



POLÍTICA E ORDENAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM PORTUGAL: UMA REFLEXÃO SOBRE O PRIMEIRO CICLO DE PLANEAMENTO

Evelyn Zucco ⁽¹⁾ Francisco Silva Costa ⁽²⁾

⁽¹⁾ Universidade do Minho, Portugal

evelynzucco@gmail.com

⁽²⁾ Universidade do Minho, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do

Território, Portugal

costafs@geografia.uminho.pt

Resumo

Em Portugal, a necessidade de garantir uma gestão integrada da água em conformidade com a funcionalidade dos ciclos hidrológicos e as especificidades regionais de índole económica, social e ambiental reúne algum consenso desde o final do século passado. Quase 20 anos depois do Decreto-Lei n.º 45/94 (que regula o planeamento de recursos hídricos), a recente publicação dos Planos de gestão de bacia hidrográfica concluiu o primeiro ciclo de planeamento. Esta comunicação pretende analisar e trazer algumas reflexões que importa considerar no segundo ciclo, que se iniciou e se afigura muito complexo e exigente face ao quadro económico e político em que Portugal se encontra.

Palavras-chave: Recursos hídricos, Política, Planeamento, Gestão, Portugal.

1. Introdução

Ao longo da história, os recursos hídricos tem sido muitas vezes gerenciado de forma fragmentada, o que acaba por reflectir no desenvolvimento e na gestão deste recurso. A gestão integrada, em oposição a gestão fragmentada ou tradicional, procura valorizar as interacções entre o sistema natural e o sistema humano. De acordo com o Comité técnico da Global Water Partnership - GWP, a gestão integrada de recursos hídricos é um processo que promove o desenvolvimento e a gestão coordenada da água, solo e recursos relacionados, a fim de maximizar, de forma equitativa, o bem-estar económico e social, sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais.

A gestão das águas em Portugal foi desenvolvida de forma centralizada, passando por diversas reformas ao longo de quase um século (Serra, 2003). Actualmente o grande desafio da política de gestão da água em Portugal prende-se com a aplicação dos princípios da Directiva-Quadro da Água 2000/60/CE - DQA. A DQA reforçou a



perspectiva ambiental da gestão dos recursos hídricos, visando proteger os ecossistemas aquáticos e o planeamento integrado (Pahl-Wostl, Holtz et al. 2010). Foi transposta para o direito interno através da Lei da Água – LA, nº 58/2005 e complementada pelos Decreto-Lei nº 77/2006, e Decreto-Lei nº 97/2008. A LA tem a preocupação de elencar um quadro de princípios a que deve estar subordinada a gestão dos recursos hídricos – o valor social, a dimensão ambiental e o valor económico da água, a gestão integrada das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres, a precaução, a prevenção, cooperação e correcção dos danos causados ao ambiente -, assumindo especial importância na orientação da gestão dos recursos hídricos. A LA e a DQA identificam e determinam como seus principais instrumentos de planeamento os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica – PGBH e o Plano Nacional da Água - PNA. Nos termos da DQA e da LA, o planeamento de gestão de recursos hídricos está estruturado em ciclos de seis anos, sendo avaliados e revistos após o término de cada ciclo. A recente publicação dos PGBH concluiu o primeiro ciclo de planeamento e ainda no final do ano de 2012 já teve início do segundo ciclo. Esta comunicação procura analisar e trazer algumas reflexões a cerca deste primeiro ciclo de planeamento que importa considerar nesta segunda fase.

2. A política da água em Portugal – Abordagem recente

A publicação do Decreto-Lei nº 45 de 1994 estabeleceu, pela primeira vez em Portugal, a exigência legal de elaboração de Planos de Bacia Hidrográfica - PBH, e de um Plano Nacional da Água - PNA. Este decreto-lei regula o processo de planeamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos em Portugal, que inclui os PBH e o PNA.

