “regras do jogo” ou sequer a compreender o seu fundamento.

Existem duas abordagens distintas e, numa primeira análise contraditórias, relativamente aos mecanismos de comando e controlo. A primeira impõe valores limites de emissão para determinados poluentes, independentemente do meio receptor. A segunda, visa objectivos de qualidade do meio receptor pelo que admite cargas poluentes consentâneas com a natureza do meio e, portanto, variando de caso para caso. À primeira vista a primeira é irracional e arbitrária e a segunda muito mais fundamentada. Todavia, a simplicidade administrativa da primeira abordagem é evidente, além de que permite uma aplicação inequívoca e livre de qualquer controvérsia o que é importante em sociedades em que a concorrência é muito intensa e os agentes económicos precisam conhecer as regras do jogo sem qualquer ambiguidade. A segunda abordagem é muito mais flexível e eficaz de um ponto de vista ambiental, mas introduz uma margem de discricionariedade que perturba os agentes económicos, especialmente em sociedades muito competitivas. As regras

do jogo são, neste caso, ditadas por modelos complexos e sempre criticáveis. É por isso que na grande maioria dos países acabou por triunfar a simplicidade e a previsibilidade em detrimento de uma abordagem mais racional mas de resultados incertos.

Vale a pena referir que os mecanismos de comando e controlo, ao colocarem exigências rigorosas aos utilizadores da água, contribuem para a sua modernização tecnológica uma vez que tecnologias mais modernas são, em geral, menos poluentes. A poluição não é mais do que um desperdício pelo que sistemas mais eficientes tendem a causar menos desperdício ou a basear-se na reutilização de algumas das substâncias poluentes. Naturalmente, as exigências feitas aos utilizadores da água têm de ser realistas e adaptadas à tecnologia disponível.

ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE GESTÃO PARTICIPADA E CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS

A sintonia dos agentes económicos e sociais, e da sociedade em geral, com os desígnios de uma política de recursos hídricos constitui um elemento essencial para o sucesso dessa política. É neste plano que se coloca a importância de uma gestão participada e da construção de consensos como instrumento para a prossecução de políticas. O assumir voluntário de um caminho comum, é desde logo meio caminho andado.

O planeamento constitui a sede privilegiada para a utilização deste tipo de mecanismos. De fato, planear consiste em definir um caminho a percorrer e objectivos a alcançar pelo que a definição de uma vontade colectiva ajuda a clarificar esses objectivos e a forma de os alcançar. A participação e a construção de consensos é inquestionavelmente o tipo de instrumentos que mais responsabiliza os usuários e a sociedade em geral e que mais energias e sinergias pode mobilizar.

Um elemento essencial para que a gestão participada tenha êxito e para que a construção de consensos seja possível é o desenvolvimento de uma boa base de informação que seja reconhecida como credível. É importante nas discussões sobre recursos hídricos ser capaz de separar fatos de opiniões. As opiniões

exprimem diversos pontos de vista legítimos, mas com um elevado grau de subjectividade que reflecte, necessariamente, interesses e atitudes. Os fatos devem ser estabelecidos de uma forma tão objectiva e consensual quanto possível, devendo estar disponíveis numa base de dados acessível aos vários intervenientes e à sociedade em geral.

ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE OS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

A cobrança pelo uso da água e pela rejeição de efluentes tem pelo menos dois objectivos distintos mas complementares. O primeiro, e porventura mais nobre, consiste em induzir comportamentos adequados nos utilizadores. Com efeito, a cobrança pelo uso da água leva a uma utilização racional do recurso e à adopção de medidas de redução na fonte, permitindo, também, atrair os utilizadores para locais ou períodos do ano mais convenientes. O segundo, que não deve ser menosprezado em regiões carentes de investimento em infra-estruturas hídricas, permite alavancar recursos significativos para prover às necessidades de investimento.

Os economistas tendem a sobrevalorizar a importância destes instrumentos porque encontram neles uma forma de induzir comportamentos racionais nos agentes económicos. Assim, dedicam “tratados” a estabelecer valores e custos com o objectivo de estabelecer sistemas de preços bem fundamentados e racionais. A experiência mostra que se trata, em grande medida, de uma ilusão porque, no mundo real, são constrangimentos bem mais simples que determinam qualquer sistema de custos da água (ou da rejeição de efluentes). Não se conhece até hoje nenhum caso em que os valores cobrados se baseiem exclusivamente em cálculos económicos apesar destas questões virem a ser teorizadas desde há algumas décadas.

