



ASSOCIAÇÃO
PORTUGUESA DOS
RECURSOS HÍDRICOS

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E OPERACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM PORTUGAL

Reflexão e Propostas

Grupo de Trabalho

Eng.º António Eira Leitão (coordenador)

Eng.ª Alexandra Brito

Prof. António Nascimento Pinheiro

Eng.ª Fernanda Santiago

Prof. Francisco Ferreira

Prof. Francisco Taveira Pinto

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E OPERACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS EM PORTUGAL

Reflexão e Propostas

junho de 2015

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. Génese e objetivo	3
1.2. Âmbito e conteúdo	3
2. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NACIONAIS.....	5
3. TENDÊNCIAS E INFLUÊNCIAS IDENTIFICADAS NA EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL ..	8
3.1. Ao nível político nacional e europeu.....	8
3.2. Ao nível da sociedade civil	9
4. PRINCIPAIS ÁREAS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS ABORDADAS.....	11
4.1. Considerações prévias.....	11
4.2. Monitorização	11
4.2.1. Enquadramento	11
4.2.2. Massas de água superficiais e subterrâneas.....	12
4.3. Planeamento	13
4.3.1. Enquadramento.....	13
4.3.2. Evolução mais recente	13
4.4. Licenciamento, regime económico-financeiro e fiscalização dos usos	15
4.4.1. Enquadramento	15
4.4.2. Situação atual	16
4.5. Ordenamento, proteção e valorização.....	17
4.5.1. Enquadramento	17
4.5.2. Desenvolvimento verificado	17
4.6. Convenção luso-espanhola, sua aplicação e desenvolvimento	19
4.6.1. Génese e evolução.....	19
4.6.2. Evolução mais recente	21
4.7. Orla e zona costeira.....	22
4.7.1. Enquadramento	22
4.7.2. Situação atual	24
4.8. Controlo da segurança de barragens	26
4.8.1. Enquadramento	26
4.8.2. Operacionalização do controlo.....	27
5. PERSPECTIVAS E NECESSIDADES DE INTERVENÇÃO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NACIONAIS	28
Âmbito global	28
Monitorização	29

Planeamento	30
Licenciamento e regime económico-financeiro	30
Ordenamento e valorização	30
Convenção luso-espanhola	30
Zona costeira	31
Segurança de barragens	32

1. INTRODUÇÃO

1.1. Génese e objetivo

Por iniciativa da Comissão Diretiva da Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (APRH) 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, sua evolução, tendências e influências que revela e repercussões de cada um dos modelos organizacionais entretanto adotados.

Essa reflexão, abrangendo um período de aproximadamente 40 anos (entre 1977 e 2014), passa por uma avaliação das consequências da evolução verificada nas principais áreas de gestão dos recursos hídricos e visa 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 Grupo de Trabalho subscritor do presente documento foi criado ao abrigo do artigo 21º do Estatuto da APRH, onde se diz que “a Comissão Diretiva poderá constituir, com carácter temporário, grupos de trabalho para o estudo de problemas específicos no âmbito das atribuições da APRH (...)”, sendo constituído pelas seguintes pessoas:

- Eng.^a Alexandra Brito;
- Eng.^o António Eira Leitão (coordenador);
- Prof. António Pinheiro;
- Eng.^a Fernanda Santiago;
- Prof. Francisco Ferreira;
- Prof. Francisco Taveira Pinto.

A Comissão Diretiva da APRH definirá a forma de divulgar as ideias aqui expressas, que se quis fossem criteriosas e se espera sejam adequadas para a resolução das questões de fundo e insuficiências de ordem institucional identificadas no próprio documento.

1.2. Âmbito e conteúdo

O Grupo de Trabalho, em função do que lhe foi solicitado, entendeu desenvolver os temas e tópicos que melhor caracterizam a evolução verificada e a situação atual da gestão da água em Portugal, de forma a detetar as causas, os efeitos e as influências que tiveram as mudanças organizacionais introduzidas no período em análise.

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 suas principais consequências.

Considerou-se importante para o objetivo a atingir, as audições e troca de impressões que tiveram lugar com pessoas abalizadas nas áreas de atuação tidas como mais significativas ou que denotam maiores debilidades funcionais, participação essa que se revelou de grande valia e utilidade e aqui se reconhece.

Já no âmbito da análise prospetiva, conducente ao equacionamento de propostas de atuação nas estruturas institucionais, quer no plano estratégico quer no plano operacional, procurou-se sistematizar as questões fulcrais detetadas e a resolver, tidas em conta as restrições existentes e os meios de intervenção disponíveis, por forma a dar coerência e consistência às propostas formuladas.

No ponto de vista do Grupo de Trabalho, a reflexão empreendida justifica-se por si mesma, face ao conhecimento que se vai tendo da situação vigente, mas também pelo contraste que se observa entre a atenção, tempo e meios dedicados à reestruturação dos serviços de água e os (não) dedicados à estruturação e prática, mais vasta, da gestão dos recursos hídricos nacionais.

Nestes termos, o trabalho agora apresentado foi organizado em cinco capítulos, onde sucessivamente se aborda:

- na introdução, a génese, objetivo e conteúdo do documento;
- a evolução da estrutura institucional e normativa de gestão dos recursos hídricos nacionais;
- as tendências e influências reveladas na evolução da estrutura institucional;
- as principais áreas de gestão dos recursos hídricos focadas no documento;
- as perspetivas e necessidades de intervenção na gestão dos recursos hídricos nacionais.

Ao longo do documento adotar-se-á a terminologia usada nas datas referenciadas, o que por si só ilustra a forma como o tema “água” era abordado e como foi evoluindo ao longo do tempo.

Conscientes das dificuldades que as ideias aqui expostas poderão encontrar para se concretizarem, os membros do Grupo de Trabalho não querem deixar de acentuar a grande relevância que elas podem assumir para a gestão e aproveitamento sustentável dos nossos recursos hídricos, dos quais tanto depende o progresso e a qualidade de vida dos cidadãos portugueses. É esse o sentido do contributo cívico que, com gosto e convicção, entenderam dar.

2. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NACIONAIS

Nesta análise introdutória da reflexão que se entendeu levar a efeito pretende-se descrever, de forma breve mas objetiva, a evolução da estrutura institucional, bem como da legislação mais significativa associada a cada ciclo de transformação da orgânica institucional de gestão dos recursos hídricos portugueses.

A administração pública das águas portuguesas, ao abrigo do Código Civil vigente (o denominado Código de Seabra), provém de março de 1884 e de dezembro de 1892, datas em que foram criados, organizados e regulamentados os Serviços Hidráulicos e as respetivas circunscrições hidráulicas. Nos diplomas legais então publicados são estabelecidas normas sobre a classificação e demarcação dos cursos de água e das bacias hidrográficas, sua conservação, melhoramento, aproveitamento e “polícia” e respeitantes à execução, custeio e licenciamento das obras hidráulicas.

A legislação para regulação do uso das águas veio a ser completada e melhorada em maio de 1919, através do Decreto-Lei nº 5787-III, no qual se reafirma a importância para o território nacional daquele elemento natural, se delimita o domínio público hídrico e se estabelece e regulamenta o aproveitamento das águas públicas por concessão.

Em dezembro de 1944 é promulgada a eletrificação do País, determinando que “a produção de energia elétrica será principalmente de origem hidráulica” e que “as centrais térmicas desempenharão funções de reserva e apoio”. Nesse diploma são estabelecidas as bases para a instalação de centrais electroprodutoras com recurso a concessões, orientação que começou a produzir efeitos práticos logo a partir de 1950 com a construção dos primeiros grandes aproveitamentos hidroelétricos.

A última reorganização significativa da Direção-Geral dos Serviços Hidráulicos veio a ter lugar em dezembro de 1949 e em novembro de 1959, com a integração dos serviços e das obras de hidráulica agrícola, também chamadas de fomento hidroagrícola, e a definição de critérios para a execução, exploração e conservação desse tipo de empreendimentos.

A consignação da água como um recurso básico e insubstituível para o desenvolvimento económico-social, a simultânea preocupação com a quantidade e a qualidade das águas, o controlo das utilizações e das descargas - conjugando os princípios do utente-pagador e do poluidor-pagador -, assim como a necessidade de “promover a gestão integrada do conjunto dos recursos hídricos, pela aplicação dos mesmos instrumentos económicos e regulamentares aos cursos de água, lagos, águas subterrâneas e águas costeiras”, num “quadro de bacias ou grupos de bacias hidrográficas”, veio a ser sistematizada em setembro de 1977 (Decreto-Lei nº 383/77) no diploma de constituição da Direção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos (DGRAH) e das suas cinco direções hidráulicas. É claramente assumida a função relevante e primordial da água como recurso natural indispensável para a Sociedade.

O assumir formal da relevância da proteção, utilização e gestão dos recursos hídricos nacionais constitui um marco de assinalável alcance, o que leva a considerar o ano de 1977 como um bom ponto de partida para o presente documento de reflexão.

