

## GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E REGIONALIZAÇÃO (\*)

*Luís Veiga da Cunha (\*\*)*

*João Bau (\*\*\*)*

### 1 - Recursos hídricos e desenvolvimento económico-social

É facto bem conhecido ser a água um recurso natural essencial à subsistência do homem e às suas actividades económicas de produção de bens e serviços. Pode dizer-se que é um recurso natural cuja disponibilidade afecta fortemente o desenvolvimento económico pois, ao contrário de outros recursos, não pode ser substituído na maior parte das suas utilizações que condicionam praticamente todas as actividades do homem, com destaque para o abastecimento doméstico, a agricultura e a indústria, a produção de energia, a navegação, o recreio e turismo, a rejeição de efluentes.

A abundância ou carência de água tem tido profundas repercussões na evolução dos povos, a ponto de se ficar a dever à disponibilidade de recursos hídricos em certas regiões o florescimento de civilizações que aí encontraram condições para o seu desenvolvimento. A água não é, pois, somente um elemento imprescindível à vida. Ela é também, no duplo aspecto da qualidade e da quantidade, factor condicionante do desenvolvimento económico e da qualidade de vida.

Se é difícil estabelecer uma correlação bem definida entre necessidades globais de água e desenvolvimento económico-social, pode no entanto afirmar-se que as quantidades de água consumidas têm sido tomadas como um dos indicadores desse desenvolvimento, pelo menos em regiões onde as disponibilidades de água são largamente superiores às necessidades. Na realidade verifica-se recentemente nos países mais desenvolvidos uma progressiva redução dos consumos industriais de água em consequência da adopção de novas tecnologias de produção.

Por outro lado o desenvolvimento económico pode conduzir a uma progressiva degradação do ambiente natural e, em particular, da qualidade da água. É exemplo típico a situação verificada actualmente em muitos países industrializados, relativamente aos quais aquela degradação constitui o preço do tipo de desenvolvimento adoptado.

É corrente ver-se defender a existência de uma contradição entre o desenvolvimento económico e a defesa do ambiente, por a produção de determinados bens materiais necessários à humanidade poder implicar a de-

---

(\*) Comunicação apresentada na Jornada de Reflexão e Debate sobre o *Livro Branco sobre a Regionalização*.

(\*\*) Doutor em Engenharia Civil. Chefe do Núcleo de Hidrologia e Hidráulica Fluvial do LNEC.

(\*\*\*) Investigador principal do LNEC.

gradação do ambiente natural, e, pelo contrário, a preservação deste poder limitar aquela produção. A defesa da tese de que há que dar prioridade ao desenvolvimento económico mesmo que isso conduza à degradação do ambiente resulta da adopção de um conceito de riqueza ou de bem-estar que abrange apenas a produção de bens de consumo e serviços. Porém a degradação do meio ambiente não é uma consequência inevitável do desenvolvimento económico-social desde que se adopte como objectivo do desenvolvimento a melhoria do bem-estar, entendido como a máxima satisfação das necessidades não só em termos de bens de consumo e serviços, mas também em termos de valores ambientais, fazendo deste modo prevalecer como objectivo do desenvolvimento a melhoria da qualidade de vida.

Muito embora em Portugal ainda não tenham sido elaborados, de forma completa e com o adequado rigor, o inventário e balanço dos recursos e necessidades de água, podem apontar-se algumas conclusões de um estudo realizado por um Grupo de Trabalho criado por iniciativa da Comissão de Combustíveis e Centrais Nucleares da extinta Junta de Energia Nuclear.

Aponta este estudo (CCCN 1972) que os recursos anuais máximos disponíveis correspondentes à probabilidade 0,20 de não serem excedidos superam, no conjunto do País, os consumos previstos para o ano de 2010. A situação à escala nacional parece, pois, ser satisfatória até ao ano referido, desde que os problemas de qualidade da água se encontrem devidamente resolvidos<sup>(1)</sup>. Porém, à escala regional e dentro do período estudado, os distritos de Leiria, Lisboa e Setúbal seriam deficitários em água.

Por outro lado, CCCN 1972 aponta que cerca de 40 % dos recursos de águas superficiais avaliados provêm de Espanha através das bacias hidrográficas dos rios Minho, Lima, Douro, Tejo e Guadiana, cuja parte portuguesa representa cerca de 64 % da área do território continental português, o que, independentemente de considerações sobre a qualidade da água chegada à fronteira, é suficientemente elucidativo da nossa dependência de Espanha no que se refere a recursos hídricos.

Do exposto decorre a necessidade imperiosa de se desenvolverem todos os esforços possíveis no sentido da conservação dos recursos existentes tanto em termos de quantidade como de qualidade. Por outro lado, há que otimizar o emprego dos recursos existentes minimizando os custos da sua utilização, distinguindo e hierarquizando utilizações alternativas, e procurando adequar a qualidade da água às exigências mínimas de cada utilização.

Acresce ser amplamente reconhecido que a unidade geográfica básica a adoptar na gestão dos recursos hídricos deve ser a bacia hidrográfica. Cita-se, por exemplo, a «Carta Europeia da Água», proclamada pelo Conselho da Europa em 1968, que afirma que «a gestão dos recursos de água deve inscrever-se no quadro da bacia hidrográfica natural, de preferência a

---

(1) Nota-se a propósito que o estudo de CCCN 1972 não contempla os aspectos de qualidade da água, o que é uma limitação muito importante, já que estes aspectos podem ser extremamente condicionantes das disponibilidades de água utilizável.

ser inserida no das fronteiras administrativas e políticas» e ainda que «deve ter-se em conta o facto de que, nos limites de uma bacia, todas as utilizações das águas de superfície e das águas subterrâneas são interdependentes e que, portanto, é desejável que também o seja a sua gestão».

Na realidade, a água é eminentemente um recurso regional. Se é certo que não pode deixar de existir uma política nacional que assegure uma boa utilização dos recursos hídricos regionais e que ponha em evidência as transferências de recursos hídricos entre bacias hidrográficas que globalmente sejam justificáveis, não há dúvida de que é no escalão regional das grandes bacias hidrográficas que se devem tomar as decisões importantes em matéria de gestão de recursos hídricos.

A regionalização em termos de recursos hídricos deverá considerar não só as regiões, coincidentes com as grandes bacias hidrográficas ou agrupamentos de bacias hidrográficas, mas também sub-regiões correspondentes a pequenas bacias hidrográficas. O estudo desta regionalização deve basear-se em diversos indicadores físicos e económico-sociais que permitam caracterizar a situação actual e as potencialidades de desenvolvimento de cada região e sub-região.