Os custos de transação dos instrumentos económicos são menores do que os que se verificam nos sistemas baseados no comando e controlo. Todavia, é necessário ter presente que estes instrumentos também têm custos de índole administrativa e que obrigam igualmente a dispor de mecanismos de força que asse-

gurem um efetivo cumprimento. Contudo, estes instrumentos assentam menos na “força bruta” e requerem uma administração mais sofisticada.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador não se pode confundir com aplicação de multas. Tal confusão seria o mesmo que numa auto-estrada confundir o pedágio com a multa. O pedágio é o que se paga para circular legalmente tal como a taxa de poluição é o que se paga para rejeitar efluente dentro dos limites impostos pela licença. Se os limites são muito baixos, o poluidor é compelido a realizar maiores investimentos para os poder cumprir, tornando praticamente inócuos os instrumentos económicos. Se os limites são muito altos tenderá a poluir mais e a pagar mais, “sociabilizando” de alguma forma a resolução do problema e permitindo vários tipos de peregrinação. Contudo, a cobrança não deve ser vista como um objectivo em si mesmo mas simplesmente como um instrumento pelo que o que parece essencial é que se alcancem, de uma forma ou de outra, os objectivos definidos para a qualidade do meio hídrico e para a satisfação dos vários usos.

ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE MECANISMOS DE ADESAO VOLUNTÁRIA

Importa chamar a atenção para um tipo de mecanismos que são pouco utilizados e pouco referidos na literatura, os mecanismos de adesão voluntária. Trata-se de uma chamada de atenção com muita atualidade dado que os mecanismos de certificação tendem a generalizar-se, especialmente junto da indústria, e estão em larga medida associados à globalização dos mercados.

Com efeito, os mercados mais exigentes exigem crescentemente a certificação com a ISO 14 000, dedicada à certificação ambiental das empresas. Esta exigência tem efeitos muito positivos nas atitudes das empresas que não só ganham uma maior consciência das incidências ambientais das suas actividades, como também são obrigadas a adoptar sistemas de gestão que minimizem essas incidências.

Os mecanismos de certificação podem ser considerados em dois planos. Um primeiro, mais tradicional tem a ver com os mecanismos de cer-

tificação consagrados internacionalmente e que têm já hoje um impacto positivo pelas razões referidas. A sua generalização pode, assim ser encarada como um instrumento para melhorar as condições de utilização da água. Um segundo, propostos pelos autores, que consiste em trazer para o nível da gestão por bacia mecanismos de certificação que permitam diferenciar os usuários de acordo com o seu desempenho incentivando-os ou penalizando-os em conformidade. Com efeito, é possível conceber um sistema em que os níveis de participação dos vários utilizadores da água tenham reflexo na aplicação dos mecanismos económicos, penalizando ou bonificando os comportamentos negativos ou positivos respectivamente.

COMPLEMENTARIDADES E SINERGIAS ENTRE INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Em todo o mundo, os modelos de gestão baseados no uso exclusivo, ou quase exclusivo, dos mecanismos de comando e controlo têm vindo a ser substituídos por mecanismos mais elaborados e flexíveis que recorrem a uma maior diversidade de instrumentos. Importa contudo reter a ideia que nenhum instrumento pode ser usado em exclusivo com sucesso, sendo recomendável uma utilização articulada de instrumentos que retire vantagem das particularidades de cada um. Assim, mais do que identificar os “melhores” instrumentos de gestão, é necessário reflectir sobre a forma de os utilizar de forma conjugada, tanto mais que, em alguns casos, eles estão estreitamente relacionados entre si e potenciam-se mutuamente. Esta complementaridade é ainda mais necessária onde o Estado é mais fraco porque nesses casos a capacidade de fazer aplicar a legislação é pequena e os instrumentos de comando e controlo têm dificuldade em assegurar sozinhos as exigências da gestão.

Numa análise superficial pode-se pensar, por exemplo, que os mecanismos participativos e baseados nos consensos estão necessariamente nas antípodas dos sistemas baseados no comando e controlo. Eles estão realmente nas antípodas quando os sistemas de comando e controlo são vistos como uma “prepotência” de poderes públicos mal aceites ou de idoneidade não reconhecida. Mas numa sociedade

que viva em harmonia com os seus poderes públicos e reconheça a sua legitimidade democrática, emanção da própria sociedade civil, a participação e a construção de consensos podem ser encarados como mecanismos que contribuem para a definição dos critérios de “comando” cuja execução é assegurada por mecanismos de “controlo” socialmente aceites.