Após a década de 70 ocorreram várias alterações no quadro legal e institucional de gestão da água, “embora muitas vezes com prevalência dos aspetos formais, assimilando o progressivo alargamento da noção de recursos hídricos, primeiro encarados como um elemento com valia económica própria e, mais tarde, como património ambiental a preservar”.

Em 1986 (Decreto-Lei nº 130/86) surge a Direção Geral dos Recursos Naturais (DGRN) e prevê-se a criação das Administrações das Bacias Hidrográficas, não concretizada, e das Direções Regionais de Ambiente e Recursos Naturais (DRARN).

As primeiras modificações essenciais verificaram-se com a publicação em abril de 1987 da Lei de Bases do Ambiente (nº11/87), em que é reconhecida a vertente ambiental da água e do domínio

hídrico em que se insere, bem como a importância da sua interligação com o ordenamento, e em que são definidos alguns princípios essenciais para a gestão desta componente ambiental natural.

Posteriormente em 1990 (Decreto-Lei nº 70/90) é definido o regime do domínio hídrico do Estado, incluindo a respetiva administração e utilização. Com o Decreto-Lei nº 74/90 são aprovadas as normas de qualidade da água em função o seu tipo de utilização, são definidas as regras de atuação da Administração Pública e é estabelecido o regime de contraordenação. É também criado o Instituto Nacional da Água e as então denominadas Administrações de Recursos Hídricos.

Em 1993 (Decretos-Leis nºs 190/93 e 191/93) o Instituto Nacional da Água passa a Instituto da Água e são estabelecidas as Direções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais, mais tarde Direções Regionais do Ambiente e, por fim, Direções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território (DRAOT). É ainda constituída a empresa Águas de Portugal.

No ano imediato surgem os Conselhos de Bacia e com os Decretos-Leis nºs 45, 46 e 47/94 procurou-se disciplinar o planeamento dos recursos hídricos, definir o regime de utilização do domínio hídrico e o correspondente regime económico-financeiro.

Em 2000 surge a Diretiva Quadro da Água do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (2000/60/CE), em 2001 são elaborados os Planos de Bacia Hidrográfica e o Plano Nacional da Água é publicado no ano seguinte (Lei nº 112/2002).

De 2003 a 2005 (Decreto-Lei nº 104/2003 e alterações introduzidas através dos Decretos-Leis nºs 117/2004 e 114/2005) são criadas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e são extintas as Comissões de Coordenação Regional (CCR) e as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT).

A modificação mais significativa deste período surge em 2005 com a publicação da Lei sobre a Titularidade dos Recursos Hídricos (nº 54/2005) e da Lei da Água (nº 58/2005) e seus diplomas complementares, na decorrência e sob o impulso da Diretiva Quadro da Água. A Lei da Água transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva Quadro da Água e sistematiza e revê toda a legislação sobre a gestão da água no País, estabelecendo o novo quadro institucional que assegurará a gestão global e sustentável das águas superficiais (interiores, estuarinas e costeiras), dos respetivos leitos e margens e das águas subterrâneas. A Lei da Água procede à harmonização daquele enquadramento com o conceito de região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão, criando-se através do Decreto-Lei nº 208/2007 cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH), todas elas situadas no Continente, bem como os respetivos Conselhos de Região Hidrográfica.

As ARH recebem as suas competências das CCDR (que em 2003 as tinham recebido das DRAOT), em matéria de licenciamento e fiscalização de recursos hídricos, bem como os meios materiais e humanos afetos a tais tarefas, e assumem as funções de planeamento, posteriormente concentradas no Instituto da Água. Por seu turno, o Instituto da Água passa a assumir funções reguladoras e coordenadoras relativamente aos recursos hídricos, na condição de Autoridade Nacional da Água.

A nova legislação tem impacto direto sobre cerca de trezentas entidades gestoras de abastecimento público de água (mesmo excluindo o caso das juntas de freguesia e similares) e sobre outras tantas entidades gestoras de saneamento de águas residuais urbanas no Continente português. Tais entidades são agentes importantes na prossecução dos objetivos da Lei da Água, por exemplo no controlo das descargas de águas residuais e da qualidade da água nos sistemas de abastecimento.

A última e mais significativa modificação introduzida no quadro institucional neste período teve lugar em 2012 (Decretos-Leis nºs 7/2012 e 56/2012) com a extinção/fusão/integração do Instituto da Água na Agência Portuguesa do Ambiente (APA), onde igualmente foram inseridas, como estruturas descentralizadas e sem personalidade própria, as Administrações da Região Hidrográfica. Em 2015 são instituídos novos Conselhos de Região Hidrográfica (Portaria nº 37/2015).

Em paralelo, a inserção a nível governamental das mencionadas instituições responsáveis pela administração de água sofreu múltiplas inflexões, que denotam a evolução de conceitos em relação à gestão dos recursos hídricos nacionais.

Do tradicional Ministério das Obras Públicas, mais tarde designado do Equipamento Social, a gestão da água passou em 1981 para o Ministério da Qualidade da Vida e em 1986 para o Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Em 1990 a gestão da água foi integrada no então criado Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, que posteriormente foi designado Ministério do Ambiente, depois Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e, mais tarde, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Mais recentemente a gestão dos sistemas hídricos apareceu ligada à agricultura, dentro do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e à energia, no quadro do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Em síntese:

- na evolução orgânica verificada podem considerar-se de uma forma geral, três períodos distintos: até 1993 com o aparecimento do Instituto Nacional da Água; até 2005 com a publicação da Lei da Água, período durante o qual surge a Diretiva Quadro da Água e após 2005 com a publicação e implementação da Lei da Água;
- houve remodelações frequentes nas estruturas administrativas, sobretudo a nível regional, e na sua inserção nos departamentos ministeriais que, no entanto, não corresponderam a verdadeiras inovações ou a um reforço da robustez dos procedimentos de gestão dos meios hídricos;
- aquelas remodelações denotam uma evolução positiva no posicionamento ambiental dos recursos hídricos e da visão transversal que deve guiar a sua utilização, mas revelam, simultaneamente, uma secundarização do recurso água no desenvolvimento equilibrado e sustentável do País, para mais num cenário de alterações climáticas.

3. TENDÊNCIAS E INFLUÊNCIAS IDENTIFICADAS NA EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

3.1. Ao nível político nacional e europeu

A evolução da gestão da água em Portugal é reflexo de um conjunto de influências políticas (à escala nacional e, de forma muito marcante, à escala europeia) e da sociedade civil, que importa analisar e destacar.

No que respeita a uma eventual influência político-partidária em diferentes governos, a análise das últimas décadas não revela uma influência ideológica marcada em relação à gestão da água. As preocupações dominantes têm estado associadas a tentativas de fomentar uma maior interligação e sinergias entre diversas áreas e/ou serviços, à redução de custos e à suposta otimização de recursos humanos em diferentes instituições da administração nacional e regional.

Não se pode dizer que tenha havido uma tendência centralizadora ou descentralizadora da política da água, dado que a dimensão de proximidade, regional e depois à escala da bacia hidrográfica, com maior ou menor peso, foi sempre um elemento presente. Houve efetivamente em diversas ocasiões, um diferente protagonismo em cada instituição, nacional ou regional, da área dos recursos hídricos, e dificuldades de governança entre as duas escalas em jogo. Porém, deve reconhecer-se uma mudança de paradigma com a instituição das Administrações de Região Hidrográfica (ARH) após a aprovação da Lei da Água, com a promoção da gestão da água à escala regional. Aquando desta mudança, a responsabilidade de condução dos trabalhos de gestão da água foi assumida a um nível superior ao estatuto de direção de serviços, estatuto esse que apenas perdurou durante esta estrutura orgânica. Alguma inversão do protagonismo atribuído ao posicionamento das ARH viria a ser dado com a sua integração na Agência Portuguesa do Ambiente, onde a dependência hierárquica e também financeira, mudou a relação destas entidades regionais com os restantes atores.

No que respeita às influências internacionais na gestão da água em Portugal, elas foram, do ponto de vista técnico, materializadas pelo contacto institucional e pessoal, principalmente à escala da administração e das universidades, promovido ao longo das últimas décadas. O Conselho Mundial da Água, de que a APRH é membro, e a realização de um Fórum Mundial da Água de três em três anos desde 1997, são fonte de inspiração para práticas à escala nacional. As negociações com Espanha na década de 60 do século passado que culminariam com a assinatura de Convénios relativos aos rios internacionais, obrigaram a uma concertação de interesses, sucessivamente mais abrangentes e complexos. A Convenção de Albufeira e a mais recente implementação de princípios de gestão de bacias hidrográficas internacionais, em linha com a Diretiva Quadro da Água, obrigaram e obrigarão a uma concertação bilateral entre Portugal e Espanha, que assume um enorme relevo para o país e que tem sido citada como caso de estudo à escala internacional.

O momento decisivo para a gestão dos recursos hídricos em Portugal resultou da integração do país na Comunidade Europeia em 1986. Na Europa, a legislação relativa à água foi dos primeiros setores da política ambiental a ser abrangido. Atualmente podemos contabilizar mais de 25 diplomas, entre Diretivas e Decisões diretamente relacionados com esta temática. Numa primeira fase, o objetivo foi definir padrões de qualidade para os diferentes tipos de águas (por exemplo, água superficial, água balnear, ou água para consumo humano), ao mesmo tempo acompanhados por valores-limite relativos a usos diferenciados, como foi o caso das Diretivas relativas às substâncias perigosas e às águas subterrâneas.

