

Organização Institucional e Operacionalização da Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal

Reflexão e Propostas

António Eira Leitão (coordenador)¹; Alexandra Brito²; António Pinheiro³; Fernanda Santiago⁴; Francisco Ferreira⁵; Francisco Taveira Pinto⁶

¹ *Hidroerg*

² *Confederação dos Agricultores de Portugal*

³ *Instituto Superior Técnico*

⁴ *Águas de Portugal*

⁵ *Professor da Universidade Nova de Lisboa*

⁶ *Universidade do Porto*

Por iniciativa da Comissão Diretiva da Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos foi constituído em finais de novembro de 2014 um Grupo de Trabalho, no seio da Associação, com o objetivo de proceder a uma análise da política de organização das instituições de administração e gestão pública dos recursos hídricos portugueses, bem como das repercussões de cada um dos modelos organizacionais adotados. O Grupo de Trabalho foi constituído pelos autores deste artigo.

A análise, abrangendo um período de aproximadamente 40 anos (entre 1977 e 2014), passou por uma avaliação das consequências da evolução verificada nas principais áreas de gestão dos recursos hídricos e visou formular algumas propostas de índole estrutural que se justifique equacionar no próximo futuro ao nível da conformação das instituições, da delimitação e exercício das suas competências e da adequação dos meios de intervenção de que dispõem.

O documento resultante da ponderação efetuada começa por descrever o avanço histórico da estrutura institucional, bem como da legislação mais significativa associada a cada ciclo de transformação da orgânica institucional de gestão dos recursos hídricos portugueses. De seguida reflete sobre as tendências e influências identificadas na evolução da mesma estrutura institucional, quer ao nível político nacional e europeu, quer ao nível da sociedade civil.

Ao longo do documento são desenvolvidos os temas e tópicos que melhor caracterizam a progressão verificada e a situação atual da gestão da água em Portugal, como que procedendo a uma radiografia ao modo como têm sido administradas as principais áreas de operacionalização das políticas públicas de gestão dos recursos hídricos nacionais. Nesse sentido, para além da evolução havida ao nível das estruturas administrativas e do quadro legal, considerou-se avisado refletir

separadamente sobre os mais significativos domínios da gestão dos recursos hídricos, no intuito de avaliar como as entidades responsáveis os têm orientado e administrado, salientando o que foi ou está a ser feito em cada um deles, as dificuldades encontradas e as principais consequências dos procedimentos. As áreas de intervenção que se considerou fundamental abordar foram aglutinadas em sete grandes domínios, a saber: monitorização; planeamento; licenciamento, regime económico-financeiro e fiscalização dos usos; ordenamento, proteção e valorização; convenção luso-espanhola, sua aplicação e desenvolvimento; orla e zona costeira; controlo da segurança de barragens.

A avaliação conclui identificando várias questões fulcrais que suscitam a necessidade de intervir, com o objetivo de tornar a gestão dos recursos hídricos do País mais eficaz, das quais resultam as conclusões e propostas que seguidamente se enunciam.

ÂMBITO GLOBAL

Há que recolocar a intervenção do Estado na gestão dos recursos hídricos na agenda política, dando à água a posição, que realmente tem, de recurso estratégico do País.

Nesse sentido, a gestão:

- deve envolver na sua prática não apenas a proteção, planeamento, licenciamento e monitorização dos recursos hídricos, mas também a valorização económica dos usos da água e a proteção de pessoas e bens contra os seus efeitos em situações extremas de cheias e de secas;
- implica uma articulação mais eficaz dentro da administração pública e entre esta e os setores utilizadores, desde a fase de planeamento até ao controlo e fiscalização das atividades desenvolvidas;
- deve preocupar-se com o estabelecimento de estratégias e prioridades, a clareza na

definição e prossecução dos objetivos e a suficiência e adequação dos meios disponibilizados, mais do que com o modelo institucional, também ele significativo mas que não deve ser mudado em cada legislatura, para dar estabilidade aos processos de decisão.