Aliás os mecanismos de comando e controlo continuam a constituir a retaguarda dos modelos de gestão, mesmo nos casos em que outros instrumentos são abundantemente usados. Os próprios mecanismos económicos assentam num sistema de concessão de outorgas e licenças que está estreitamente ligado aos mecanismos de comando e controlo. É também frequente que mesmo onde os sistemas de cobrança pela poluição rejeitada estão em vigor, existam mecanismos complementares que impõem coercivamente limites máximos a essa poluição. Aliás, a generalidade dos países que adoptaram o princípio do poluidor-pagador, fizeram-no em conjunto com a manutenção de um sistema de multas para quem ultrapassa os limites permitidos legalmente numa lógica de comando e controlo.

Vale a pena sublinhar que os instrumentos económicos, para além dos contributos significativos, já referidos, nomeadamente no que se refere à capacidade para alavancar recursos e para induzir comportamentos adequados por parte dos utilizadores, têm ainda um importante benefício indirecto que consiste em fomentar a participação e a construção de consensos. Com efeito, o fato dos utilizadores contribuírem financeiramente de forma directa para melhorar a gestão dos recursos hídricos, contribui também para a aumentar o seu envolvimento e compreensão dos problemas. Este envolvimento cria condições para que possam participar nas decisões sobre as melhores formas de utilizar os recursos alavancados, recuperando eventualmente alguns dos recursos financeiros que foram obrigados a pagar tendo em vista melhorar o seu desempenho no que concerne à utilização da água ou rejeição de efluentes. Gera-se assim uma espiral positiva em que o pagamento gera direitos e o exercício dos direitos gera melhor utilização da água.

Resulta assim claro que os vários mecanismos de gestão se potenciam mutuamente e que, em vez de excludentes, devem ser encarados como complementares. Comando e controlo, cobrança pela utilização da água e participação na construção de consensos constituem os vértices de um triângulo que, numa sociedade amadurecida, coexistem e se legitimam mutuamente.

A DIRECTIVA-QUADRO DA ÁGUA DA UNIÃO EUROPEIA E OS MECANISMOS DE GESTÃO

A análise comparativa dos sistemas institucionais de gestão da água contribui sempre de forma muito significativa para uma compreensão aprofundada das questões da governança. Um exemplo de análise comparativa dos diferentes modelos e instrumentos de gestão da água na Europa é dado pelo projecto EUROWATER (Correia ed., 1998). Alguns resultados deste estudo, cotejados com a realidade do Brasil, são apresentados por Canali et al., 2000.

No momento actual, vinte e cinco países da União Europeia (UE) estão obrigados a implementar até 2015 a “*Directiva do Parlamento e do Conselho para o Estabelecimento de um Quadro para a Ação Comum no Domínio da Política da Água*” (EU, 2000), vulgarmente conhecida por Directiva-Quadro da Água. O que é particularmente interessante nesta Directiva é que ela pretende definir linhas de rumo e objectivos comuns para a gestão da água que se ajustem a realidades tão diversas e contrastantes como as zonas árticas da Lapónia, no norte da Finlândia, ou as ilhas semi-áridas de Chipre ou Malta, no mar Mediterrâneo. Em síntese, pode afirmar-se que o que está em causa é aplicar soluções diferentes a problemas comuns e implementar soluções comuns em realidades muito diferentes (Correia, 2003a). Estas circunstâncias transformam todo o processo de implementação da Directiva-Quadro num verdadeiro laboratório, cujos resultados são importantes, não apenas, de forma directa, para as sociedades europeias mas, de forma indirecta, para todo o mundo dado constituírem uma importante fonte de experiência e reflexão (Correia, 2003b).

O objectivo central da Directiva-Quadro consiste em alcançar uma boa qualidade da água em todo o território da UE. O conceito de boa qualidade da água afasta-se dos conceitos tradicionais baseados em parâmetros físicos, químicos ou mesmo biológicos, para colocar no centro das preocupações a qualidade ecológica das massas de água. Como já foi referido, este objectivo central, para além de dar satisfação às exigências ambientais de largos sectores das sociedades europeias, é encarado como uma garantia transgeracional de dispor a longo prazo de água para satisfazer todas as necessidades humanas.