O primeiro pacote de Diretivas decorreu do 1º Programa de Ação para o Ambiente, de 1973, e resultou numa legislação demasiado fragmentada e dificilmente aplicável. De 1980 a 1991, período em que decorre a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, a legislação sobre a água foi menos abrangente e assumiu uma filosofia diferente, com instrumentos focalizados em causas relevantes mas particulares de poluição: a Diretiva nitratos e a Diretiva relativa às águas residuais urbanas. Ao longo da década de 90 do século passado preparou-se e concretizou-se a verdadeira revolução legislativa da política da água europeia, com a publicação no ano 2000 da

Diretiva-Quadro da Água e a revogação de várias Diretivas que se integraram neste novo instrumento.

Simultaneamente, é importante entendermos que há todo um conjunto de legislação europeia verdadeiramente determinante na gestão de recursos hídricos. Atualmente, a perspetiva deve ser considerada de diferentes ângulos: os projetos (em particular, os regimes de avaliação de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica), as emissões (como é o caso do regime sobre prevenção e controlo integrados da poluição), e por último, os princípios e formas de gestão, incluindo uma atenção sobre os aspetos da qualidade e o cumprimento de valores-limite.

Desde a integração europeia e como já referido anteriormente, a política da água e dos serviços associados em Portugal foi sempre determinada pela política europeia, nomeadamente no que respeita às obrigações legais e ao financiamento.

A política portuguesa no domínio dos recursos hídricos tem sido em grande parte uma consequência direta dessa nossa integração na União Europeia – não apenas todo um conjunto de pacotes financeiros viriam a suportar a resolução dos problemas de primeira geração na área do abastecimento de água para consumo humano e tratamento de águas residuais - com ênfase inicial para o Fundo de Coesão – como toda a resposta nacional tem sido motivada pelo desafio permanente do cumprimento de legislação comunitária por receio das consequências que possam daí advir. Note-se que na própria avaliação das questões significativas da gestão da água (QSiGA), a legislação comunitária continua a ser um dos aspetos decisivos para a consideração das diversas questões em relação a cada bacia hidrográfica (nomeadamente zonas balneares, nitratos, águas residuais urbanas e riscos de inundações).

O marco mais emblemático da influência europeia deu-se em 2005, com a transposição do mais importante instrumento legislativo à escala da União (a Diretiva Quadro da Água), que viria a ser conciliado com o diploma mais integrador e prospetivo à escala nacional, a Lei da Água, cujo conteúdo iria mudar consideravelmente a visão e a forma de funcionamento das entidades relacionadas com a gestão dos recursos hídricos.

3.2. Ao nível da sociedade civil

A influência da sociedade civil na gestão da água tem sido feita ao longo das últimas décadas, em particular a partir da década de oitenta do século passado, através de organizações não governamentais de ambiente (ONGA), com uma intervenção mais generalista e menos especializada, bem como através de associações técnicas e científicas especializadas (caso da APRH – Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos), ou representativas de diferentes setores, nomeadamente agricultura, indústria, ou da própria distribuição de água de consumo humano.

As organizações em causa expressam a sua opinião e procuram ter influência no contexto da sua representação no Conselho Nacional da Água desde 1994, bem como nos antigos Conselhos de Bacia Hidrográfica. Tem-se verificado a participação em processos de discussão e consulta pública, em particular aquando da transposição da Diretiva-Quadro da Água e na conceção e aprovação da Lei da Água e, muito em especial, nos domínios do planeamento e gestão de recursos hídricos em Portugal. O seu envolvimento terá contribuído para uma melhor aceitação de um conjunto de novos conceitos e princípios, de que são exemplo a gestão integrada dos recursos hídricos, a gestão por bacia hidrográfica, a recuperação de custos e a própria participação pública nos processos de decisão.

A participação nos processos de decisão tem contribuído, além disso, para uma comunidade técnico científica mais competente e dinâmica no domínio dos recursos hídricos, num claro esforço de integração de políticas e entidades setoriais, embora ainda muito aquém do desejável. A ação persistente das organizações, em particular o esforço desenvolvido ao longo de décadas pela APRH, envolvendo especialistas, responsáveis governativos e da administração, bem como representantes de interesses diversos, é patente também nas muitas iniciativas, de carácter mais transversal ou mais setorial, nas quais os recursos hídricos ganharam uma maior relevância.

A atuação das diferentes organizações da sociedade civil com intervenção na área dos recursos hídricos tem sido efetuada de várias formas:

- a realização de iniciativas de reflexão, divulgação e alerta;
- a discussão sobre os elevados encargos, burocracia e dispersão na administração exigidos às atividades económicas utilizadoras de água;
- a formalização de queixas junto da Comissão Europeia por incumprimento de legislação comunitária, nomeadamente no caso das Diretivas relativas à água para consumo humano, nitratos e águas residuais;
- a oposição pelas ONGA à construção de barragens de maior dimensão, em particular Alqueva, Baixo-Sabor e muitos dos empreendimentos presentes no Plano Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroelétrico.

Os resultados deste trabalho são por vezes limitados, apesar de terem constituído e continuarem a constituir importantes formas de pressão, no sentido de discutir a sustentabilidade ambiental, económica e social de políticas na área dos recursos hídricos de sucessivos governos. A integração da política da água com as políticas setoriais é um objetivo ainda longe de estar alcançado, não obstante as sucessivas remodelações que atrás se mencionaram. A chamada de atenção para este facto tem sido protagonizada pelas organizações científicas e da sociedade civil e não tanto à escala governamental, onde não se têm revelado diferenças ideológicas marcantes de cariz político-partidário em relação à responsabilidade pela gestão da água, mas sim quanto aos meios disponibilizados e à sua melhor organização.

4. PRINCIPAIS ÁREAS DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS ABORDADAS

4.1. Considerações prévias

Neste quarto capítulo pretende-se consubstanciar as análises atrás efetuadas e as propostas de intervenção contidas no último capítulo, 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 portugueses.

As áreas de intervenção que se considerou fundamental abordar no presente documento 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.

Em relação a cada um dos mencionados domínios, neste capítulo apresenta-se o seu enquadramento, nomeadamente no aspeto legal, e a situação atual ou evolução mais recente das ações desenvolvidas nas áreas de gestão que nele são englobadas.

4.2. Monitorização

4.2.1. Enquadramento

A monitorização dos recursos hídricos começou por ter um carácter essencialmente de controlo da quantidade de água disponível e da sua relação com a precipitação. Assim, foram sendo estabelecidas estações de medição da precipitação e de outros parâmetros meteorológicos (rede meteorológica) e de medição dos níveis de água em seções de cursos de água (rede hidrométrica). Essas redes, com algumas estações que remontam ao início do século XX, são essenciais para a gestão quantitativa dos recursos hídricos, seu licenciamento e fiscalização e para os estudos e projetos relativos à sua utilização e ordenamento do território e, mais recentemente, dão também resposta à Diretiva sobre a Avaliação e Gestão dos Riscos de Inundações, transposta pelo Decreto-Lei nº 115/2010 de 22 de outubro. Suportam ainda o Sistema de Vigilância e Alerta dos Recursos Hídricos (SVARH) e apoiam o trabalho da Comissão de Gestão das Albufeiras (Decreto-Lei nº 21/98, de 3 de fevereiro).

A rede nacional de qualidade da água (RENQA) teve início no princípio da década de oitenta e foi sendo progressivamente complementada com vista a dar cumprimento à legislação nacional e comunitária de qualidade da água. Compreendia cerca de 120 estações de amostragem e incluía determinações analíticas de parâmetros físico-químicos e bacteriológicos, não sendo a caracterização biológica em regra contemplada.

No respeitante às águas subterrâneas a rede de monitorização piezométrica iniciou-se na década de setenta nas regiões do Algarve e do Centro e era composta por 83 pontos de observação. No que concerne à qualidade das águas subterrâneas a monitorização regular iniciou-se na década de oitenta na região do Algarve e compreendia 76 estações de amostragem.

A monitorização das águas interiores (superficiais e subterrâneas), de transição e costeiras tornou-se mais exigente a partir da publicação da Diretiva nº 2000/60/CE, de 23 de outubro de 2000, transposta para a legislação nacional pela Lei da Água. De acordo com a referida Diretiva-Quadro, as massas de água superficiais identificadas pelos estados-membros deverão ser objeto de programas de monitorização biológica, química e hidromorfológica e, no caso das massas de água subterrâneas, de monitorização química e quantitativa.

No que respeita às redes meteorológica e hidrométrica (num total de cerca de 930 estações), foi efetuada uma profunda revisão em 2001 e uma revisão de menor envergadura em 2010. Os dados recolhidos em estações extintas continuam disponíveis, quer através do Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), quer através de consulta dos dados em suporte de papel, quando não se encontram carregados nessa base de dados. Estas redes estiveram sujeitas, recentemente, a um longo período sem manutenção regular (desde 2008), por falta de

verbas, que levou à degradação e interrupção de funcionamento de um número muito elevado de estações.