A Directiva-Quadro da Água 2000/60/CE, estabeleceu um novo quadro institucional, dando orientações para a abordagem comum, objetivos, princípios, definições e medidas para a gestão das águas na Europa. A DQA introduz novos princípios e uma abordagem mais holística para a qualidade da água que compreende tanto o estado ecológico como o químico (Collins et al., 2012). O objetivo da DQA é a aplicação e implementação de princípios básicos da gestão sustentável dos recursos hídricos e, especificamente, a eficácia, a eficiência e a equidade. É um exemplo de destaque da política integrada da água, abordagem territorial com base na bacia hidrográfica. Foi na busca desta abordagem que a DQA e a LA estabeleceram como instrumentos de planeamento,



fundamentais para o suporte de uma boa política, o Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica e o Plano Nacional da Água.

O Plano Nacional da Água – PNA estabelece as grandes opções da política nacional da água e os princípios e as regras de orientação desta política. É o documento de nível mais elevado da política de gestão da água, e compreende todo o território nacional. O PNA como um plano estratégico, articula e hierarquiza os objetivos definidos nos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica, assegurando a convergência destes objetivos específicos com os gerais da política económica e social.

Os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica – PGBH, permitem uma abordagem integrada para a gestão dos recursos hídricos. Conforme a Lei da Água compete às Administrações de Região Hidrográfica - ARH, através dos seus órgãos, “*elaborar e executar os planos de gestão de bacias hidrográficas*”. Com a Lei da Água, foram criadas 10 regiões hidrográficas que compreendem a bacia hidrográfica do rio Minho e Lima (RH1), Cávado, Ave e Leça (RH2), Douro (RH3), Vouga, Mondego e Lis (RH4), Tejo (RH5), Sado e Mira (RH6), Guadiana (RH7); fluxos de Algarve (RH8), Açores (RH9) e Madeira (RH10). Os PGBH compreendem a caracterização das águas superficiais e subterrâneas, a identificação das pressões e dos impactos significativos da atividade humana, a localização geográfica das zonas protegidas, a identificação das redes de monitorização, e também estabelecem os programas de medidas e as ações previstas para o cumprimento dos objetivos ambientais, entre outros aspectos. Os programas de medidas estabelecidos são extremamente importantes, pois identificam e avaliam o estado das massas de águas, estabelecendo programas específicos com o objetivo de melhorar o ambiente aquático. Procura-se com a aplicação destes programas de medidas atingir os objetivos ambientais estabelecidos pela DQA e LA, os quais devem ser atingidos até o ano de 2015¹.

3. O Ciclo de planeamento da gestão de recursos hídricos de Portugal

Nos termos da DQA e da LA, o planeamento de gestão de recursos hídricos está estruturado em ciclos de 6 anos. Os primeiros PGBH já foram elaborados e

¹ Os PGBH para Portugal foram aprovados pelo Conselho de cada região hidrográfica e pela Autoridade Nacional da Água, a Agência Portuguesa do Ambiente, estando publicados no sítio da Autoridade Nacional de Água, no ano de 2012.



encaminhados para o Conselho da União Europeia, sendo que estão vigentes até o ano de 2015. Isto significa, que os programas de medidas devem ser revistos e atualizados até 2015, e assim sucessivamente a cada seis anos (Figura 1).