Para alcançar os objectivos da Directiva, estabelecem-se um conjunto de orientações e de valores de referência, deixando a cada Estado-membro da UE a obrigação de definir no detalhe as soluções institucionais e legislativas que pretende adoptar. Um bom equilíbrio entre a definição dos objectivos e a escolha dos meios para os alcançar constitui um dos aspectos interessantes da Directiva-Quadro, resultante, em larga medida, da própria diversidade das sociedades a que se dirige. A flexibilidade resulta também da UE não poder ser vista como um Estado Federal com níveis hierárquicos de poder bem definidos. Pelo contrário, a UE consiste, essencialmente, num tratado de adesão voluntária entre Estados soberanos que entendem partilhar algumas dimensões da sua soberania. Não se julgue, contudo, que a flexibilidade conduz ao laxismo. A Comissão Europeia tem um papel crucial na monitorização de todo o processo de implementação da Directiva, podendo impor pesadas sanções aos países que não dêem os passos julgados adequados.

Uma versão integral da Directiva-Quadro da Água (DQA) em língua portuguesa pode ser encontrada em <http://dqa.inag.pt>. Versões nas várias línguas da UE podem ser obtidas no *site* oficial da Comissão Europeia: http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/index_en.html. Sintetizasse, a seguir, alguns dos aspectos mais relevantes com base nos trabalhos de Chave, 2001 e Correia, 2003b.

Arranjo institucional básico

Até ao final de 2003 (Artigo 3º da DQA) todos os Estados-membros identificaram as

bacias hidrográficas e as massas de água subterrâneas que se encontram no seu território e procederam à sua integração numa região hidrográfica. O mesmo procedimento deve ser adoptado em relação às bacias partilhadas por mais de um Estado-membro que devem ser integradas numa região hidrográfica internacional. No mesmo prazo deverão ter sido identificadas as autoridades competentes para a aplicação da directiva em cada região hidrográfica e adoptadas as disposições administrativas necessárias para assegurar essa aplicação. É interessante referir que em versões iniciais da Directiva constava a exigência de órgãos de gestão específicos para cada bacia. Esta exigência acabou por ser retirada essencialmente pela pressão de Estados Federais como a Alemanha em que as estruturas políticas estaduais são suficientemente fortes para não ver com agrado estabelecer-se uma malha territorial diferente da existente e que está consagrada em termos administrativos e políticos. Este dilema foi por vezes referido como o dilema entre a *solidariedade* e a *subsidiariedade*. A *solidariedade* refere-se a órgãos de gestão por bacia, com uma forte participação dos utilizadores da água, encarados como parceiros solidários. A *subsidiariedade* refere-se ao respeito pelas estruturas descentralizadas de poder político democrático já existentes, como são, por exemplo, os *länder* alemães.

Caracterização das regiões hidrográficas e dos impactos das actividades humanas

Até ao final de 2004 (Artigo 5º) foi feita uma caracterização completa de todas as regiões hidrográficas (Anexo II e III da DQA) tendo em conta as características biofísicas das bacias, o impacto das actividades humanas sobre o estado das águas superficiais e subterrâneas e a análise económica da utilização da água. Esta caracterização é especialmente exigente e inovadora no que se refere aos aspectos ecológicos, considerados essenciais para o estabelecimento de objectivos ambientais. Podem ser considerados dois sistemas, de acordo com o Anexo II: o sistema A baseia-se nas características gerais de grandes eco-regiões europeias enquanto o sistema B se baseia numa análise mais específica da massa de água em consideração. A análise económica que é necessário realizar para

cada região hidrográfica é também inovadora e obriga a considerar separadamente as diversas utilizações da água, especialmente para a agricultura, indústria e para fins domésticos, e a incluir a amortização dos custos dos serviços de água, custos ambientais e de recursos. No mesmo prazo foi feito o registo das zonas sujeitas a regimes especiais de protecção no que se refere a águas superficiais, subterrâneas ou à conservação de habitats (Artigo 6º).

Procedimentos de monitorização

A monitorização do estado das águas de superfície, do estado das águas subterrâneas e das áreas protegidas deverá estar operacional até 2006 (Artigo 8º). Os procedimentos de monitorização devem seguir o que está estipulado no Anexo V. As dimensões ecológicas dessa monitorização são especialmente exigentes e inovadoras. A preocupação com a monitorização resulta de se considerar essencial dispor de informação credível antes de avançar com os Planos de Bacia Hidrográfica e com os Programas de Medidas adiante referidos. Esta informação é essencial para tornar útil a participação dos utilizadores e da sociedade em geral, uma vez que é necessário partir de uma base sólida e, tanto quanto possível, consensual relativamente à situação existente e aos problemas a que é preciso fazer face. Estas preocupações têm vindo a ganhar relevância no quadro da União Europeia, sendo de referir o trabalho meritório que tem vindo a fazer a Agencia Europeia do Ambiente na última década.