O programa de recuperação atualmente em vigor, que resultou da captação de verbas do POVT-QREN (Modernização e Operacionalização das Estações Automáticas das Redes Hidrometeorológicas) e do Fundo de Proteção de Recursos Hídricos, já permitiu operacionalizar uma percentagem significativa das estações desativadas, tendo também sido reativado o Sistema de Vigilância e Alerta de Recursos Hídricos e as estações de referência para a verificação do cumprimento da Convenção de Albufeira.

As redes de monitorização de qualidade de águas superficiais (interiores, de transição e costeiras) e das águas subterrâneas foram profundamente revistas no final de 2006, de modo a corresponder às exigências da Diretiva-Quadro da Água. Foi também estabelecida a rede de monitorização biológica. Desde então, têm sido efetuados pequenos ajustamentos, nas diversas redes, de modo a corresponder à evolução temporal das pressões antrópicas, com maior ênfase no que se refere à rede de monitorização físico-química das águas superficiais.

4.2.2. Massas de água superficiais e subterrâneas

O número de massas de água superficiais, definidas com base nos critérios da Diretiva-Quadro da Água (DQA), é bastante elevado (superior a 1000), o que tem causado problemas a nível do cumprimento dos programas de monitorização dessas massas de água, impostos pela própria Diretiva-Quadro. A nível das águas subterrâneas a situação é mais adequada, estando definidas 93 massas de água.

A racionalização dos correspondentes programas de monitorização tem sido analisada a nível dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica pelos serviços da Administração envolvidos, com o objetivo de racionalizar os programas de monitorização e, simultaneamente, reduzir os elevados custos decorrentes de tal monitorização, com relevância para a que se refere aos aspetos biológicos, que são proporcionalmente bastante mais dispendiosos de monitorizar, sem descurar, contudo, o conhecimento necessário para cumprimento das obrigações comunitárias.

A redução do número de massas de água superficiais interiores será crucial, pois permitirá que com o mesmo número de pontos de amostragem se obtenha uma melhor caracterização dessas massas de água, na medida em que será possível ter um maior número de pontos por massa de água, o que permitirá ter uma avaliação mais próxima dos diversos parâmetros, evitando erros decorrentes de medições singulares para cada massa de água.

Existem áreas em que as fontes de poluição urbanas (sujeitas à Diretiva das Águas Residuais) e a fontes de poluição por atividades agrícolas e pecuárias (sujeitas à Diretiva Nitratos) estão presentes em simultâneo e em que poderá não ser evidente, numa primeira aproximação, a identificação das contribuições das diversas atividades antrópicas. No entanto, existem tecnologias que permitem esclarecer as dúvidas e estabelecer a origem das fontes de poluição, tecnologias estas que já foram utilizadas em Portugal.

Realça-se que têm surgido novas obrigações comunitárias a nível de monitorização, decorrentes da Diretiva das Substâncias Prioritárias (Diretiva nº 105/2008/CE) e da sua própria revisão (Diretiva nº 39/2013/UE), nomeadamente com a criação do mecanismo da *watch list*, que implica um acréscimo de monitorização para um conjunto de poluentes emergentes.

4.3. Planeamento

4.3.1. Enquadramento

O planeamento das águas é definido na Lei da Água, que estabelece no seu artigo 24º “o planeamento das águas visa fundamentar e orientar a proteção e a gestão das águas e a compatibilização com as suas disponibilidades”. O processo efetivo de planeamento é concretizado pelos seguintes instrumentos:

- Plano Nacional da Água (PNA), de âmbito nacional;
- Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH), de âmbito territorial abrangendo uma ou mais bacias hidrográficas;
- Planos Específicos de Gestão da Água (PEGA), de âmbito territorial ou setorial e complementares dos PGRH.

“O PNA é o instrumento de gestão das águas, de natureza estratégica, que estabelece as grandes opções da política nacional da água e os princípios e as regras de orientação dessa política, a aplicar nos Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas e por outros instrumentos de planeamento das águas”.

Os PGRH como instrumentos de planeamento de nível territorial, visam a gestão, a proteção e a valorização ambiental, social e económica das águas ao nível da bacia hidrográfica, de acordo com as orientações estratégicas do PNA. Os PGRH vinculam as instituições e organismos públicos com competências no domínio da água a nível nacional e regional e ainda as autarquias e empresas concessionárias de serviços hídricos, no que respeita à implementação de medidas concretas que constam nos planos.

Os PEGA, enquanto planos complementares dos PGRHs, têm como objetivo a resolução de um ou mais problemas concretos de carácter temático ou regional.

4.3.2. Evolução mais recente

O primeiro PNA (2002), aprovado pelo Decreto-Lei nº 112/2002 de 17 de abril, representou, à data, um significativo esforço na caracterização dos recursos hídricos e tinha a vigência máxima de dez anos, devendo ser revisto no prazo máximo de oito anos. Este plano foi precedido dos 17 Planos de Bacia Hidrográfica, aprovados em 2001, sintetizando e sistematizando os respetivos diagnósticos. Este conjunto de planos constituiu um instrumento fundamental para a gestão integrada dos recursos hídricos, centrada nas bacias hidrográficas. Toda a estratégia então definida foi balizada pela necessidade de responder aos normativos comunitários transpostos para a legislação portuguesa e de garantir o alinhamento com os objetivos da Convenção de Albufeira (1998).

Este plano já identificava como urgente a reformulação do quadro legal e institucional, apontando para o agrupamento de bacias em regiões hidrográficas, em número compatível com a capacidade técnica e financeira do Estado. Quanto ao modelo organizativo, apontava para a criação de uma autoridade nacional da água e um nível de administração à escala de bacia ou região hidrográfica diretamente responsável pelo licenciamento das utilizações e pela aplicação do regime económico e financeiro. O PNA não foi ainda atualizado, não obstante o que determina a Lei da Água de 2005.

Na sequência dos trabalhos preliminares desenvolvidos em 2010 e 2011, o PNA encontra-se atualmente em fase final de elaboração, esperando-se que estabeleça as opções estratégicas da política nacional da água e as regras de orientação dessa política a aplicar nos PGRH para o período 2016-2021.

No que respeita aos PGRH ciclo de planeamento 2009-2015, foram elaborados tardiamente e sem uma visão estratégica atualizada para a gestão dos recursos hídricos que o PNA, não concretizado neste do ciclo de planeamento, facultaria. Estes planos foram elaborados num

contexto difícil, por vários motivos: crise financeira do País; início de instalação das Administrações de Região Hidrográfica; fraca coordenação a nível nacional por parte do INAG; objetivos excessivamente sintonizados no risco de incumprimento do normativo comunitário; e, conhecimento aquém do desejável do estado das massas de água.

Como apreciação genérica, pode afirmar-se que os PGRH deste ciclo revelaram um bom trabalho técnico, embora sem uma harmonização entre os diferentes planos e com uma deficiente articulação com os PGRH espanhóis. Os objetivos foram pouco ambiciosos e como a sua implementação estava fortemente dependente de terceiros, sobretudo fora da área do saneamento básico, exigia um acompanhamento apertado por parte da administração, o que não foi conseguido. Outro aspeto não menos importante prende-se com a insuficiente monitorização das massas de água e, em consequência, com o recurso a demasiadas extrapolações e análise pericial.

O desinvestimento na monitorização, também condicionou a análise de custo-eficácia dos programas e medidas propostos no ciclo 2009-2015 e vai certamente condicionar a avaliação das propostas para o ciclo 2016-2021. Idêntico condicionalismo resultará da inexistência de uma análise de custo-benefício das medidas implementadas no ciclo antecedente de planeamento.

Os PGRH para o período 2016-2021 encontram-se em elaboração. A identificação das Questões Significativas da Gestão da Água (QSiGA) é uma etapa fundamental, que sendo prévia, permite identificar as questões/temas a integrar/desenvolver no PGRH, a que não podem ser alheias as questões ligadas às bacias hidrográficas luso-espanholas. As QSiGA estiveram em consulta pública até 17 de maio de 2015, período em que decorreram várias sessões públicas de apresentação nas diferentes regiões hidrográficas. Prevê-se que a versão final dos novos PGRH venha a estar disponível em fevereiro de 2016.

4.4. Licenciamento, regime económico-financeiro e fiscalização dos usos

4.4.1. Enquadramento

A Lei n.º58/2005, que aprova a Lei da Água, no seu Capítulo V-Utilização dos recursos hídricos, estabelece a necessidade de título de utilização dos recursos hídricos (TURH).

As utilizações dos recursos hídricos públicos e privados que tenham impacto no estado das massas de água e na gestão equilibrada dos recursos carecem de um título de utilização que pode ter a figura de “autorização”, “licença”, ou “concessão”. Este título é concedido pelas estruturas regionais aquando do licenciamento da respetiva utilização.