Entre os indicadores físicos mais significativos destacam-se os seguintes: precipitação, escoamento, inclinação dos terrenos, aptidão agrícola dos solos, temperatura, humidade, disponibilidades de águas subterrâneas, contaminação potencial das águas, estragos potenciais provocados por cheias, inconvenientes potenciais das secas, exigências de drenagem agrícola, exigências de rega e risco de erosão.

Entre os indicadores económico-sociais salientam-se os seguintes: densidade populacional, taxas de evolução da população, distribuição do rendimento, ocupação agro-pecuária, ocupação industrial, nível educacional, nível dos sistemas de saneamento básico e grau de urbanização.

É evidente que a definição de uma regionalização do ponto de vista de recursos hídricos é crucial para a correcta identificação de uma política de ordenamento do território, dada a influência que o balanço entre recursos e necessidades de água tem no desenvolvimento económico-social.

## **2 – Planeamento dos recursos hídricos**

A consideração dos recursos hídricos no processo de planeamento económico-social costuma fazer-se através do que por vezes se chama planeamento transversal<sup>(2)</sup>, o qual deve ser levado a cabo em sobreposição coordenada com o planeamento sectorial e o planeamento regional.

Como é sabido o planeamento sectorial tem por fim elaborar em cada sector da actividade económica e social planos que visam atingir objectivos

---

(2) Ver, por exemplo, ASPURUA e GABALDON 1975.

sectoriais estabelecidos em correspondência com os objectivos globais nacionais. O planeamento regional, no seu sentido mais amplo, procura definir uma estratégia para o ordenamento físico do território nacional, apontando critérios para a utilização do solo e dos recursos naturais, distribuição territorial das pessoas e das actividades, hierarquização dos centros urbanos, redes de comunicações, rede energética, etc. Finalmente o planeamento transversal, segundo a definição dos autores referidos, visa a correcta atribuição daqueles recursos cuja disponibilidade não pode aumentar significativamente. Entre estes recursos incluem-se os recursos humanos e os recursos naturais como a água, o solo, as florestas e o ar, mas não os recursos de capital.

O planeamento da utilização dos recursos hídricos é um caso típico de planeamento transversal, que tem uma função marcadamente coordenadora, em consequência de a água ser um recurso indispensável à actividade da maioria dos sectores que condicionam o desenvolvimento económico-social. Além disso, a execução das obras hidráulicas exige investimentos que devem ser considerados no âmbito do planeamento sectorial. Por fim, são evidentes as implicações no âmbito regional, ditadas pela forma de distribuição dos recursos pelo território.

O planeamento transversal dos recursos hídricos assegura, deste modo, uma interligação entre as malhas do planeamento sectorial e do planeamento regional.

O planeamento dos recursos hídricos é normalmente elaborado segundo 3 níveis territoriais distintos: nacional, regional e local.

O planeamento nacional abrange com carácter global a formulação, implementação e controle das estratégias e critérios que visam conseguir uma correcta adequação das disponibilidades e das necessidades de água e evitar os conflitos resultantes da utilização da água.

Este planeamento engloba os estudos de enquadramento, com descrição e avaliação muito geral dos elementos que permitem situar no contexto global os problemas de âmbito regional que carecem de estudos mais aprofundados. A este nível os estudos não abrangem aspectos de pormenor nem implicam a realização de estimativas ou uma compilação de dados de base feita especialmente para o efeito.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos que materializa o planeamento à escala nacional, apesar de constituir um documento autónomo elaborado pelos órgãos competentes da estrutura nacional que tem a seu cargo a gestão dos recursos hídricos, deve evidentemente pressupor a sua íntima articulação com o Plano económico-social nacional e garantir a indispensável articulação com os planos de recursos hídricos realizados ao nível regional.

O planeamento regional que, como se referiu, deve ser realizado no âmbito da bacia hidrográfica, contempla estudos que devem ser devidamente enquadrados pelo planeamento global e propõe programas e aproveitamentos concretos, cujo planeamento deve ser feito no nível local.

A região de planeamento de recursos hídricos terá de ser, pelas razões já anteriormente referidas, delimitada por forma a coincidir com a bacia hidrográfica. Deste modo, só se as regiões plano coincidirem com bacias hidrográficas existirá ao nível regional uma relação imediata e automática entre o planeamento dos recursos hídricos e o planeamento económico-social global. Tal coincidência na delimitação das regiões plano e das regiões de planeamento dos recursos hídricos surge assim como desejável. Contudo, se ela não for, por outras razões, recomendável, o que pode acontecer, haverá que institucionalizar mecanismos de coordenação adequados com representação cruzada que garantam que o planeamento de recursos hídricos possa exercer eficazmente a sua função de planeamento transversal.

O planeamento local visa a formulação e hierarquização dos diversos projectos de obras hidráulicas dentro dos programas de investimento sectoriais, por forma a satisfazer estratégias globais do planeamento económico-social. Este planeamento realizado no âmbito de cada aproveitamento dos recursos hídricos abrange os estudos que se destinam a aferir a exequibilidade dos diversos aproveitamentos e que, no caso de o aproveitamento ser considerado aceitável, visam a construção das correspondentes obras hidráulicas.

Por razões de eficiência, é indispensável que os planeamentos nacional e regional dos recursos hídricos sejam levados a cabo por organismos centrais com participação intersectorial, por forma a que seja garantida uma estreita colaboração, devidamente coordenada, entre as diversas entidades interessadas nos problemas da água. O planeamento local já pode ser realizado, sem inconveniente, apenas por um ou alguns dos organismos executivos de âmbito sectorial ou regional.

O nível de planeamento local é o mais tradicional e a ele tem sido dedicado um grande número de estudos e livros publicados. Assim, em alguns países mais atrasados nestes aspectos, a actividade de planeamento no domínio dos recursos hídricos tem-se dirigido quase exclusivamente a este último nível de planeamento, tendendo-se a admitir que o planeamento das obras hidráulicas é, por si, suficiente para assegurar uma adequada gestão dos recursos hídricos. A este respeito afirmam ASPURUA e GABALDON 1975:

Nas fases incipientes do desenvolvimento das nações, quando a pressão sobre os recursos naturais é ainda insignificante, o planeamento das obras pode fazer-se sem necessidade de um quadro geral de referência, pois o risco de tomar decisões que comprometam o futuro aproveitamento dos recursos é relativo. Nesta fase, o factor limitativo costuma ser a carência de projectos bem formulados dos pontos de vista técnico e económico. Mas quando o desenvolvimento atinge determinados níveis, em algumas regiões as necessidades de água presentes e futuras apro-

ximam-se das disponibilidades e as utilizações da água tornam-se mais competitivas entre si. A solução dos problemas é então muito mais complexa, sendo inadiável a necessidade de dispor de quadros de referência que imponham critérios para uma resolução harmónica dos conflitos existentes, ou seja, de dispor de um Plano Nacional dos Recursos Hídricos elaborado numa perspectiva de planeamento a longo prazo à escala nacional.