Objectivos ambientais

De acordo com o Artigo 4º, até 2015 todos os Estados-membros devem alcançar um bom estado das águas superficiais e subterrâneas. De acordo com a definição que consta da própria Directiva (Artigo 2º), entende-se por bom estado das águas superficiais “...o estado em que se encontra uma massa de água quando os seus estados ecológico e químico são considerados, pelo menos, bons”. No caso de massas de água fortemente modificadas, como por exemplo a montante de barragens, em que é difícil obter um estado ecológico bom, exige-se apenas um bom potencial ecológico acompanhado de um es-

tado químico bom. Um bom estado das águas subterrâneas é “... o estado em que se encontra uma massa de águas subterrâneas quando os seus estados quantitativo e químico são considerados, pelo menos, bons”. O Anexo V especifica os elementos que devem ser tidos em conta para os vários tipos de massa de água, as definições que deverão ser adoptadas para os diferentes níveis de qualidade e os procedimentos necessários para proceder à sua monitorização. Os Programas de Medidas, adiante referidos, constituem o principal instrumento para alcançar estes objectivos em termos operacionais.

Instrumentos económicos

Segundo o Artigo 9º, as políticas para a definição do preço da água constituem um elemento importante da sustentabilidade da gestão dos recursos hídricos. Essas políticas estarão em aplicação em 2010. Mais especificamente, os Estados-membros devem assegurar que o preço da água crie incentivos adequados para que os vários utilizadores usem a água com eficiência e contribuam para alcançar os objectivos da Directiva. Pretende-se a análise de todos os sectores, considerando-se de forma autónoma pelo menos o industrial, o doméstico e o agrícola. Os preços da água devem contribuir para a amortização dos custos dos serviços de água com base na análise económica feita de acordo com o Anexo III e tendo em conta o princípio do poluidor-pagador. Como válvula de segurança para evitar incumprimentos da Directiva, é estabelecido que os Estados-membros, neste processo de estabelecimento dos preços da água, podem atender às consequências sociais, ambientais e económicas da amortização, bem como às condições geográficas e climatéricas da região ou regiões afectadas. É interessante referir que, no decurso do processo comercial, evoluiu-se de uma posição rígida de amortização integral de todos os custos da água, sempre e em todas as condições, para uma situação economicamente discutível mas politicamente viável de admitir uma aproximação tendencial à amortização dos custos, tendo sido salvaguardadas algumas situações “sociais, ambientais e económicas” justificadoras de uma excepção ao princípio geral. Um dos argumentos utilizados foi o de que os países

mais desenvolvidos da Europa alcançaram níveis de serviço de elevada qualidade à custa de pesados investimentos públicos a fundo perdido, pelo que se revestiria de natureza discriminatória exigir, agora, que nas regiões menos desenvolvidas fossem os utilizadores a suportar integralmente os custos. Proceder à redistribuição de renda é uma das atribuições do Estado, reconhecendo-se, assim, que essa redistribuição pode passar por investimentos públicos no domínio dos recursos hídricos. Todavia, a Directiva impõe o princípio da total transparência de quaisquer mecanismos de subsídio direta ou cruzada, a concretizar desde já nos es tutos económicos para a caracterização de cada região hidrográfica.

Programa de Medidas

Com base na análise das características das regiões hidrográficas e na monitorização previamente referidas, os Estados-membros deverão preparar até 2009 um Programa de Medidas para cada região hidrográfica, tendo em vista atingir os ambiciosos objectivos ambientais estabelecidos na DQA (Artigo 11º e Anexo III). Estes programas serão objecto de ampla discussão pública e devem estar operacionais antes de 2012, podendo ser revistos e actualizados até 2015. Os Programas de Medidas, em conjunto com os Planos de Bacia Hidrográfica tratados a seguir, são os principais mecanismos de integração que asseguram a articulação entre os vários instrumentos e a sua adequação aos objectivos estabelecidos. São também a principal base para a participação dos utilizadores da água e da sociedade em geral. Os Programas de Medidas constituem, também, um elo essencial com as anteriores directivas relativamente à gestão dos meios hídricos. Com efeito, os Programas de Medidas deverão permitir alcançar em cada bacia hidrográfica o cumprimento da seguintes directivas: Directiva relativa à qualidade das águas balneares (76/160/CEE); Directiva relativa à conservação das aves selvagens (79/409/CEE); Directiva relativa às águas destinadas ao consumo humano (80/778/CEE), alterada pela Directiva 98/83/CE; Directiva relativa aos riscos de acidentes graves (Seveso) (96/82/CE); Directiva relativa à avaliação de efeitos no ambiente (85/337/CEE); Directiva relativa às la-

mas de depuração (86/278/CEE); Directiva relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (91/271/CEE); Directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos (91/414/CEE); Directiva relativa aos nitratos (91/676/CEE); Directiva relativa aos habitats (92/43/CEE); Directiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (96/61/CE).

Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica

Para cada região hidrográfica deve ser preparado até 2009, e revisto até 2015, um Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica de acordo com o Artigo 13º e o Anexo VII. Este Plano deve incluir a descrição das características da região hidrográfica no que diz respeito a águas superficiais e subterrâneas, uma síntese das principais pressões e impactos das actividades humanas, a identificação e mapeamento das zonas protegidas, um mapa das redes de monitorização, uma lista dos objectivos ambientais para as várias massas de água, uma síntese da análise económica do uso da água, uma síntese do programa ou programas de medidas dentro de cada região hidrográfica, uma referência a programas ou planos de gestão mais detalhados relativos a sub-bacias, a questões sectoriais ou a tipos de recursos, com uma síntese dos respectivos conteúdos, uma síntese das medidas adoptadas para a informação e consulta do público, uma lista das autoridades competentes pela aplicação da directiva em cada região hidrográfica e as formas de contacto com essas instituições e os procedimentos para obter documentação de base ou informação corrente. Estes planos de gestão têm uma natureza muito abrangente e incluem toda a informação relevante no que se refere a objectivos e medidas adoptadas para a aplicação da Directiva em cada região hidrográfica. Tal como os Programas de Medidas, deverão ser revistos pela primeira vez até 2015 e, a partir de então, de seis em seis anos. O objectivo central, já referido, consiste em alcançar um bom estado de todas as massas de água em todo o território da UE até 2015. Contudo, este objectivo pode ser impossível de alcançar em alguns casos, devidamente justificados, por razões de viabilidade técnica, custos desproporcionados ou condições naturais particularmente difíceis. Os ciclos de revisão a cada seis anos dos Programas de Medidas e dos Planos de Gestão

têm em vista alcançar esse objectivo num prazo mais dilatado que não deve ultrapassar 2027.

Bacias internacionais

As bacias partilhadas por mais de um Estado-membro ou envolvendo países que não pertencem à UE terão um tratamento semelhante no que se refere à caracterização, elaboração de Planos de Gestão e de Programas de Medidas. Assim, de acordo com o Artigo 3º, *“Os Estados-membros garantirão que uma bacia hidrográfica que abranja o território de mais de um Estado-membro seja incluída numa região hidrográfica internacional. A pedido dos Estados-membros interessados, a Comissão actuará para facilitar essa inclusão numa região hidrográfica internacional. Cada Estado-membro tomará as disposições administrativas adequadas, incluindo a designação das autoridades competentes adequadas, para a aplicação das regras da presente directiva na parte de qualquer região hidrográfica situada no seu território”*. Prevendo-se que em alguns casos a coordenação entre Estados-membros pode ser difícil, determina-se no Artigo 12º que *“se um Estado-membro identificar uma questão que tenha impacto sobre a gestão das suas águas mas que não possa resolver, pode informar desse fato a Comissão e qualquer outro Estado-membro interessado, podendo apresentar recomendações para a resolução do problema em causa. A Comissão dará resposta aos relatórios ou recomendações dos Estados-membros dentro de um prazo de seis meses”*. Reforça-se, assim, o papel da Comissão, numa lógica de subsidiariedade, nos casos em que os Estados-membros tenham dificuldades de articulação. Contudo, privilegia-se uma abordagem bi-lateral ou multi-lateral sempre que possível. Como é sabido, a gestão de recursos hídricos em bacias partilhadas por mais de um país é uma matéria que tem merecido atenção crescente por parte da comunidade internacional e cuja importância não cessará de aumentar. As disposições da DQA afiguram-se particularmente interessantes na medida em que não prejudicam a soberania de cada Estado-membro mas condicionam-na no quadro de um planeamento e gestão coordenados entre países.