O Decreto-Lei nº 226/2007 regula e estabelece disposições para efeitos de atribuição do título pela administração de região hidrográfica territorialmente competente e vem introduzir a figura de autorização e de mera comunicação prévia, para certas utilizações. Adota ainda o recurso a meios informáticos como método de agilização da tramitação procedimental.

No que respeita ao Regime Económico e Financeiro dos recursos hídricos, o Decreto-Lei nº 97/2008, de 11 de junho, aprova três instrumentos de grande importância na gestão sustentável da água, a taxa dos recursos hídricos, as tarifas dos serviços públicos de água e os contratos programa relacionados com a atividade de gestão dos recursos hídricos.

No contexto do mesmo regime económico e financeiro, foi criada a Taxa de Recursos Hídricos (TRH), que é devida pela utilização dos recursos hídricos e visa compensar o custo ambiental inerente à atividade, bem como os custos administrativos inerentes ao planeamento, gestão, fiscalização e garantia da qualidade das águas. A matéria tributável da TRH determina-se com base no autocontrolo e na medição regular dos utilizadores ou, na sua ausência, pelos máximos constantes dos títulos de utilização emitidos pelas Administrações de Região Hidrográfica. A afetação da receita da TRH é feita do seguinte modo: 50% para o Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos (FPRH); 40% para a ARH a quem compete a respetiva liquidação e 10% para a Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

As receitas resultantes da cobrança da taxa de recursos hídricos devem ser aplicadas: no financiamento das atividades que tenham por objetivo melhorar a eficiência do uso da água e a qualidade dos recursos hídricos; no financiamento das ações de melhoria do estado das águas e dos ecossistemas associados e na cobertura dos demais custos incorridos na gestão dos recursos hídricos, objeto de utilização e proteção.

Por sua vez o Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos (FPRH) visa promover a utilização racional e a proteção dos recursos hídricos através da afetação dos recursos financeiros a projetos e investimentos públicos ou privados necessários ao seu melhor uso e, muito em particular, através da afetação aos mesmos de uma parcela da receita gerada pela taxa de recursos hídricos.

Quanto ao controlo de ocorrências inadvertidas e à vigilância das atividades que envolvam a utilização dos recursos hídricos, a Lei da Água aborda o tema em várias partes do diploma, nomeadamente em relação à fiscalização das atividades desenvolvidas com o dever por parte das pessoas abrangidas de informar as entidades competentes de quaisquer incidentes e factos que constituam perigo para o ser humano ou para o estado ambiental.

Correlativamente, a Lei da Água aborda ainda a responsabilidade civil por danos ambientais, causados por deterioração do estado das águas que não decorra de utilização conforme com o respetivo título de utilização e das condições nele estabelecidas; e, o estado temporário de emergência ambiental, quando ocorram catástrofes naturais ou acidentes provocados pelo homem que danifiquem ou causem um perigo muito significativo para a saúde pública, a segurança de pessoas e bens e o estado de qualidade das águas.

A Lei da Água prevê também as figuras da Associação de Utilizadores e de empreendimentos de fins múltiplos, que até ao presente não obtiveram o grau de aplicação que conviria à mais eficaz e pró-ativa gestão dos recursos hídricos nacionais.

4.4.2. Situação atual

No atual enquadramento institucional, em que as Administrações de Região Hidrográfica (ARH) passaram a constituir serviços desconcentrados da APA, a nível regional, verifica-se alguma melhoria na receção dos pedidos de licenciamento, mas não na emissão dos títulos. Esse facto deve-se à melhoria da plataforma eletrónica SILIAMB, que veio facilitar e reduzir os erros e omissões no processamento dos pedidos, permitindo acompanhar o processo de licenciamento e reportar os dados de autocontrolo.

O Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH), cuja situação já foi referida em 4.2.1, congrega os dados de monitorização e é uma peça fundamental de suporte ao processo de licenciamento, pois permite um conhecimento das disponibilidades hídricas, do estado das massas de água, das pressões a que estão sujeitas e dos objetivos de qualidade e quantidade estabelecidos.

A APA, apesar de estatutariamente ser dotada de autonomia administrativa e financeira, tem tido nos últimos anos dificuldades na afetação destas receitas nos termos legislados. Seria da maior importância a afetação da receita da TRH aos fins para que foi criada, única forma de não defraudar a expectativa dos cidadãos utilizadores dos recursos hídricos, que a pagaram. É desejável, também, que haja transparência na divulgação da afetação do FPRH e eventualmente até numa melhor formulação da forma de acesso a este fundo, até agora casuístico.

Se, para a maioria das utilizações, o Regime Económico e Financeiro hoje quase passa despercebido, uma vez que é facilmente repercutido nos utilizadores finais de uma forma “diluída” no tempo e noutras taxas, já em determinadas utilizações dos recursos hídricos é percecionado como um imposto, cobrado anualmente e assumido como um custo de produção, facto agravado pelas receitas obtidas não estarem a ser destinadas a fins para que o regime foi concebido, mas antes para financiar despesas correntes da Administração Pública.

Quanto aos danos ambientais e às inspeções/fiscalizações efetuadas na área dos recursos hídricos, encontra-se registo no site da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e da Administração do Território (IGAMAOT), embora apenas até 2011. Sobre a responsabilidade civil e administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais, nos termos do Decreto-Lei nº 147/2008, de 29 de julho, há um relatório da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) de abril de 2013 que descreve e caracteriza as escassas ocorrências nesse âmbito observadas no País.

4.5. Ordenamento, proteção e valorização

4.5.1. Enquadramento

A gestão e o planeamento dos recursos hídricos comportam dois domínios, complementares mas não secundários, que estão para além da Diretiva-Quadro da Água e são claramente expressos na Lei da Água de 2005, como segue:

- o ordenamento das utilizações dos recursos hídricos através de instrumentos de gestão territorial e de medidas destinadas a compatibilizar aquelas utilizações com as disponibilidades, com a preservação dos mesmos recursos e com a proteção de pessoas e bens contra fenómenos extremos a eles associados;
- a proteção e valorização dos recursos hídricos, através de um conjunto de medidas para uma intervenção sistemática nesse sentido, medidas essas complementares das constantes dos planos de gestão de bacia hidrográfica.

Os instrumentos de ordenamento destinados a assegurar a utilização sustentável dos recursos hídricos na área a que se aplicam (artigos 18º a 22º da Lei da Água), vinculando tanto a Administração Pública como os particulares, comportam os seguintes planos especiais de ordenamento do território: planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (POAAP); planos de ordenamento da orla costeira (POOC); planos de ordenamento dos estuários (POE).

No que respeita às medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos (artigos 32º a 43º da Lei da Água) observa-se que elas têm como objetivos assegurar:

- a conservação e reabilitação da rede hidrográfica, das zonas ribeirinhas, da zona costeira, dos estuários e das zonas húmidas;
- a proteção especial dos recursos hídricos nos perímetros de proteção e zonas adjacentes às captações de água, nas zonas de infiltração máxima para recarga de aquíferos e nas zonas vulneráveis à poluição causada ou induzida por nitratos de origem agrícola;
- a regularização de caudais nas linhas de água e as ações de sistematização da rede fluvial;
- a prevenção e proteção contra riscos de cheias e inundações, de escassez e secas, de acidentes graves de poluição e de rotura de infraestruturas hidráulicas.

4.5.2. Desenvolvimento verificado

A elaboração e desenvolvimento dos referidos planos especiais de ordenamento do território mostram ter havido um diferente grau de concretização daqueles três tipos de planos especiais, mais concretamente:

- até ao momento foram aprovados 50 POAAP, maioritariamente situados nas áreas das ARH do Norte, do Tejo e do Alentejo. Nos casos em que não existem planos aprovados, aplica-se o regime geral estabelecido no Decreto-Lei nº 107/2009;
- os POOC do Continente (9) foram todos aprovados entre 1998 e 2005. Também os 10 POOC da RA Açores estão aprovados, mas não os relativos à RA Madeira. Estes planos deverão ser revistos no prazo de 10 anos após a publicação de cada um deles;
- só os POE do Douro e do Tejo terão sido em grande parte elaborados, mas até à data nenhum foi aprovado.

Também no âmbito da proteção e valorização dos RH a aplicação, ao longo dos últimos dez anos, do mencionado conjunto de medidas tem sido desigual, salientando-se pela positiva as intervenções programadas nas seguintes áreas, a título de medidas complementares do 1º ciclo dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH 2009-2015): prevenção e minimização dos

efeitos das cheias, secas e acidentes de poluição; proteção e valorização das águas; avaliação e gestão de riscos de inundações; avaliação de riscos de poluição accidental, de acidentes potenciais derivados na rotura de barragens; e, delimitação de perímetros de proteção das captações de água subterrânea.

Não se encontra sistematizada informação sobre a implementação daquelas medidas complementares, mas apenas sobre as medidas de base contidas nos mesmos PGRH. Apenas os relatórios anuais de atividade das antigas Administrações de Região Hidrográfica (ARH) contêm alguma informação sobre a aplicação das medidas complementares.