### **3 – Estruturas de gestão dos recursos hídricos**

No relato geral do tema «A gestão dos recursos hídricos» apresentado no 12.º Congresso da International Water Supply Association, realizado em Kyoto, em 1978, e elaborado com base numa série de relatos nacionais de diversos países, GUY 1978 aponta como tendência actual e generalizada a da preocupação da maior parte dos países em renovar a sua legislação sobre as águas e em criar novas estruturas de gestão das águas.

GUY 1978 aponta como característica comum às diversas estruturas de gestão a tendência geral para se exercer a gestão das águas a 3 níveis, nacional, regional e local, sempre presentes, embora com importância variável de país para país.

Nos países com estrutura federal como os Estados Unidos da América ou a República Federal da Alemanha, que deixam aos Estados ou aos «Lander» uma larga autonomia na gestão das águas, verifica-se uma tendência para um aumento das competências do Governo Federal. Pelo contrário, os países de estrutura unitária, como a França ou a Inglaterra, criaram estruturas regionais baseadas nas bacias hidrográficas.

O nível nacional é o da coordenação e da harmonização da política da água ao nível nacional, assim como o das decisões importantes em matéria de grandes investimentos, relacionados, por exemplo, com a implantação de muito grandes consumidores; a sua função consiste, sob este ponto de vista, como se refere em OCDE 1977, «em assegurar que os planos de desenvolvimento (urbanos, agrícolas, industriais) se preocupem com a água e com a sua protecção antes de tomadas as decisões e não depois».

O nível regional é o da gestão concertada dos recursos e, em particular, o da luta contra a poluição.

O nível local é o da gestão efectiva dos recursos e, em particular, o do abastecimento de água potável e o do saneamento. Se este esquema é, ainda, em parte, teórico, tem tendência, segundo Guy, a ver generalizada a sua aplicação.

GUY 1978 aponta também a importância do nível regional, relativamente aos meios de aplicação das políticas da água.

De facto, uma tendência actualmente muito acentuada da política de gestão da água é a via da concertação entre os diferentes grupos so-

cio-económicos interessados em tal política. GUY 1978 considera que, embora as estruturas de concertação sejam variáveis de país para país, apresentam, em geral, 3 aspectos comuns.

O primeiro destes aspectos é o que se refere aos tipos de participantes na concertação, que se podem classificar em 3 grupos: o grupo dos responsáveis políticos e institucionais (que são responsáveis pelas decisões), o grupo dos profissionais ligados à água (distribuidores de água privados e públicos e técnicos da água dos organismos oficiais) e o grupo dos utilizadores (autarquias locais, associações de agricultores, pescadores e industriais e associações de recreio).

O segundo aspecto contempla o local privilegiado da concertação. Se a concertação é necessária ao nível nacional para a elaboração do planeamento e dos textos legislativos e regulamentares, se o é a nível local para a resolução dos problemas quotidianos de gestão da água, ela é ainda mais necessária, por razões evidentes, ao nível regional. Deste ponto de vista, a divisão do território nacional em bacias e sub-bacias hidrográficas apresenta sobre a divisão administrativa a vantagem de os participantes da concertação se preocuparem todos com os mesmos recursos hídricos; isto cria entre eles uma solidariedade de facto e é um argumento suficiente para preconizar a delimitação de regiões para a gestão regional da água coincidentes com bacias hidrográficas, sempre que não haja razões muito fortes para proceder de outra maneira.

O terceiro aspecto contempla o objecto da concertação regional: trata-se de facto da repartição actual e prospectiva dos recursos hídricos, tendo em conta não só aspectos de quantidade mas também de qualidade.

A actual situação portuguesa em matéria de intervenção do Estado nos problemas da água caracteriza-se pela repartição de atribuições e competências por um grande número de organismos que formam mais um grupo de unidades praticamente independentes, muito centralizadoras e com algumas sobreposições de competências, do que um conjunto harmonicamente articulado e com uma linha de orientação coerente.

Esta situação resulta de, no passado, num contexto em que a água era abundante, se terem sucessivamente atribuído, com carácter pontual e à medida que os problemas iam surgindo, novas competências em matéria de utilização e controle dos recursos hídricos. Estas competências ditadas por necessidades sectoriais eram por isso atribuídas a organismos da agricultura, indústria, saúde, obras públicas ou transportes e foram exercidas por estes organismos de forma não coordenada sem inconvenientes graves até ao momento em que, em face do crescimento da procura de água, as necessidades começaram a exceder as disponibilidades. Geram-se então situações de conflito potencial entre os diferentes utilizadores, que assumem gravidade crescente, e surge cada vez como mais evidente a necessidade de uma coordenação das diversas intervenções que possibilite uma efectiva gestão dos recursos hídricos.

Note-se, aliás, que este quadro que actualmente se verifica em Portugal não corresponde a uma situação original e que nas suas linhas gerais ele teve lugar anteriormente noutros países. A maioria destes países tem sabido, contudo, encontrar as vias adequadas para fazer face aos problemas que se levantaram.

Em face de uma situação como a que se descreveu, 2 opções principais têm sido tomadas pelos países que decidiram remodelar a estrutura de gestão dos recursos hídricos: ou substituir toda a estrutura existente, criando de raiz uma nova estrutura, apoiada num organismo que integre todas as atribuições que actualmente são desempenhadas por diversos serviços de vários ministérios, ou procurar tirar partido dos organismos existentes com jurisdição em domínios relacionados com a água, redefinindo claramente as suas atribuições, instituindo um sistema central de planeamento, coordenação e controle eficiente e assegurando, quer a desconcentração, quer a descentralização da execução da política da gestão das águas. Julga-se que a segunda opção será a mais ajustada e de mais fácil aplicação no nosso país.

O modelo de estrutura cuja implementação se considera necessária para uma adequada gestão dos recursos hídricos no nosso país tem as suas linhas fundamentais apontadas por CUNHA *et al.* 1980.