Com a integração do Instituto da Água e das Administrações de Região Hidrográfica na Agência Portuguesa do Ambiente (APA), a administração pública da água sofreu a partir de 2012 uma diluição da importância reconhecida aos recursos hídricos e à sua gestão, retirando-lhes a posição estratégica que assumem para o País, tanto em termos de desenvolvimento socioeconómico como de proteção e valorização ambiental. De facto:

- no atual sistema institucional da gestão dos recursos hídricos, a APA, enquanto Autoridade Nacional da Água, dispõe de serviços desconcentrados a nível regional que facilitam a articulação, harmonização e integração das intervenções;
- reconhecendo-se as sinergias que podem advir do modelo adotado, são as Administrações de Região Hidrográfica que têm o contato efetivo com os problemas regionais e locais, sendo que, apesar de existir uma matriz comum, cada região hidrográfica tem a sua especificidade;
- o modelo adotado há três anos para a administração das águas, integrando a Autoridade Nacional da Água e as Administrações de Região Hidrográfica na APA, faz rezear que a sua adoção deixe os aspetos quantitativos e a promoção do desenvolvimento económico ligado às utilizações dos recursos hídricos preteridos face aos aspetos da natureza ambiental;
- afigura-se fundamental proceder a alterações legislativas e de organização administrativa que permitam assegurar uma melhor articulação entre a APA e os serviços que regulam e licenciam as diferentes atividades produtivas dos setores primário e secundário.

Mais especificamente, tornam-se ainda necessárias intervenções nos seguintes domínios:

- adequação, quer na definição legal, quer na atuação quotidiana, das competências da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) consignadas no Decreto-Lei nº 56/2012, de 12 de março, às que são estabelecidas na Lei da Água para a Autoridade Nacional da Água, no seu artigo 8º, nomeadamente e por comparação entre aqueles diplomas no que respeita à promoção de projetos de infraestruturas hidráulicas, mormente de fins múltiplos, à proposição do modelo a adotar para o seu financiamento e gestão, aos procedimentos a adotar para a regularização de caudais e à segurança de barragens;
- planeamento a médio/longo prazo do rejuvenescimento dos quadros técnicos da APA, de modo a promover a inovação e a transmissão de conhecimentos e de experiência, evitando a perda da formação especializada adquirida em cada uma das suas áreas de intervenção no domínio hídrico;
- reforço das competências e da capacitação das Administrações de Região Hidrográfica para maior dinâmica de intervenção ao nível das bacias hidrográficas, sobretudo no que se refere ao planeamento, ordenamento, aproveitamento e monitorização das águas e dos seus usos, de forma articulada com os interesses das populações e com os setores de atividade económica. Esse acréscimo das condições operacionais das ARH permitir-lhes-ia aumentar a sua apreciação técnica e supervisão da segurança das pequenas barragens, juntando-a ao seu papel licenciador.

A proteção e valorização dos recursos hídricos, da rede hidrográfica e da orla costeira não têm merecido atenção continuada. Efetivamente, as atuações surgem pouco planeadas e concertadas, quase nunca com o desejável carácter preventivo e, por via de regra, só quando ocorrem situações extremas, como no

caso das cheias, das secas, dos acidentes graves de poluição e dos temporais na orla marítima.

MONITORIZAÇÃO

No que se refere à monitorização dos recursos hídricos, detetam-se diversos problemas, de uma ou de outra forma relacionados com a exiguidade dos recursos financeiros atribuídos a essas atividades e com a falta de previsão da disponibilidade desses recursos.

Associados a este aspeto, têm-se verificado problemas relacionados com:

- a impossibilidade de, em anos recentes, assegurar a manutenção das redes meteorológica e hidrométrica, tendo-se atingido em 2014 um estado de degradação inaceitável;
- a simultânea impossibilidade de efetuar um controlo regular das curvas de vazão das estações hidrométricas;
- a dificuldade em assegurar a manutenção das infraestruturas de suporte e de proteção aos equipamentos de medição;
- a incapacidade para efetuar determinações analíticas de todos os parâmetros e elementos requeridos pela Diretiva nº 2000/60/CE (Directiva Quadro);
- a impossibilidade de, até 2013, uniformizar procedimentos na realização das análises físico-químicas e de verificar as incoerências decorrentes dos métodos analíticos utilizados pelos diferentes laboratórios que prestam serviço à APA.

Efetivamente, não têm sido asseguradas fontes de financiamento estáveis, que permitam manter as redes de monitorização em funcionamento regular, capacitar um laboratório de referência no domínio da qualidade da água (laboratório da APA) e assegurar alguma regularidade na contratação

de serviços de monitorização biológica e dos poluentes emergentes.

Identifica-se um número excessivo de massas de água superficiais classificadas, o que determina um injustificado esforço de monitorização, custos elevados e uma gestão menos eficaz dos recursos disponíveis. Uma vez revisto aquele quantitativo, dever-se-ão adaptar as redes de monitorização em consonância.