Têm sido efetuados trabalhos em algumas das referidas áreas, nomeadamente em relação aos planos de gestão de riscos de inundações (segundo o estabelecido no Decreto-Lei nº 115/2010, de 22 de outubro), aos cenários de rotura de barragens e suas potenciais consequências (de acordo com o Regulamento de Segurança de Barragens, Decreto-Lei nº 344/2007, de 15 de outubro) e à delimitação e condicionamentos a respeitar nos perímetros de proteção das captações de água para consumo humano, nos termos da Portaria nº 702/2009, de 6 de julho.

No âmbito do ordenamento e proteção dos recursos hídricos, a carência de intervenção mais sentida situa-se na zona costeira nacional, onde se encontra a maioria dos problemas ligados ao mar e onde as intervenções, apesar da elaboração e aprovação dos POOC, têm sido insuficientes, descoordenadas e realizadas sem a necessária coerência estratégica.

Os estuários, para os quais nem sequer foram elaborados e aprovados planos de ordenamento, constituem também uma área onde, a par da atividade portuária, deverão ser equacionadas as relevantes questões ambientais que lhe são próprias e a sua forte inter-relação com a faixa costeira envolvente.

Deteta-se, tanto na zona costeira como nos estuários, uma indefinição e diluição de competências, distribuídas por organismos ligados a ministérios distintos, associados a uma “falta de memória” dos factos ocorridos e das soluções postas em prática ao longo da costa, décadas atrás, o que vem estrangular a solução dos problemas que, ano após ano, surgem e se agudizam. Isto não falando da escassez de meios técnicos e sobretudo de meios financeiros, aspeto para que se anuncia uma evolução positiva em 2015.

4.6. Convenção luso-espanhola, sua aplicação e desenvolvimento

4.6.1. Génese e evolução

As relações luso-espanholas em matéria de águas começaram com um tratado de delimitações de fronteiras e de usos comuns, o "Tratado de Limites" (29 de setembro de 1864) e seus Anexos (1866). Em 29 de agosto e 2 de setembro de 1912 foram trocadas algumas notas entre os governos de Portugal e de Espanha, aprovando as regras para o aproveitamento industrial das águas dos rios limítrofes. A 11 de agosto de 1927 é aprovado o Convénio entre Portugal e Espanha para regular o aproveitamento hidroelétrico do troço internacional do rio Douro. Em 16 de julho de 1964 este Convénio, bem como o seu Protocolo Adicional, são estendidos aos afluentes do rio Douro. Em 29 de maio de 1968 é aprovado o Convénio entre Portugal e Espanha, para regular o uso e o aproveitamento hidráulico dos troços internacionais dos rios Minho, Lima, Tejo, Guadiana, Chança e seus afluentes e o correspondente Protocolo Adicional, complementado a 9 de abril de 1976 pela assinatura do 2.º Protocolo Adicional.

Em 30 de novembro de 1998 é assinada na Cimeira de Albufeira a "Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-espanholas" (entra em vigor em janeiro de 2000), que inclui o cumprimento das disposições relativas à política da água da União Europeia, com especial incidência nos campos da qualidade, proteção ambiental e saúde pública, assim como à coordenação de ambos os países no desenvolvimento das mesmas. Este documento constitui um instrumento primordial de regulação das relações entre Portugal e Espanha sobre as águas das bacias hidrográficas partilhadas.

A Convenção foi complementada em 2008 (30 de novembro) com a assinatura em Albufeira de um Protocolo de Revisão e do Protocolo Adicional, no qual se refletiram os critérios para a determinação do regime de caudais, melhorando a sua afetação temporal, ao contemplar, para além do regime anual, um regime estacional que assegura uma maior sustentabilidade ambiental dos rios partilhados. A Comissão para a Aplicação e Desenvolvimento da Convenção (CADC) é o órgão privilegiado de resolução das questões relativas à interpretação e aplicação da Convenção.

Os problemas identificados nos troços internacionais eram múltiplos, essencialmente de saúde pública e ambientais, devido à poluição das águas, à escassez sazonal de água e à degradação dos ecossistemas aquáticos, nomeadamente:

- aumento dos consumos de água em Espanha, que causou um decréscimo significativo dos caudais (na bacia hidrográfica do Guadiana a redução na segunda metade do século XX atingiu 50%);
- artificialização do regime de caudais com maior variação inter-anual e, em geral, maiores caudais de ponta de cheia devido a descargas incontroladas das grandes barragens e drástica redução de caudais na estação seca e início da estação húmida;
- aumento das descargas de águas residuais, em simultâneo com a redução dos caudais na estiagem, o que provocou o aumento da poluição orgânica e química, incluindo por substâncias perigosas;
- aumento da poluição difusa, sobretudo de origem agrícola, que provocou um acentuado acréscimo da salinidade, em particular por nitratos e fosfatos, e da alcalização e codificação das águas.

A Convenção de Albufeira visa assim dar resposta a um conjunto de problemas da gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas partilhadas que só poderiam ser adequadamente resolvidos num quadro de cooperação, para a proteção das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados das bacias hidrográficas luso-espanholas.

Para além disso é essencial a assistência mútua em situações extremas de cheias e secas e de incidentes de poluição acidental, com base no respeito pela soberania de cada um dos Estados, e no reconhecimento mútuo dos direitos de cada Parte ao aproveitamento sustentável das águas dessas mesmas bacias hidrográficas, no seu território nacional.

Essa cooperação estabelece as bases para o relacionamento duradouro entre as Partes, com incidência particular nos seguintes domínios:

- troca sistemática de informação sobre o estado das águas das bacias hidrográficas partilhadas, em particular sobre caudais, volumes armazenados nas albufeiras, níveis freáticos dos aquíferos, usos das águas, captações e derivações de água, descargas de águas residuais, qualidade das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados, e sobre os planos e projetos de novos aproveitamentos hidráulicos e os programas de medidas para a melhoria e a proteção da qualidade das águas;
- coordenação da gestão das águas, em particular em situações hidrológicas extremas de cheias e de secas, e em situações de incidentes de poluição;
- avaliação dos impactes transfronteiriços de novos projetos nas bacias hidrográficas partilhadas previamente à respetiva aprovação, avaliação estratégica de impactes transfronteiriços de planos e programas e avaliação a posteriori dos efeitos transfronteiriços de projetos e atividades;
- elaboração de estudos conjuntos sobre as águas transfronteiriças e coordenação da participação em programas comunitários e internacionais de interesse comum.

Na Convenção de Albufeira, embora se reconheça o direito das Partes ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas luso-espanholas (Artigo 15º), tal direito está condicionado ao princípio de não causar dano ambiental. Nada é estabelecido na Convenção quanto ao uso dos recursos hídricos nos segmentos das bacias hidrográficas dos territórios de cada uma das Partes, que não vise estritamente a proteção das águas dessas bacias hidrográficas e a eliminação ou a minimização dos danos decorrentes de situações extremas de cheias, secas e acidentes de poluição.

Já os Convénios anteriores entre Portugal e Espanha, de 1964 e de 1968, que continuam em vigor, assentam no direito de uso equitativo dos recursos, sob uma perspetiva de aproveitamento dos recursos hídricos, privilegiando a produção hidroelétrica. Refira-se que o Convénio de 1964 estabelece algumas obrigações a ambos os Estados que limitam o princípio da soberania territorial absoluta, designadamente por proibir que os Estados diminuam os escoamentos afluentes aos troços fronteiraços do rio Douro pelo aproveitamento dos recursos hídricos nos troços fluviais imediatamente a montante. Não existem disposições semelhantes na Convenção de 1968, o que é particularmente gravoso para Portugal.

A Convenção de Albufeira prevê (Artigo 7º) que as Partes elaborem anualmente um relatório sobre a evolução da situação das matérias objeto da Convenção e da situação de execução nacional das ações nela previstas, de forma a acompanhar o estado de aplicação das medidas preconizadas pela Convenção e os eventuais obstáculos que forem surgindo.

O Artigo 24º estabelece que, enquanto os direitos internos ou o direito internacional não acautelem suficientemente questões de possíveis compensações económicas motivadas pela afetação de direitos públicos ou privados resultantes do cumprimento da Convenção, a Comissão deve definir um mecanismo adequado ao seu tratamento. Por sua vez, o Artigo 28º estabelece que as partes realizem os estudos necessários para o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos dos troços fronteiraços não contemplados nos Convénios de 1964 e 1968, incluindo o Guadiana a jusante de Pomarão e o troço internacional do Erges.

4.6.2. Evolução mais recente

Atualmente e no âmbito da aplicação da Convenção Luso-Espanhola aparenta verificar-se uma melhor coordenação entre Portugal e Espanha, com a realização de várias reuniões plenárias e de grupos de trabalho (informação e planeamento), pese embora a menor atenção que o controlo e a aplicação da Convenção estiveram votados nos anos antecedentes.

Contudo, sabendo-se que os planos das bacias luso-espanholas deviam ser coordenados entre os dois países, verifica-se que as instituições espanholas têm já os PGRH do ciclo 2016-2021 em consulta pública desde 17 de novembro de 2014, onde se abordam as questões das águas transfronteiriças e a delimitação das massas de água correspondentes, o que só um semestre mais tarde veio a acontecer do lado português. A CADC já se pronunciou formalmente a respeito de alguns aspetos ambientais dos PGRH em elaboração, também objeto de sessões públicas conjuntas.