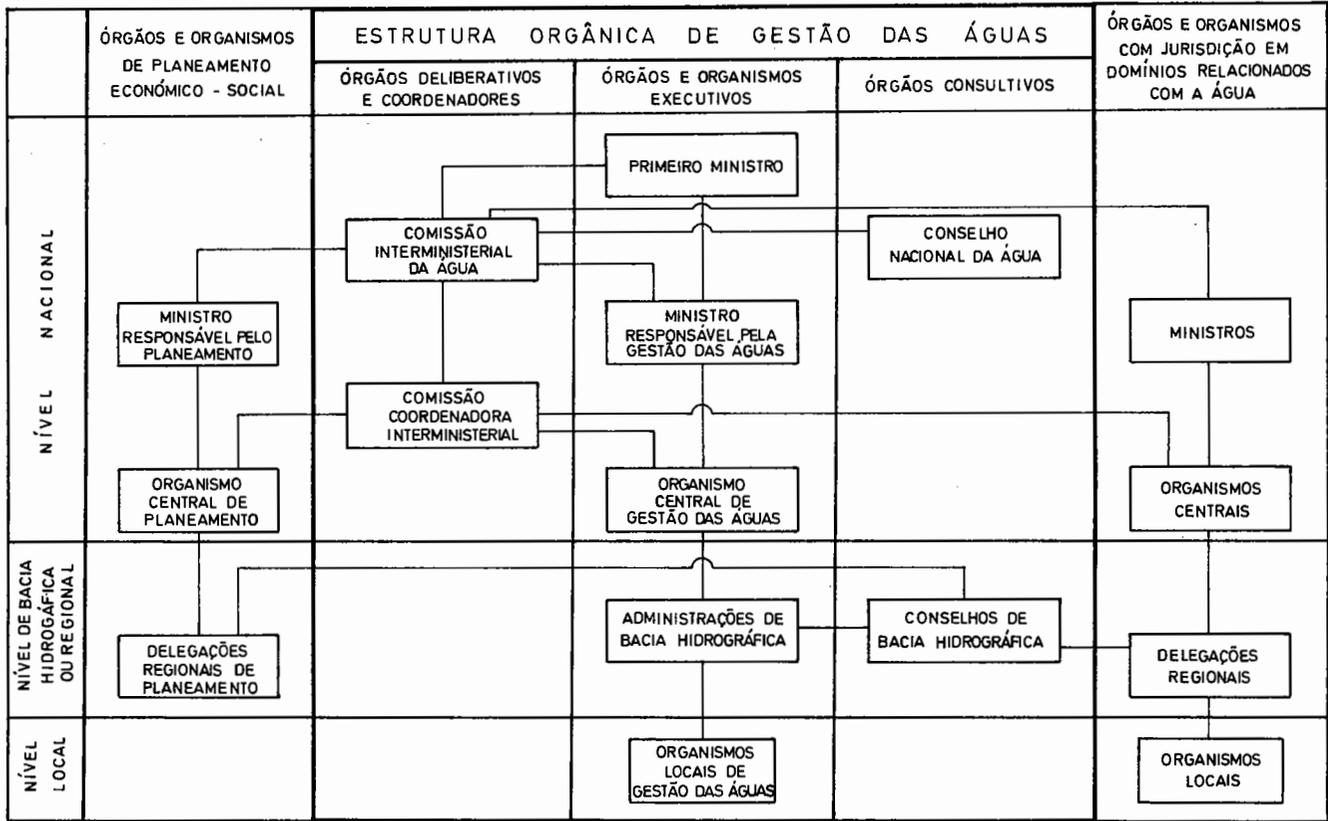
De acordo com tal modelo, a estrutura de gestão das águas deveria compreender órgãos e organismos de 3 tipos:

- *Órgãos deliberativos e coordenadores*, que formulam as políticas, aprovam os planos, coordenam as intervenções e tomam as decisões principais;
- *Órgãos e organismos executivos*, que executam as acções, asseguram as actividades de planeamento e dão apoio aos órgãos deliberativos e coordenadores;
- *Órgãos consultivos*, que prestam colaboração aos órgãos deliberativos e coordenadores, permitindo a audição de entidades interessadas, a vários títulos, nos problemas da água.

O conjunto dos órgãos e organismos de cada tipo, tendo em conta a perspectiva de uma próxima institucionalização das regiões, deveria estratificar-se pelos níveis nacional, regional e local, assegurando assim uma cobertura total do território.

A estrutura a implementar deve ainda ter em conta que a Constituição Portuguesa acolhe, para o território continental, 2 formas de regionalização: as regiões plano e as regiões administrativas, cujos limites devem coincidir, apesar das suas funções serem bem diferentes.

Apontam-se em seguida para os órgãos e organismos incluídos na estrutura proposta, cujo organograma se apresenta na figura 1, a sua composição, dependência e algumas das principais funções.



Sugestão de organograma da estrutura de gestão das águas a criar em Portugal

FIGURA 1

#### a) Nível nacional

A estrutura de gestão das águas depende do ministro que for designado como responsável pela gestão das águas. A uma comissão de carácter interministerial, designada por comissão interministerial da água, competiria formular as grandes linhas da política da água e definir as orientações gerais da sua execução. Tal comissão seria composta pelo ministro responsável pela gestão das águas, que presidiria por delegação do Primeiro-Ministro, pelo ministro responsável pelo planeamento económico-social, por ministros que exerçam jurisdição sobre actividades utilizadoras da água — nomeadamente agricultura, energia, indústria, pesca, turismo e navegação interior — e por ministros com jurisdição sobre domínios que, embora não envolvendo utilização da água, a condicionam decisivamente — nomeadamente ambiente, saúde, educação e cultura, obras hidráulicas e finanças.

A comissão interministerial da água corresponde, afinal, a um conselho de ministros para os problemas dos recursos hídricos e a sua institucionalização só deverá ter lugar se for adoptada em Portugal a existência de conselhos de ministros especializados, à semelhança do que acontece em alguns países. Se tal não suceder, as competências previstas para a comissão interministerial da água deverão recair sobre o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, alargado por forma a incluir todos os ministros com jurisdição em domínios relacionados com a água ou então sobre o próprio Conselho de Ministros funcionando em plenário.

Existiria ainda uma comissão coordenadora interministerial, composta, em princípio, por representantes ao nível de director-geral dos ministérios que fazem parte da comissão interministerial da água e pelo director do organismo central de gestão dos recursos hídricos, que adiante se refere, presidida pelo presidente da comissão interministerial da água ou por um seu representante, e que teria como função promover os estudos necessários à preparação das decisões desta última comissão, bem como tomar decisões por delegação desta. Esta comissão coordenadora seria assim como que uma extensão da comissão interministerial da água, que reuniria com maior frequência e com o objectivo de dar andamento às tarefas da comissão interministerial e no âmbito das directivas que esta fixasse.