Subsistem dificuldades relacionadas com o intercâmbio de informação entre a APA e as entidades que, a nível nacional ou regional, superintendem as atividades económicas, nomeadamente nos domínios agrícola e energético. Por exemplo, sendo necessário que as explorações pecuárias submetam a licenciamento, acima de determinada dimensão, os Planos de Gestão de Efluentes da Pecuária, a APA ainda não está a utilizar o mapeamento dessas atividades, bem como das cargas orgânicas utilizadas por essas explorações nas designadas “áreas de valorização agrícola”, não tendo, por isso, sido possível adaptar em tempo útil as redes de monitorização de qualidade água à evolução dessas explorações.

PLANEAMENTO

Reconhece-se a necessidade de uma definição clara das grandes orientações da política nacional da água e dos princípios, opções estratégicas e prioridades de intervenção no domínio hídrico, através da elaboração do Plano Nacional da Água e da aplicação das suas orientações, tanto nos Planos de Gestão de Região Hidrográfica, como na resolução administrativa (de forma coordenada) das situações que se coloquem.

Reconhece-se igualmente a necessidade de estruturas a que fique afeto o acompanhamento da aplicação dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica, estruturas essas que permitam, não só controlar e dar continuidade e eficácia ao processo de planeamento, como também fundamentar e orientar os ciclos seguintes de planeamento dos recursos hídricos.

LICENCIAMENTO E REGIME ECONÓMICO-FINANCEIRO

Torna-se necessário que o licenciamento do uso dos recursos hídricos, assim como o regime económico e financeiro, constituam um estímulo, e não um obstáculo, às utilizações da água e à regularização de caudais.

Devem ser tidas em conta as finalidades e as características das massas de água, bem como o conhecimento dos usos atuais e das necessidades hídricas futuras.

A aplicação efetiva do regime económico-financeiro legalmente definido (Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de junho) para a utilização dos recursos hídricos nacionais, tem de contribuir para gerar verbas adequadas para a satisfação das necessárias intervenções (estabelecida que seja a perequação financeira entre regiões) e disciplinar a sua aplicação, exclusivamente, na execução das medidas conducentes ao uso sustentável das águas e dos meios hídricos e à monitorização do seu estado.

A Taxa de Recursos Hídricos, tal como estabelecido na Lei da Água, deveria constituir uma fonte de financiamento significativa para a gestão dos recursos hídricos, nomeadamente ao nível da sua monitorização e do controlo de segurança de barragens.

ORDENAMENTO E VALORIZAÇÃO

No âmbito do ordenamento, proteção e valorização dos recursos hídricos, a carência que mais se faz sentir corresponde à intervenção nos estuários, na orla costeira e nas zonas inundáveis, áreas onde se verifica a grande maioria dos problemas e para as quais, apesar da existência dos planos de ordenamento da orla costeira e de planos de gestão de riscos de inundações (que não dos planos de ordenamento de estuários), as ações desenvolvidas têm sido insuficientes e realizadas sem a devida coordenação e coerência estratégica.

CONVENÇÃO LUSO-ESPAÑHOLA

No âmbito da aplicação e desenvolvimento da Convenção de Albufeira de 2008 será de primordial importância aprofundar o debate sobre os progressos alcançados nas relações com Espanha no domínio das águas e sobre as dificuldades encontradas, de modo a estimular uma posição ativa por parte de Portugal.

Não tem sido efetuada uma suficiente partilha de informação entre as entidades responsáveis pela gestão dos recursos hídricos em Espanha e em Portugal (e.g. dados hidrométricos, impactos de novos planos e projetos relevantes, transvazes, programas de medidas), bem como a sua disponibilização ao público, através, por exemplo, da divulgação de relatórios sobre a evolução da situação e o estado de aplicação das medidas preconizadas e eventuais obstáculos.

São de destacar outras questões fundamentais que estão por resolver em relação à gestão das bacias hidrográficas partilhadas, nomeadamente:

- validação das estimativas dos caudais nos troços internacionais luso-espanhóis;
- maior coordenação e articulação dos planos de gestão das bacias partilhadas, nomeadamente no que respeita às necessidades de água para rega, à exploração das infraestruturas de regularização ou de transvaze e às situações de cheias, de secas e de acidentes de poluição;
- aproveitamento sustentável dos recursos hídricos dos troços fronteiros ainda não contemplados nos Convénios vigentes e/ou dos troços problemáticos;
- aprofundamento das metodologias de avaliação dos caudais ecológicos, de forma a haver uma contribuição mais efetiva para o bom estado das massas de água;
- harmonização de metodologias de monitorização e de avaliação das necessidades de água, sobretudo para a agricultura, e dos caudais ecológicos.