Informação, consulta e participação

Será encorajado, de acordo com o Artigo 14º, o envolvimento activo de todas as partes inte-

ressadas na aplicação da Directiva e no desenvolvimento dos programas e planos. Até 2006 os Estados-membros informarão e consultarão o público, incluindo os utilizadores da água, sobre o calendário e programa de trabalhos para a preparação dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica. Uma visão global de todas as questões relevantes para a gestão dos recursos hídricos será apresentada ao público até 2007 e uma primeira versão dos Planos de Gestão será apresentada até 2008. A preparação dos planos é assim assumida como a instância privilegiada para a participação e construção de consensos. Todavia, a participação não se esgota nessa fase. Cada país tem toda a liberdade de desenvolver a aprofundar os seus sistemas de participação, estando todos obrigados a regras de transparência dos actos administrativos regulados, aliás, por outras directivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Julga-se oportuno fazer algumas reflexões finais, baseadas na experiência em curso na UE, que podem ser relevantes para o tema da gestão dos recursos hídricos noutras regiões do mundo:

- Os mecanismos de comando e controlo continuam a desempenhar um papel essencial como suporte básico do sistema de gestão. Todavia, este sistema é exercido no quadro dos Planos de Bacia e dos correspondentes Programas de Bacia. As exigências de todas as directivas anteriores mantêm-se em vigor, mas a sua implementação deve agora de ser feita de forma integrada no quadro específico de cada bacia. Recorda-se que o acervo de exigências é grande e diversificado. A própria Directiva-Quadro determina que sejam tidas em conta as exigências relativas à qualidade das águas balneares, à qualidade para a produção de água para consumo humano, às águas residuais urbanas, aos produtos fito-farmacêuticos e agro-tóxicos, aos nitratos, às lamas de depuração, à preservação dos habitats, à conservação das aves selvagens, aos riscos de acidentes graves e ainda que sejam cumpridas as disposições sobre prevenção e controlo integrado de poluição.

- A DQA vem pôr fim a um dilema entre duas abordagens distintas e algo conflituantes na cena europeia: os valores limites de emissão e as normas de qualidade. Os valores limites de emissão têm a ver com a definição de cargas poluentes máximas susceptíveis de autorização por meio de licenças. Esses máximos aplicam-se independentemente da capacidade de carga do meio receptor. As normas de qualidade tem a ver com os procedimentos que em alguns países se designam como enquadramento dos corpos de água, isto é, a definição de objectivos de qualidade em função dos usos actuais ou potenciais, tal como na Resolução N.º 20 de 1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente do Brasil. A Directiva-Quadro da Água determina que seja utilizada uma “abordagem combinada” que consiste em utilizar o mais exigente dos dois critérios. Esta disposição significa que se mantêm os limites de emissão em todo o espaço da UE (correspondendo a preocupações de não distorcer a concorrência entre os agentes económicos), mas quando tal não for suficiente para alcançar os objectivos de qualidade estabelecidos, esses limites devem ser ainda mais exigentes de forma assegurar todos os usos potenciais para cada massa de água.
- Os instrumentos económicos passam a desempenhar um papel essencial na gestão do recurso, generalizando-se a todo o espaço da UE. Tendencialmente o preço a cobrar pela água (e pela rejeição de efluentes) deve “*amortizar os custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos*” (Artigo 9º). A enorme controvérsia suscitada por esta disposição na fase de negociação da DQA, fez compreender que, neste processo, prevalecerá necessariamente uma abordagem baseada na viabilidade social e política em detrimento de uma pura abordagem económica. Por esse motivo, a DQA só pode ser aprovada com a inclusão de uma disposição que mitiga explicitamente as exigências antes formuladas: “*Neste contexto os Estados-Membros podem atender às*

consequências sociais, ambientais e económicas da amortização, bem como às condições geográficas e climáticas da região ou regiões afectadas”. Não se deve considerar, também neste caso, que esta mitigação abre a porta ao não cumprimento do princípio geral que está estabelecido. Cabe à Comissão Europeia, à semelhança do que acontece em outras circunstâncias análogas, negociar com cada país as condições de aplicação, o que costuma fazer com um elevado grau de exigência.

- Todos mecanismos de participação são vivamente encorajados, embora a formulação dos mecanismos concretos seja algo vaga e abrangente. Esta situação resulta da grande diversidade das tradições institucionais, jurídicas e culturais de cada Estado-Membro da União Europeia, que torna difícil a imposição de um modelo único. Mais uma vez, cabe à Comissão Europeia avaliar e aprovar os passos dados por cada país nesta matéria. Considera-se essencial a identificação dos agentes relevantes em cada bacia hidrográfica e o estabelecimento de mecanismos de participação, especialmente para a elaboração dos Planos e Programas de Medidas. Exige-se, também, a identificação das autoridades responsáveis por cada bacia. As formas concretas de participação e os arranjos institucionais são, contudo, deixados à consideração de cada Estado-Membro.
- Para além dos mecanismos de gestão habituais, tais como o comando e controlo, os instrumentos económicos ou os sistemas de participação, é atribuída grande importância à componente tecnológica, aproximando-se, aliás, dos mecanismos de certificação antes referidos. Com efeito, a DQA obriga à utilização das “melhores tecnologias disponíveis que não impliquem custos incompatíveis”, criando uma pressão significativa para a modernização tecnológica dos agentes económicos. Esta disposição está presente noutras directivas recentes da UE tal como a designada Directiva PCIP (Prevenção e Controlo Integrado da Poluição) e parte do pressuposto que essa