Junto da comissão interministerial da água funcionaria um conselho consultivo, designado por conselho nacional da água, com funções de apoio à comissão e composto por representantes de órgãos do Governo e da administração directa ou indirectamente relacionados com os problemas da água, por representantes de autarquias locais, por pessoas individuais ou colectivas com interesse na utilização da água e por personalidades de reconhecida competência nos domínios relacionados com a gestão das águas.

As funções executivas da política de gestão das águas seriam exercidas pelo titular, ou de um ministério específico ou de um ministério secto-

rial, escolhido por razões conjunturais ou tradicionais para acumular as responsabilidades executivas da gestão dos recursos hídricos com outras responsabilidades que lhe são próprias. Deste ministro dependeria o organismo central de gestão das águas, como organismo executivo central, com funções que à medida que fossem sendo institucionalizados os órgãos regionais da gestão de recursos hídricos (adiante designados por administrações da bacia hidrográfica) passassem a ser sobretudo de índole normativa e coordenadora.

#### b) Nível regional da bacia hidrográfica

Os organismos executivos da administração central para a gestão das águas ao nível regional, que corresponde, como se referiu, ao das bacias hidrográficas, seriam as administrações de bacia hidrográfica<sup>(3)</sup>. Teriam funções de gestão dos recursos hídricos dentro da respectiva área de jurisdição, devendo, para o efeito, ser dotadas de suficiente capacidade técnica, autonomia administrativa e financeira adequadas e amplos poderes de decisão.

Ao nível da bacia hidrográfica funcionaria ainda o conselho de bacia hidrográfica, que seria constituído por representantes das regiões plano e das delegações regionais dos organismos da administração central com jurisdição nas actividades utilizadoras da água, por representantes das regiões administrativas e dos municípios e por representantes dos utilizadores.

As funções e poderes do conselho de bacia hidrográfica deveriam evoluir ao longo do tempo à medida que a estrutura de gestão das águas fosse implementada. Assim, pensa-se que deveria começar por ter apenas uma função consultiva da administração de bacia hidrográfica, assumindo, com o tempo, poderes decisórios crescentes.

Entre estes estariam o de aprovar o plano de recursos hídricos da bacia (sujeito a posterior ratificação governamental) e o programa de actividades da respectiva administração. Deste modo, os conselhos de bacia hidrográfica assumiriam no futuro poderes deliberativos e coordenadores muito amplos dentro da área de jurisdição da administração de bacia hidrográfica, passando a ser verdadeiros «parlamentos de água», designação por que são conhecidos em alguns países os órgãos deste tipo.

Deveria competir à administração de bacia hidrográfica a elaboração de propostas do plano de recursos hídricos ao nível da bacia e de propostas dos seus programas de actividade.

---

<sup>(3)</sup> A área de jurisdição das administrações de bacia hidrográfica não abrange, normalmente, apenas uma bacia hidrográfica, mas conjuntos de bacias hidrográficas (constituindo o que por vezes se chama «grandes bacias hidrográficas».

À administração de bacia hidrográfica deveriam caber também funções de carácter administrativo, mediante a concessão de autorizações para a utilização da água e da fixação das respectivas condições de utilização. O financiamento de programas de intervenção no âmbito da bacia estaria igualmente no seu campo de acção, recorrendo às receitas que poderia proporcionar a cobrança de taxas pela utilização da água.

As administrações de bacia hidrográfica poderiam ter ainda atribuições no domínio da operação da rede hidrológica e recolha e processamento dos respectivos dados, no projecto, construção e exploração de determinadas obras e aproveitamentos de interesse regional e em actividades de polícia das águas.

Os órgãos chave da nova estrutura proposta são as administrações de bacia hidrográfica, que superintendem ao nível regional na gestão dos recursos hídricos, no âmbito das grandes bacias hidrográficas. A criação destas administrações de bacia hidrográfica corresponderia, numa primeira fase, a uma desconcentração de poderes no que se refere à gestão da água e numa fase futura também a uma certa descentralização de poderes neste domínio de acordo com o que se pratica em países mais avançados. Procura-se assim, também neste domínio, dar corpo ao «princípio da gradual introdução de reformas» que o Livro Branco sobre Regionalização (MAI 1980) defende. A implementação de descentralização em matéria de gestão de águas, que seria apenas uma descentralização executiva e não uma descentralização legislativa, acompanharia assim a implementação da descentralização administrativa.

A atribuição aos conselhos de bacia hidrográfica de funções consultivas, tal como se preconiza na figura 1, corresponde precisamente à primeira fase, em que apenas se pretende pôr em prática uma desconcentração. Na fase futura, os conselhos de bacia hidrográfica deveriam ser colocados na coluna à esquerda da coluna central do diagrama da figura 1 como órgãos deliberativos e coordenadores. Simultaneamente, a composição deste conselho deveria obrigatoriamente englobar alguns representantes eleitos pelos interesses regionais ligados à utilização de água, tal como sucede nos países com estruturas modernas de gestão das águas.

Refere-se, por exemplo, o caso da França, em que os comités de bacia hidrográfica são compostos em partes iguais por representantes designados pelo Governo, por representantes eleitos pelos conselhos municipais e por representantes designados pelas associações de utilizadores da água. Também em França os conselhos de administração das agências de bacia hidrográfica incluem 8 representantes do Estado, 4 das autarquias locais e 4 dos diversos tipos de utilizadores, sendo o presidente nomeado pelo Primeiro-Ministro. Do mesmo modo, em Inglaterra a comissão directiva das Autoridades Regionais da Água é composta por uma maioria de representantes das autarquias locais e também por representantes do Estado, sendo o presidente de nomeação governamental.

Deste modo, seriam criadas regiões de gestão de recursos hídricos, cujas áreas de jurisdição teriam limites coincidentes com os de bacias hidrográficas e que corresponderiam a uma forma mista de desconcentração e de descentralização, de acordo com um modelo que modernamente tende a ser adoptado.

Seria desejável que os limites das áreas de jurisdição das administrações de bacia hidrográfica coincidissem com os das regiões ou que, pelo menos, estas fossem parte daquelas. No caso de não ser possível tal coincidência por prevalecerem outros critérios de delimitação, as diferenças deveriam ser tão pequenas quanto possível e haveria que institucionalizar formas de coordenação adequadas entre as administrações de bacia hidrográfica e as regiões.

Para citar de novo o caso da França, refere-se que neste país existem no âmbito das regiões comissões técnicas da água que estabelecem a ligação com a orgânica de gestão dos recursos hídricos ao nível das bacias hidrográficas.

A figura 2 ilustra esquematicamente a articulação a estabelecer entre a estrutura de planeamento, nomeadamente as regiões plano, a administração autárquica, nomeadamente as regiões administrativas, e a estrutura de gestão das águas.