Em relação às bacias luso-espanholas existem ainda alguns problemas de natureza operacional, tais como: os que ocorrem no Guadiana e na albufeira do Alqueva, em relação

aos quais Espanha entende que parte da água também lhe pertence e onde há problemas em relação à navegação de recreio; a persistência espanhola na utilização indevida da captação do Boca Chança, que era, na sua génese, uma solução provisória; alguns aspetos de natureza ambiental (ocorrência de jacinto de água, camarão-zebra, etc.) e problemas na definição de limites nas fozes dos rios Minho e Guadiana, em vias de resolução, com auxílio da Marinha portuguesa. Ainda no Guadiana, apesar de já ter sido reposta a monitorização no Pulo do Lobo, o controlo dos caudais para o troço internacional do Guadiana ainda não está completado (o que é importante no quadro da Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção, apesar de não ser da sua responsabilidade), uma vez que não se monitorizam os afluentes da margem direita.

ZONA COSTEIRA

A gestão e o ordenamento da zona costeira e dos recursos hídricos associados requerem informação de base extensa e complexa que permita auxiliar a tomada de decisão, pelo que a melhoria do acesso a conhecimento de base (dados e estudos, novos ou existentes), complementado com monitorização periódica ou contínua detalhada do comportamento da linha de costa é fulcral, nomeadamente através da implementação de observatórios do litoral.

As avaliações qualitativas dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) referem a ocorrência de alguns problemas na elaboração e implementação da primeira geração desses planos.

Convém salvaguardar estas questões na elaboração dos próximos planos, tais como:

- diferentes meios científicos/técnicos e diferentes metodologias utilizadas pelas equipas técnicas que desenvolveram os POOC e curto período de tempo disponível para a sua elaboração;

- constituição das comissões técnicas de acompanhamento que levou a resultados de qualidade e detalhes técnicos e científicos diferentes;
- falta de dados e informação rigorosos/apropriados/atualizados (particularmente importantes em territórios tão dinâmicos como as áreas costeiras) e a informação dispersa por várias instituições que não a disponibilizaram a tempo de ser útil às equipas dos POOC;
- exclusão das áreas portuárias, limitando a aproximação integrada aos problemas costeiros;
- falta de reflexão e pensamento estratégico levando, por exemplo, a um conjunto de inconsistências entre e dentro dos planos, a par da assimilação acrítica nos POOC de ações já incluídas em instrumentos de planeamento;
- problemas de governação: insuficiência institucional, ou da sua gestão, e mobilização inadequada de recursos humanos, técnicos e financeiros para implementar e acompanhar as propostas dos POOC e para resolver conflitos de interesses entre utilizadores;
- inexistência de um enquadramento legal que permitisse o correto desenvolvimento e aplicação dos POOC, levando a dar prioridade ao zonamento em vez da gestão;
- atraso na implementação das medidas preconizadas.

A governança da zona costeira e dos estuários teria a ganhar com o estabelecimento de regras mais claras e com a definição de limites de intervenção, integrando os aspetos económicos (turísticos, portuários e outros envolvidos) e ambientais (espécies e habitats) envolvidos no seu usufruto, proteção e valorização. Importa também fazer face à insuficiência institucional de gestão e à escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros, atualmente fragmentados entre dois ministérios.

A gestão da zona costeira e da aplicação dos POOC recomenda a agilização do seu enquadramento legal, adotando medidas

mais dinâmicas e prospetivas e articulando o envolvimento das instituições com jurisdição na zona costeira, quer na gestão e planeamento quer na própria legislação, através, por exemplo, de uma lei de costas, mais abrangente do que os instrumentos atualmente existentes (Domínio Público Marítimo e Lei nº 54/2005, de 15 de novembro, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos). Em termos práticos é importante definir claramente objetivos, como os atingir e monitorizar, com base em informação atual, credível e contínua no tempo, bem como através de indicadores realistas que permitam prever e gerir situações extremas resultantes da ocorrência de alterações climáticas.

SEGURANÇA DE BARRAGENS

Reconhece-se a urgência em proceder à revisão da legislação vigente respeitante à segurança das barragens.

Esta legislação encontra-se há demasiado tempo em apreciação pelos ministérios envolvidos, sendo também necessário que após a sua promulgação se elaborem os normativos que daí decorrem e que operacionalizam esse quadro legislativo. Além disso e nomeadamente em relação às barragens em que o Estado é dono de obra, é premente assegurar fontes de financiamento estáveis, que permitam realizar as obras de manutenção necessárias para assegurar a conformidade com a regulamentação do controlo de segurança em vigor.