modernização é boa tanto para o ambiente como para a economia.

A gestão dos recursos hídricos é um processo socialmente complexo em que se cruzam desígnios contraditórios. Em última instância, importa fazer prevalecer o interesse público e geral face aos múltiplos interesses particulares. Contudo, a dialéctica entre uns e outros deve assentar em pressupostos de legitimidade e de eficácia. A legitimidade remete para a questão da governança, cuja relevância é crescentemente reconhecida. A eficácia remete para a questão da governabilidade, isto é a capacidade de implementar de forma efectiva as determinações socialmente aceites e legitimadas. O “excesso” de preocupações com a governança pode levar à perda de eficácia. O “excesso” de preocupação com a eficácia pode levar a uma menor consideração da questão da legitimidade. Os instrumentos e mecanismos de gestão constituem a componente essencial deste processo e a sua adequação é fundamental para conciliar legitimidade com eficácia.

A gestão da água, pela sua riqueza e pela sua complexidade, obriga a reflectir sobre a essência do Estado, sobre a sua ação e sobre a sua relação com a sociedade civil. A reforma e a modernização do sistema de gestão dos recursos hídricos é indissociável da reforma e da modernização do Estado. Um sistema de

gestão de recursos hídricos moderno e eficaz constitui, em si mesmo, um contributo para a modernização do Estado. Um sistema de gestão de recursos hídricos equitativo e participativo constitui um contributo importante para a democratização do Estado. Esses atributos são, não apenas compatíveis, mas mesmo potenciados por um Estado bem apetrechado e forte desde que socialmente reconhecido na sua legitimidade. A água e, de uma forma geral, os bens de domínio comum, são um ponto de encontro privilegiado entre os poderes públicos e os interesses particulares pelo que a forma como dirimem e superam os conflitos traduz de forma expressiva os traços essenciais da forma como está organizada a vida social e o grau de amadurecimento de cada sociedade.

AGRADECIMENTOS

Agradece-se ao Prof. Carlos Eduardo Tucci, Presidente da Comissão Organizadora do I Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas em Recursos Hídricos a oportunidade de participar no evento. Agradece-se aos autores do *position paper* do Workshop 3, Prof.^a Mônica Porto e Francisco Lobato, o convite para debatedor e as interessantes trocas de ideias que esse convite proporcionou.

Referencias

- CANALI, G. V., et al. (eds.), 2000. *Water Resources Management: Brazilian and European trends and approaches*. IPorto Alegre: ABRH. 345p.
- CHAVE, Peter. 2001. *The EU Water Framework Directive: an Introduction*. London: IWA Publishing. 207p.
- CORREIA, Francisco. N. (ed.). 1998. *Water Resources Management in Europe: institutions for water*. Rotterdam: Balkema Publishers. V.1
- CORREIA, Francisco N. (ed.). 1998. *Selected Issues in Water Resource Management in Europe*. Rotterdam: Balkema Publishers. V.2
- CORREIA, Francisco N. 2003a. *Políticas da Água e do Ambiente na Construção Europeia*. In : **O desafio da água no século XXI: entre o conflito e a cooperação**. I Lisboa : Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança/Editorial Notícias.
- CORREIA, Francisco N. 2003b. *INSTITUTIONAL WATER ISSUES IN EUROPE*. IN: WORLD WATER CONGRESS, 11., 2003, Madrid. **Anais...** Madrid: IWRA.
- PORTO, M., F. LOBATO, 2004. *Mecanismos Econômicos, Ambientais e Sociais da Gestão da Água*. SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM RECURSOS HÍDRICOS, 1., 2004, Brasília, **Anais...** Porto Alegre : ABRH. 1 CDRom.
- UNIÃO Européia.2000. *Directive of the european parliament and of the council establishing a framework for community action in the field of water policy*. (Directive 2000/60/EC). Disponível em: < <http://europa.eu.int/eur-lex/prl/ptp>>