As acções de planeamento dos recursos hídricos a efectuar ao nível da bacia hidrográfica não podem deixar de ter em conta o seu «carácter transversal», já atrás referido, assegurando desse modo uma interligação entre as malhas do planeamento sectorial e do planeamento regional.

Os planos e programas de desenvolvimento de cada sector e de cada região são parte integrante do plano económico-social nacional, elaborado e executado pelo Governo e aprovado ao nível das suas grandes opções pela Assembleia da República. A elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e dos planos de recursos hídricos das grandes bacias hidrográficas devem, pois, desenvolver e pormenorizar, ao seu nível e no seu âmbito, as medidas de política e as directrizes definidas para a totalidade do País.

Por outro lado, os municípios e as regiões têm também competências específicas no domínio do planeamento, no seu âmbito territorial.

A administração de bacia hidrográfica, no exercício das suas funções no âmbito do planeamento, deverá ter uma acção centralizadora, assegurando a coerência global dos planos e programas da administração central (e/ou de outros de âmbito nacional) ao nível da bacia e a sua articulação com os planos e programas elaborados pelas regiões e municípios e por outras entidades (por exemplo empresas intermunicipais) de âmbito territorial compreendido nos limites da bacia.

Para isso, a elaboração do plano de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica deverá adoptar uma metodologia que permita e incentive uma adequada participação ao longo das várias fases do processo de planea-

mento quer das populações, através dos seus representantes eleitos para os órgãos autárquicos, quer dos principais utilizadores da água, quer das delegações regionais dos organismos centrais com jurisdição em actividades utilizadoras da água.

As áreas de jurisdição das administrações de bacia hidrográfica devem ter dimensão, por um lado, suficientemente pequena para ser possível um contacto directo e efectivo com os problemas regionais e locais e, por outro lado, suficientemente grande para ser possível garantir, em termos económicos, a existência em cada administração de bacia hidrográfica de meios materiais e humanos suficientes. Uma dimensão equilibrada para assegurar, num primeiro passo, os objectivos referidos, no caso de Portugal, parece ser a que corresponde à consideração de 3 administrações de bacia hidrográfica — Norte, Centro e Sul —, tal como se propõe na figura 3, de acordo com CUNHA *et al.* 1980, sem qualquer intuito de apresentar uma solução definitiva, mas apenas como sugestão que se destina a facilitar uma reflexão sobre o assunto.

Esta sugestão de delimitação das administrações de bacia hidrográfica, que é condicionada pela presença da bacia hidrográfica do Tejo como região indivisível de gestão dos recursos hídricos no centro do País, corresponde a áreas para os territórios das administrações de bacia hidrográfica de cerca de 25 000 km<sup>2</sup> a 35 000 km<sup>2</sup>.

Como base de comparação, refere-se que na França as agências de bacia têm áreas entre 19 000 km<sup>2</sup> e 130 000 km<sup>2</sup> e que na Inglaterra as autoridades regionais da água têm áreas entre 9000 km<sup>2</sup> e 27 000 km<sup>2</sup>.

#### c) Nível local

O nível local de gestão dos recursos hídricos é o nível a que se situam os aproveitamentos de recursos hídricos, sendo exemplos típicos o aproveitamento hidroeléctrico ou hidro-agrícola, ou então os sistemas municipais de abastecimento de água ou de esgotos. A gestão destes aproveitamentos ou destes sistemas caberá normalmente aos próprios utilizadores, que podem ser, por exemplo, a empresa que explora o aproveitamento hidroeléctrico, a associação ou a empresa que gerem o sistema de irrigação, ou a autarquia local que é responsável pelo abastecimento de água ou pela recolha das águas residuais na área da sua jurisdição.

Para esta gestão dos recursos hídricos a nível local, a administração de bacia hidrográfica poderá dispor de delegações locais, mas na maioria dos casos haverá uma delegação de poderes nas entidades públicas, privadas ou autárquicas responsáveis pelas diversas formas de utilização dos recursos hídricos.

Muito importante é o papel das autarquias locais no que toca à participação na gestão dos recursos hídricos, através da concretização de tarefas no campo do saneamento básico. A criação das administrações de bacia hidrográfica como entidades regionais de gestão dos recursos hídricos

contribuirá certamente para reforçar a autonomia municipal, uma vez que a regionalização dos serviços os coloca mais próximos dos municípios.

O escalão local de gestão dos recursos hídricos é também importante, por ser ao nível local que se pode realizar de forma mais efectiva a participação das populações nas acções de gestão da água, participação que constitui uma das condições de sucesso da implementação de uma política de gestão dos recursos hídricos.

#### **4 – A gestão dos recursos hídricos e a regionalização em Portugal**

Uma vez que os critérios básicos para a divisão do País em regiões plano, que a Constituição aponta no seu artigo 95.º, são os das «potencialidades e características geográficas, naturais, sociais e humanas de território nacional», pode concluir-se que os limites das bacias hidrográficas são um dos importantes factores que devem ser considerados na delimitação das regiões. Além das vantagens evidentes para o planeamento e gestão dos recursos hídricos, a identificação das regiões com as bacias hidrográficas contribui para a «coerência ecológica dos territórios regionais», que é considerada pelo *Livro Branco sobre Regionalização* (MAI 1980) como um dos critérios importantes a respeitar na definição das regiões.

Posteriormente à aprovação da Constituição de 1976 foram elaboradas a nível oficial 2 propostas de delimitação regional, pelo Ministério do Plano e da Coordenação Económica (MPCE) em 1977, e pelo Ministério da Administração Interna (MAI) em 1976. Ambas as propostas prevêm a divisão do País em 7 regiões, considerando a proposta do MAI 2 dessas regiões como áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (figura 4).