Diversas medidas aplicadas em Portugal no âmbito de alguns planos de gestão de recursos hídricos não têm correspondência nos planos espanhóis e a CADC, até agora, nunca foi chamada a debruçar-se sobre assuntos correlativos (ex.: Plano de Ordenamento das Albufeiras de Alqueva e Pedrógão; Planos de Ordenamento para as Áreas Protegidas confinantes).

A formalização da recente constituição de um Conselho Consultivo para a gestão das águas em geral, também no âmbito da CADC (despacho conjunto do Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e do Ministério dos Negócios Estrangeiros que aguarda decisão final daquele último), é um prenúncio de uma melhor articulação entre as partes e de um reconhecimento da sua necessidade.

4.7. Orla e zona costeira

4.7.1. Enquadramento

A área em análise neste item corresponde à orla costeira (500 m em direção a terra a partir da margem e até à batimétrica dos -30 m) e à zona costeira, que atinge o limite de uma milha náutica a partir da linha de base (definição de bacia/região hidrográfica).

Portugal foi pioneiro na publicação de legislação para proteção da zona costeira, através da Lei do Domínio Público Marítimo, aprovada em 1864, que definiu, para todo o litoral português, uma linha e um trecho de território que *“não podia ser transformado em propriedade privada e a construção de morada permanente não poderia ocorrer sem autorização governamental”*.

Face à crescente pressão urbanística na zona costeira, ocorrida nas décadas de 80 e 90, houve necessidade de conter o problema crescente da erosão costeira. Para o efeito, a Direção Geral de Portos (DGP) idealizou um plano de obras de defesa (espórões) em vários pontos críticos da zona costeira. Nessa altura os campos dunares apresentavam já um mau estado de conservação, cujo pisoteio se pretendia também evitar ou minorar, definindo como prioridade a sua proteção, requalificação e valorização.

A primeira alteração significativa relacionada com a gestão da zona costeira aconteceu em 1993, com a passagem daquela área da jurisdição da DGP, para a qual não tinha efetivamente vocação, para o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, através do Instituto da Água, que não possuía nessa altura quadros especializados, o que causou algumas dificuldades operacionais iniciais, nomeadamente em relação a intervenções urgentes.

Foi também em 1993 que Portugal aprovou uma lei para a regulação do Domínio Público Marítimo (DPM) que definiu uma Zona terrestre de proteção (cuja largura máxima não excedia os 500 m contados a partir da linha que limita a margem das águas do mar). A mesma lei criou a figura dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), que começaram a ser implementados em 1998. Foram elaborados nove planos que abrangiam a totalidade da orla costeira de Portugal Continental. De referir que mais de 50% da orla costeira é abrangida por Sítios de Importância Comunitária incluídos na rede Natura 2000, um indicador de que, apesar da crescente artificialização, a zona costeira ainda apresenta valores ambientais e patrimoniais significativos.

O Decreto-Lei nº 309/93 foi a primeira tentativa sistemática de organização da zona costeira de Portugal Continental através da figura dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, cujos objetivos eram maioritariamente de salvaguarda, uso e valorização destas áreas, nomeadamente através:

- do zonamento/ordenamento dos diferentes usos e atividades específicas da orla costeira;
- da classificação das praias e regulação do uso balnear;
- da valorização e qualificação de praias consideradas estratégicas por razões turísticas ou ambientais;
- da orientação para o desenvolvimento de atividades específicas para a orla costeira, e;
- da proteção e conservação da natureza.

A área de intervenção territorial dos POOC era constituída pelas águas marítimas costeiras e interiores (excluindo os portos), os fundos marinhos correspondentes e as margens, incluindo zonas de proteção marinha e terrestres limitadas, respetivamente, pela batimétrica dos -30m e por uma linha de 500 m para o interior a partir da margem do mar, que é de 50 m para o interior do limite máximo superior da maré. A orla costeira de Portugal continental foi subdividida em 9 troços com base na fisiografia e na circulação de sedimentos, em valores naturais e antropogénicos e na jurisdição política e de gestão.

Duas instituições nacionais foram responsáveis pela elaboração dos planos: o Instituto da Conservação da Natureza, responsável por três POOC, correspondentes à orla costeira incluída em áreas protegidas, e o Instituto da Água, responsável pelos restantes seis planos. Os nove POOC, cada um com um horizonte temporal de vigência de dez anos, foram aprovados ao longo de sete anos, entre 1998 e 2005.

Os POOC foram originalmente criados como planos setoriais, mas foram posteriormente, no âmbito do Decreto-Lei nº 151/95 de 24 de junho, reclassificados como planos especiais de ordenamento do território que vinculam todas as entidades privadas entre si, devendo os planos de nível inferior, tais como os planos municipais, nacionais ou regionais ou programas e projetos locais compatibilizar-se com ele. Por outras palavras, isto significou que as autoridades nacionais adotaram o “planeamento e gestão integradas da zona costeira” como um objetivo nacional. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 380/99 de 22 de setembro estabeleceu os planos especiais como ferramentas governamentais suplementares para proteger os recursos naturais e para promover o uso sustentável do território.

Em 1998, o governo português apresentou o Programa Litoral, que aprovou as linhas estratégicas governamentais para a orla costeira, e que tinha como objetivo principal contribuir para a implementação dos POOC (Resolução do Conselho de Ministros nº 86/98, de 10 de julho).

Cinco anos volvidos, o governo lançou o programa Finisterra visando “dar um novo impulso e permitir a realização das ações e intervenções previstas nos POOC e de outras ações projetadas para o Litoral fora do enquadramento dos POOC mas articuladas com a sua aplicação” (Resolução do Conselho de Ministros nº 22/2003, de 18 de fevereiro).

Para abreviar a implementação programada dos POOC, que tinha sido interrompida nos três anos anteriores, foi criado (Despacho nº 6042/2006, de 14 de março) um Grupo de Coordenação Estratégica, composto por elementos do governo, das regiões (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCCR) e técnicos das áreas protegidas, com o objetivo de promover a coordenação e a monitorização da implementação dos Planos e das atividades dos coordenadores operacionais destes (também criados por aquele Despacho). Em 2008, foi lançado o programa Polis Litoral para levar a cabo um conjunto de ações de requalificação e operações de valorização em áreas do litoral em risco e espaços naturais degradados (Resolução do Conselho de Ministros nº 90/2008, de 7 de abril). O aparecimento sucessivo de diferentes programas ao longo dos anos reflete as dificuldades sentidas na implementação dos POOC.

Os diferentes tipos de medidas específicas previstas nos planos são: defesa costeira; requalificação urbana e valorização das praias (modernização das áreas urbanas e das infraestruturas e acessos das praias), consciencialização ambiental, demolições, estudos e monitorização e consultadoria (aconselhamento técnico).

De 2007 a 2011 foram atualizados três planos, maioritariamente com o objetivo de reavaliar a classificação das praias, definida pelo Decreto-Lei nº 309/93. Esta classificação considera as alterações (melhorias) resultantes de investimentos já feitos; a classificação de novas áreas com potencial para uso balnear; a reavaliação das tipologias e dimensões das instalações da praia e atualização de regulamentações inadequadas, adaptando-as à situação atual.

A experiência com os planos de primeira geração destacou um número de problemas que impediram a sua implementação e justificou a necessidade de rever estes instrumentos de planeamento territorial. Os planos incluíram um conjunto de propostas que hoje se afiguram desatualizadas; havia um tratamento desigual de áreas de amortecimento marítimas e terrestres; problemas com a cartografia de base; áreas de implantação dos planos de praia muito rígidas; dimensionamento inadequado das infraestruturas de apoio à atividade balnear; incapacidade de operacionalizar o desenvolvimento de unidades de planeamento e gestão previstas.

Os objetivos principais da segunda geração dos planos, lançada em 2009 e ainda em curso de execução, foram:

- integrar novas estratégias nacionais e regionais nos POOC; definir mecanismos para salvaguardar valores e recursos naturais específicos; proteger e valorizar os ecossistemas marinhos e terrestres;
- salvaguardar áreas vulneráveis (incluindo a dinâmica costeira e as alterações climáticas na gestão); prevenir situações de risco (por exemplo, através da contenção da densificação da área urbana);
- tornar os diferentes usos costeiros compatíveis entre si e com a defesa, recuperação e valorização de sistemas terrestres e marinhos; valorizar e qualificar praias, dunas e falésias estratégicas;
- clarificar a partilha de responsabilidades entre instituições/autoridades com jurisdição sobre a zona costeira.

Os novos planos (nenhum dos quais ainda completo) incluirão as áreas portuárias nos seus limites de atuação (anteriormente excluídas dos planos), e deverão ser sujeitos a avaliação ambiental - Avaliação Ambiental Estratégia, no âmbito da legislação em vigor (Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de junho).