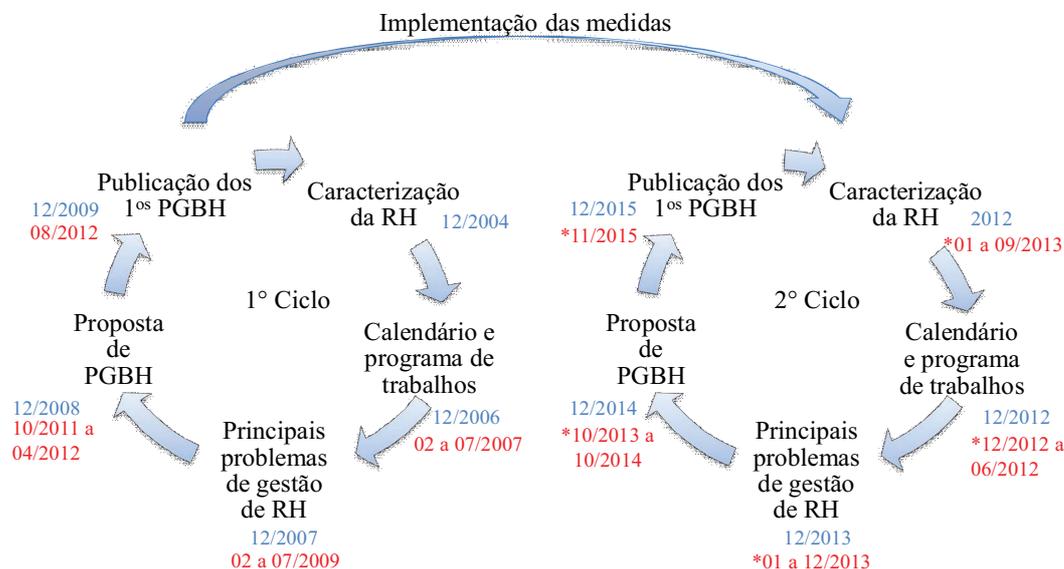


Figura 1: Processo de planeamento no âmbito dos PGBH. Em azul são sinalizadas as datas correspondentes ao calendário da DQA e em vermelho as datas já realizadas do primeiro ciclo e as programadas do segundo ciclo. Fonte: Adaptado de APA²

Tendo em conta o processo de planeamento previsto, constatamos um atraso neste primeiro ciclo, já que os PGBH deveriam ser publicados ainda no ano de 2009. Ocorre que essa nova gestão de recursos hídricos obrigou Portugal a estabelecer novos instrumentos de planeamento (PGBH e o PNA), bem como a atualização de sua legislação. Esse processo fez com que ocorressem atrasos neste primeiro ciclo, não sendo possível a entrega de seus planos até o ano de 2009, conforme estabelecido pela DQA. Em Portugal as dificuldades também são acrescidas devido à escassez de dados normalizados e sistematizados relativos aos elementos biológicos e à ausência de monitorização simultânea para elementos biológicos e parâmetros físico-químicos nas águas superficiais³. Outros aspectos, como a execução de trabalhos de campo no domínio dos ecossistemas que exigem períodos de tempo compatíveis com os ciclos biológicos, também contribuíram para o atraso neste primeiro ciclo de planeamento.

² <http://www.apambiente.pt>

³ Retirado do texto “Implementação da DQA em Portugal: Águas de transição e costeiras” - http://dqa.inag.pt/implementacao_AgTranCosteiras.html.



Não podemos deixar de referir a reforma do sistema institucional de gestão de águas em Portugal. A transposição da DQA para o direito português tinha como prazo estabelecido o ano de 2003, no entanto só foi publicada em 2005 (Vasconcelos et al., 2001). A elaboração de PGBH e do PNA foram também objeto de processos complexos, face a compromissos inerentes à sua concretização e para os quais a nossa legislação não estava devidamente enquadrada. De facto a DQA trouxe uma significativa mudança de paradigma na gestão das águas, com foco centrado no estado ecológico dos recursos hídricos. O Instituto da Águas – INAG, enquanto entidade nacional responsável pela implementação da DQA em Portugal, definiu alguns critérios para as massas de água que foram progressivamente ajustados em face dos novos dados surgidos nos Programas de Monitorização em implementação pelas ARH's. Espera-se, assim, que nos próximos ciclos de planeamento existam sistemas de classificação afinados, com condições e padrões a nível do desafio da DQA e da LA.