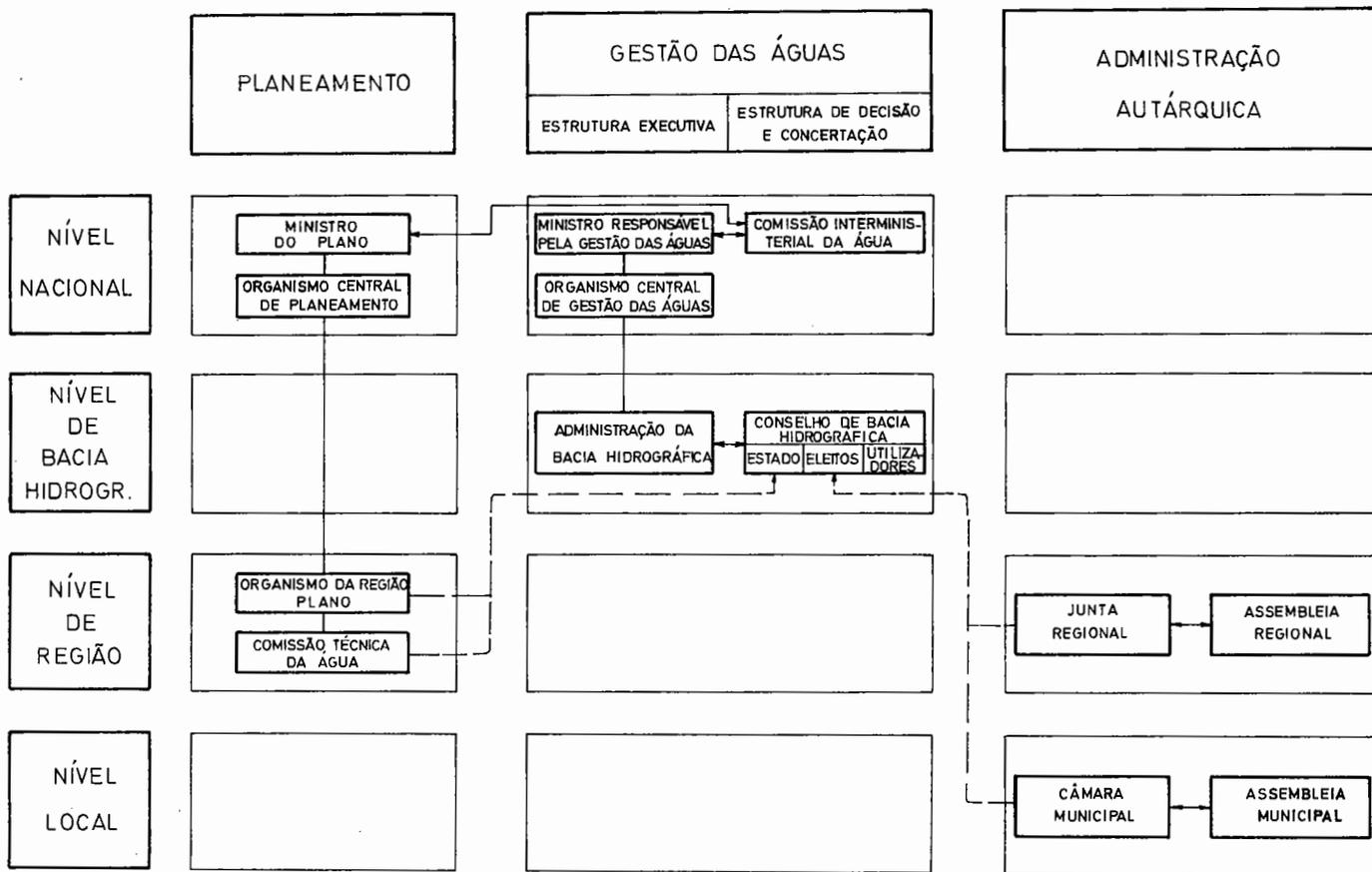
As 2 propostas de regiões basearam-se preponderantemente em critérios de natureza política e sócio-económica, não atendendo suficientemente<sup>(4)</sup> às bacias hidrográficas como condicionante de natureza física, que há todo o interesse em procurar considerar na maior medida possível.

Na realidade, quanto mais os limites das regiões se identificarem com limites das bacias hidrográficas mais fácil será a articulação funcional entre as regiões de gestão dos recursos hídricos — de acordo com a proposta ilustrada na figura 3 ou com outra semelhante — e as regiões administrativas e regiões plano.

Para pôr em relevo o grau de consideração das bacias hidrográficas nas 2 propostas do MPCE e do MAI, apresenta-se também na figura 4 um terceiro mapa em que se agrupam as principais bacias hidrográficas em regiões cujos limites se procurou aproximar dos das regiões consideradas nas 2 propostas referidas.

---

(4) Das 2 propostas apresentadas, a do MAI contempla ainda em certa medida a existência das bacias hidrográficas, enquanto a do MPCE parece ignorá-las completamente.