Ainda em 2009 foram elaboradas as Bases para a Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC - Resolução nº 82/2009, de 8 de setembro) que recomendava a existência de uma autoridade nacional coordenadora para a Zona Costeira, a definir, embora referisse que outras entidades devessem ser também envolvidas. Esta Estratégia Nacional não foi ainda revista, nem implementada, como estava previsto.

Uma outra abordagem recente pensada para atender à gestão das múltiplas atividades que ocorrem na Zona Costeira (pescas, cruzeiros, etc.) foi a definição da Estratégia para o Mar e a aprovação do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo, que abrange as águas territoriais, ou seja, até ao limite das 12 milhas. No âmbito do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia foi constituído em 2014 um Grupo de Trabalho do Litoral para elaboração de uma Estratégia para a Zona Costeira em Cenários de Alterações Climáticas, também recentemente tornada pública.

A Agência Portuguesa do Ambiente coordena as intervenções na Zona Costeira juntamente com as ARH. Em relação às áreas portuárias que em tempos eram da jurisdição da Direção-Geral de Portos e que depois transitaram para o Instituto Português dos Transportes Marítimos, hoje estão sob a alçada da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM - regulamentação, supervisão e fiscalização do setor marítimo-portuário e da náutica de recreio) e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT - supervisão e regulação da atividade económica dos portos comerciais e dos transportes marítimos).

4.7.2. Situação atual

No Continente os POOC foram elaborados há mais de 15 anos para vigorarem durante 10 anos, ao fim dos quais deveriam ser revistos. Incluem um planeamento de intervenções de defesa e salvaguarda dos recursos naturais, em articulação com as autarquias, mas foram elaborados com limitados dados de base, em particular em relação a levantamentos topo-hidrográficos. O Instituto da Água e o Instituto da Conservação da Natureza, que supervisionaram a execução desses planos, tiveram alguma dificuldade em acompanhar essa tarefa, elaborada por equipas heterogéneas, para além da gestão dos direitos adquiridos e dos aspetos jurídicos associados que tal acarretava.

Só mais recentemente foram aprovados os POOC da Região Autónoma dos Açores.

Os POOC, como foi referido, constituíram um esforço de planear o uso e o usufruto das zonas costeiras, considerando em alguns casos um recuo planeado, o que originou alguns problemas com os proprietários. Esse planeamento abordou essencialmente a zona costeira emersa e não a submersa, que devia ter sido considerada até à batimétrica dos -30 m.

Ao longo dos anos foram efetuadas varias avaliações qualitativas dos POOC. Uma avaliação qualitativa da implementação dos POOC levada a cabo pelo Ministério do Ambiente entre 1998 (início do primeiro POOC) e o final de 2005 (quando o nono e último POOC foi publicado), concluiu que foram gastos 99.7 M€ na sua implementação: quase dois terços em medidas de defesa costeira e um quinto em medidas de requalificação de praias, compreendendo maioritariamente a requalificação das estruturas balneares. Verificou-se uma clara melhoria na orla costeira, devido, nomeadamente, à regulação do uso balnear, a novas infraestruturas de praia e à requalificação dos acessos. De referir que 90% dos problemas detetados ocorrem na orla costeira, ilustrando esta quantificação uma boa parte das dificuldades encontradas na implementação no terreno das medidas propostas nos POOC.

A melhoria nas instalações balneares e na regulação dos acessos e do estacionamento nas praias foi sentida ao longo de quase toda a costa portuguesa. À escala nacional, o balanço das intervenções foi claramente positivo, beneficiando do debate/participação pública que ocorreu.

Os POOC estão em processo de revisão, sendo que a do POOC Ovar – Marinha Grande ainda não foi aprovada. As versões anteriores eram consideradas muito rígidas, em particular em relação à localização dos apoios de praia, e não incluíam as zonas portuárias, o que não irá acontecer na nova geração dos POOC. De acentuar que as intervenções nas áreas portuárias têm ou podem ter implicações na zona costeira adjacente.

4.8. Controlo da segurança de barragens

4.8.1. Enquadramento

A utilização dos recursos hídricos superficiais implica, na grande maioria das situações, o seu armazenamento durante os períodos de ocorrência de maiores caudais. Este procedimento é ainda mais imperativo em climas do tipo mediterrânico, como o que se verifica em parte significativa do território continental, com grande variabilidade intra-anual e interanual da precipitação. Para tal, tem-se construído um número muito significativo de barragens, com dimensão muito variável. Noutras situações, em que não se pretende armazenar água, pelo menos em volume significativo, têm-se construído açudes que têm como função elevar o nível de água e criar condições de captação. Em menor número, existem também barragens com o único objetivo de armazenar água durante a ocorrência de cheias, amortecendo os caudais a jusante e reduzindo, assim, a probabilidade de ocorrência de inundações.

As questões ligadas à segurança e ao risco da ocupação dos meios hídricos colocam-se, assim e com especial acuidade, em relação às barragens, que são estruturas cujo colapso pode causar danos e colocar vidas humanas em perigo nos vales a jusante. Nesta conformidade, seguindo procedimentos internacionalmente aceites, Portugal elaborou legislação que define os procedimentos a seguir nas fases de projeto, construção, exploração e eventual abandono dessas obras, necessários para assegurar elevados níveis de segurança. Essa legislação compreende:

- Regulamento de Segurança de Barragens (RSB), Decreto-Lei n.º 344/2007;
- Normas de Projeto (Portaria n.º 846/93), de Construção (Portaria n.º 246/98) e de Observação e Inspeção (Portaria n.º 847/93)
- Regulamento de Pequenas Barragens (Decreto-Lei n.º 409/93).

As principais entidades envolvidas na segurança de barragens, de acordo com o (RSB), são:

- A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que é a Autoridade de Segurança de Barragens, que na sua orgânica estabeleceu um Gabinete de Segurança de Barragens para exercer as competências daí decorrentes.
- O Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), com intervenção obrigatória nas barragens de risco mais elevado.
- A Comissão Nacional de Segurança de Barragens, que funciona junto da APA, com reuniões plenárias com periodicidade mínima anual para analisar a situação das barragens portuguesas do ponto de vista da segurança, recomendar ao Governo e à Autoridade a adoção de medidas para salvaguarda da segurança das barragens e pronunciar-se sobre normas relativas a segurança de barragens a aprovar pelo Governo.
- Os donos de obra.

De 2008 a 2014, a Comissão dos Regulamentos de Barragens, que funcionou no LNEC e integrou especialistas das diferentes áreas com interesse na segurança de barragens e provenientes de diferentes entidades e empresas ou a título individual, reviram a legislação acima mencionada. Neste contexto, aguardam promulgação ministerial:

- Nova versão do Regulamento de Segurança de Barragens, com pequenas adaptações, com ênfase para o âmbito de aplicação.
- Documentos Normativos de Projeto, de Construção e de Observação e Inspeção, que substituirão as correspondentes normas existentes.
- Documento Normativo para a Exploração das Barragens.
- Nova versão do Regulamento de Pequenas Barragens.

4.8.2. Operacionalização do controlo

Uma das principais atividades da APA no domínio da segurança de barragens é a realização de inspeções regulares das barragens existentes, bem como de visitas de inspeção e acompanhamento das barragens em construção. Face ao elevado número de barragens existentes e às exigências regulamentares em termos de periodicidade de inspeções, os meios humanos e de transporte a afetar a deslocação às barragens são significativos. No entanto, apesar da falta de meios, as inspeções mais prementes têm sido realizadas.

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA) tem também dado continuidade às ações de formação de técnicos no domínio da segurança de barragens inicialmente desenvolvidas pelo INAG, o que permite que exista já em Portugal um significativo número de técnicos com conhecimentos e sensibilidade para os problemas do controlo de segurança de barragens.

A própria APA é também dona de obra de várias barragens. Esta situação e o facto de nos últimos anos não ter dispostos das verbas necessárias para assegurar cabalmente o seu papel de dono de obra dessas barragens, conduziu a que, presentemente, algumas das barragens de que é responsável careçam de obras de beneficiação, de forma a cumprir com o RSB.

De registar ainda que há já alguns anos se vem sentindo a necessidade de atualizar e ampliar a base de dados de barragens para diferentes finalidades, inicialmente desenvolvida pelo INAG e, atualmente, em fase de incorporação no SIAMB. Essa incorporação deverá permitir um carregamento não só das características principais das barragens e estruturas, mas também de toda a informação relacionada com as atividades ligadas ao controlo da segurança.

Sendo os custos de observação das barragens suportados pelos donos de obra, verifica-se, principalmente nas barragens de classe I em que a intervenção do LNEC é obrigatória, ser problemático para alguns donos de obra suportar tais custos. Mesmo para barragens de classe de risco mais baixa, registam-se, frequentemente, dificuldades de ordem económica para que a Autoridade Nacional da Água possa impor o cumprimento da legislação em vigor.

5. PERSPECTIVAS E NECESSIDADES DE INTERVENÇÃO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NACIONAIS

Na análise efetuada nos capítulos anteriores foram identificadas 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 ilações 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, 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-espanhola

✓ 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 fronteiriços** 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**, que convém salvaguardar na elaboração dos próximos, 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**, que se encontra 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.