Gil (2011) cita alguns problemas e dificuldades na coordenação geral da execução do conjunto dos PGBH que contribuem com o atraso deste primeiro ciclo de planeamento:

- A utilização de modelos no apoio à decisão. A crescente diversidade de temas e o número de interações a considerar pode reduzir a qualidade da aplicação de modelos matemáticos;
- A abrangência da intervenção, que inclui novos temas bastante complexos, como a internalização de custos ambientais de escassez da água;
- A adoção de princípios gerais universalmente aceites tem ainda uma tradução na prática difícil de concretizar, como por exemplo, o princípio da sustentabilidade e a sua tradução na seleção de cenários e objetivos, uma vez que os atuais critérios económicos não traduzem de forma adequada o valor futuro dos recursos para as gerações seguintes;
- A execução de trabalhos de campo, em relação ao estado ecológico, entre outros.

A experiência adquirida ao longo desta primeira fase permitirá novas contribuições e melhorias para os planos seguintes⁴. Apesar dos obstáculos existentes, observa-se um interesse generalizado por criar mecanismos para melhorar a gestão dos recursos hídricos. E, pela primeira vez, é visualizada uma intenção de fortalecer uma gestão

⁴ O segundo ciclo de planeamento, que visa preparar os PGBH vigentes até 2016 e 2021, teve seu início em Janeiro de 2013 e decorrerá até Dezembro de 2015 com a sua revisão elaborada em diversas fases ao longo dos próximos 36 meses.



integrada dos recursos hídricos, abordando alguns novos aspectos, como a qualidade ecológica. Conforme salientam Veiga et al. (2008), a implementação da DQA em Portugal tem vindo a colocar importantes desafios, quer ao nível da obtenção de dados para poder fazer a caracterização do estado atual das massas de água, quer ao nível institucional, requerendo alterações significativas ao modelo de organização vigente, de forma a adaptá-lo à gestão por bacia hidrográfica e a sistematizar a legislação dispersa existente. Sabemos que a água é cada vez mais um fator limitante para o desenvolvimento e crescimento económico sustentável, logo depende de uma estrutura de gestão institucional adequada, com metas bem definidas e com o aporte de mecanismos efectivos. E Portugal avança neste sentido, aprendendo a cada novo ciclo de planeamento na busca pelo equilíbrio no desenvolvimento sustentável.

Referências

- Collins, A., Ohandja, D-G., Hoare, D., Voulvoulis, N. (2012). Implementing the Water Framework Directive: a transition from established monitoring networks in England and Wales. *Environmental Science & Policy*. 17: 49-61.
- Gil, A. P. A. C., (2011). *O Planeamento de Recursos Hídricos no actual contexto de incerteza: objectivos e metodologias*. Dissertação de Mestrado. Universidade técnica de Lisboa.
- Pahl-Wostl, C., et al. (2010). "Analyzing complex water governance regimes: the Management and Transition Framework." *Environmental Science & Policy*, 13(7): 571-581.
- Serra, P. C., (2003). Política da água em Portugal. As tarefas da sustentabilidade. In Marques, V. S. (org): *O desafio da água no século XXI. Entre o conflito e a cooperação*. IPRIS/Editorial Noticias. Lisboa.
- The Global Water Partnership, 2013. What is IWRM? [Acedido em 20 de Agosto de 2013]. <http://www.gwp.org/en/ToolBox/ABOUT/IWRM-Plans/>
- Vasconcelos, L., et al. (2011). Ecosistemas, água e participação – estratégias nas políticas de recursos hídricos de Portugal, Brasil e Moçambique. *Ecologia*, Revista online da Sociedade Portuguesa de Ecologia, n.2. [Acedido em 23 de agosto de 2013]. http://speco.fc.ul.pt/revistaecologia_2_art_3_3.html



Veiga, B. G. A. et al., (2008). A Directiva-Quadro da Água enquanto elemento potenciador dos processos de participação pública: casos de Portugal e França. V *Congresso Luso Moçambicano de Engenharia*, Maputo, Moçambique. Edição digital.