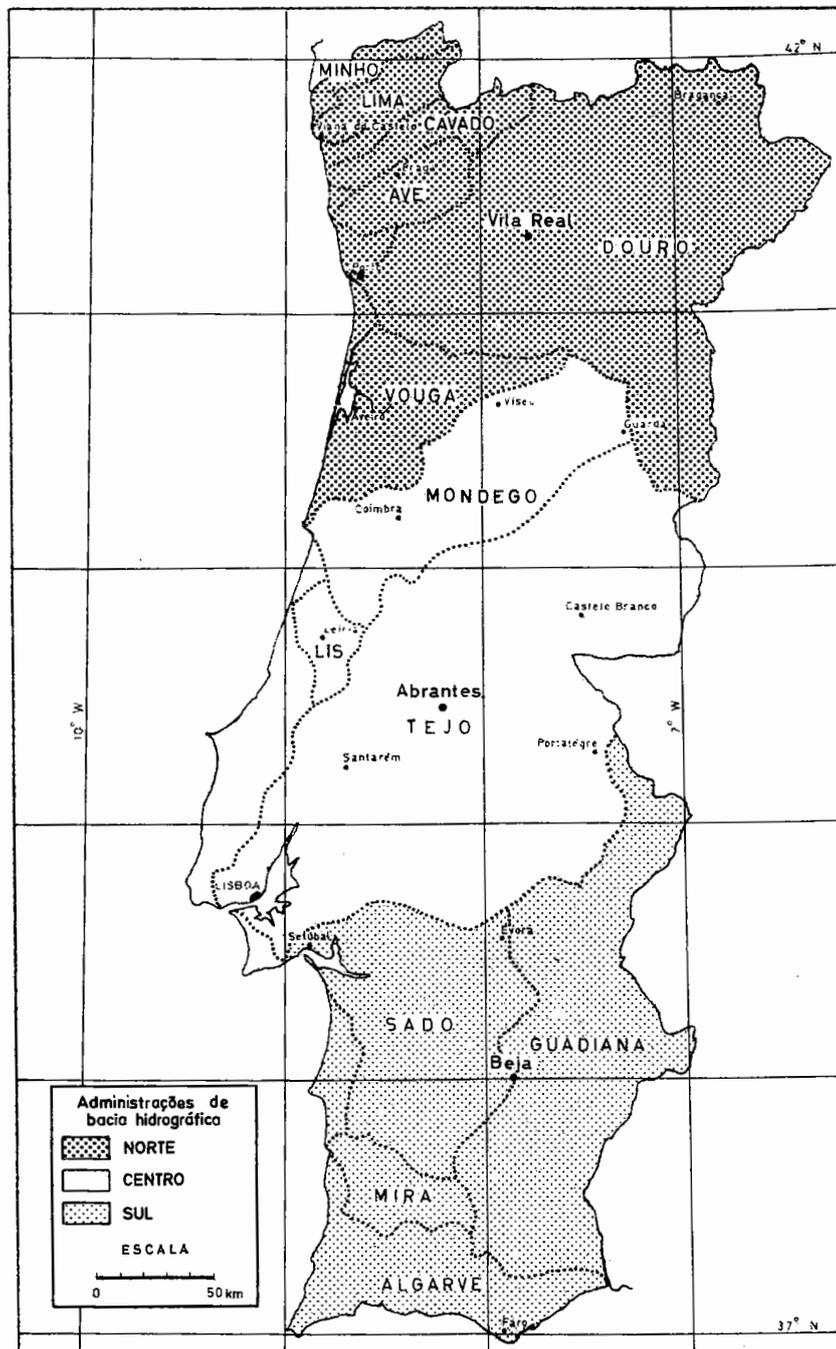


Articulação das estruturas de planeamento e da administração autárquica com a estrutura de gestão das águas

FIGURA 2

FIGURA 3

Sugestão das áreas de jurisdição e das sedes das administrações de bacia hidrográfica a criar em Portugal



Comparação das propostas de delimitação das regiões do Ministério do Plano e Coordenação Económica (a) e do Ministério da Administração Interna (b) com «regiões» definidas exclusivamente com base nas bacias hidrográficas (c)

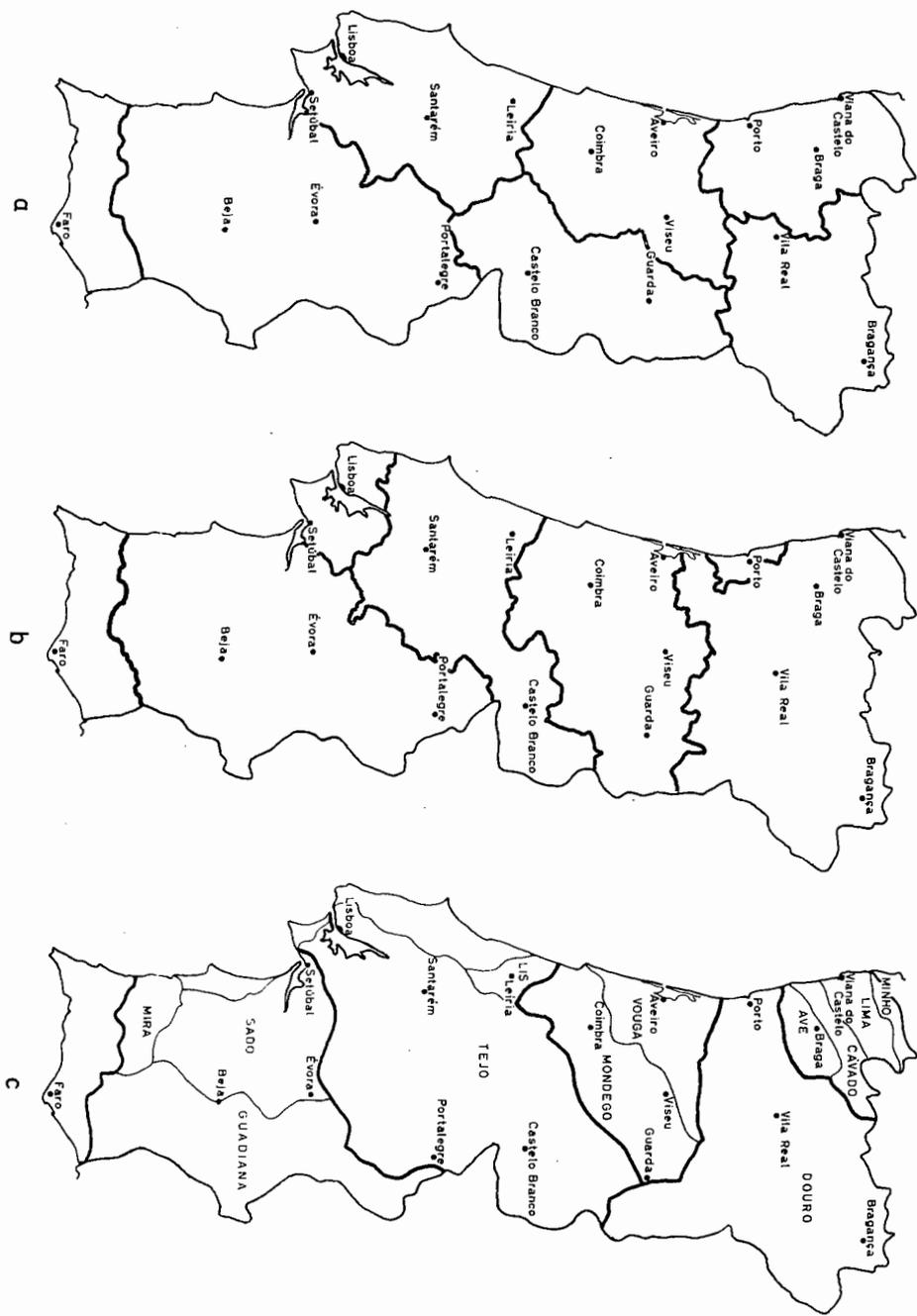


FIGURA 4

Note-se que o mapa apresentado não pretende constituir uma alternativa para a delimitação de regiões, mas visa apenas pôr em evidência que poderá não ser difícil conjugar os critérios que estiveram na origem das propostas do MPCE e do MAI com o critério definido a partir das bacias hidrográficas, mediante ajustamentos que, em muitos casos, poderão ser indiferentes ou pelo menos suscitar fácil consenso.

Novembro 1981

#### BIBLIOGRAFIA

- ASPURUA, P. P., e GABÁLDON, A. J. 1975 — *Recursos Hidráulicos y Desarrollo*, Madrid, Tecnos, 1975.
- CCCN 1972 — *Necessidades de Água. Estudo E*, Lisboa, Comissão de Combustíveis e Centrais Nucleares, Junta de Energia Nuclear, 1972.
- CUNHA, L. Veiga da, et al 1980 — *A Gestão da Água. Princípios Fundamentais e Sua Aplicação em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.
- GUY, P. 1978 — «Gestion des ressources en eau», *Rapport Général*, n.º 1, 12.º Congresso da International Water Supply Association, 1978.
- MAI 1980 — *Livro Branco sobre Regionalização*, MAI, SEARL, 1980.
- OCDE 1977 — *Politiques et Instruments de Gestion de l'Eau*, Paris, 1977.

