



PARECER SOBRE O PLANO NACIONAL DA ÁGUA 2015

A Quercus - Associação Nacional de Conservação da Natureza, na qualidade de Organização Não Governamental de Ambiente, vem por este meio exercer o seu direito de participação no processo de consulta pública relativa ao Plano Nacional da Água 2015, através do presente parecer.

Antecedentes

O primeiro Plano Nacional da Água (PNA) foi publicado em 2002, e pretendia-se que a revisão do mesmo tivesse ocorrido em 2010, previamente ao segundo ciclo de planeamento, de forma a que o PNA pudesse constituir um elemento orientador para a definição das grandes opções estratégicas da política nacional da água.

Chegou mesmo a ser constituído um Grupo de Trabalho, criado no seio do Conselho Nacional da Água, para acompanhar a execução do PNA, tendo este GT elaborado e disponibilizado ao CNA e à Administração Pública diversos documentos de reflexão sobre esta questão. Uma versão preliminar do PNA chegou a ser disponibilizada internamente em 2010, mas na altura o processo não foi concluído.

Os primeiros documentos do actual PNA foram disponibilizados no CNA em Fevereiro do corrente ano, já o trabalho de elaboração dos PGRH de 2º ciclo se encontrava em fase bastante adiantada, encontrando-se nessa altura em consulta pública as QSIGA- Questões Significativas da Água. O documento final foi apresentado em Junho, quando as versões preliminares dos PGRH já se encontravam em consulta pública.

Entretanto, outros processos de planeamento encontram-se já em fase muito adiantada, ou mesmo concluídos, como sejam os PGRI ou o PENSAAR 2020 e o POSEUR.

Estrutura do documento

Os documentos disponíveis para consultem pública compreendem três relatórios: (1) Relatório nº 1 – Caracterização Geral dos Recursos Hídricos e Suas Utilizações, Enquadramento Legal dos Planos e Balanço do 1º Ciclo, de Fevereiro de 2015; (2) Relatório nº 2 – Análise dos Principais Problemas, Diagnóstico, Objectivos e Medidas, de Junho de 2015; e (3) Plano Nacional da Água, de Junho de 2015.

Depreende-se, apesar de o mesmo não ser explícito, que o Relatório 3 seja então o Plano Nacional da Água propriamente dito, a ser publicado, baseado nos Relatórios 1 e 2. No entanto, uma clarificação sobre o enquadramento e ordem de cada documento seria desejável.

Sobre a estrutura deste último documento – o Plano Nacional da Água (e o Relatório nº2, que lhe serve de base principal), constatamos que o mesmo apresenta uma estrutura extraordinariamente confusa, com um índice mal hierarquizado e onde se misturam num mesmo capítulo temas que não lhe estão subjacentes em subcapítulos confusos, e por vezes mesmo duplicados, nomeadamente na primeira parte do documento – Capítulo “1. Enquadramento e objectivos do PNA”.

Um muito bom exemplo é o capítulo “1.3. Relações luso-espanholas de rios”, onde depois se incluem nos subcapítulos subseqüentes as várias políticas sectoriais com relevância para os recursos hídricos, misturadas com os diplomas complementares da Lei da Água e com o Regime Económico e Financeiro e com as Convenções Internacionais sobre Protecção de Espécies, Alterações Climáticas ou Desertificação.

Também não se compreende o capítulo “1.4. – Planeamento Hidráulico e Ordenamento do Território”, uma vez que o termo Planeamento Hidráulico (?!) nos parece francamente infeliz, pois o planeamento dos recursos hídricos é muito mais que o mero planeamento de infraestruturas hidráulicas. O próprio capítulo remete para os PGRH, e portanto trata-se de planeamento dos recursos hídricos e não de planeamento hidráulico.

O capítulo “1.5 – Alterações climáticas” trata, como o próprio nome indica de um capítulo dedicado, mas sem articulação com outros subcapítulos anteriores relacionados, como o

“1.3.6 – Mitigação de fenómenos hidrológicos extremos” e “1.3.9. – Convenções internacionais mais relevantes”.

O capítulo “1.6. – Cenários prospectivos” é também muito confuso, com dois subcapítulos de enquadramento e dois de cenarização macroeconómica, intercalados entre si. Carece de mais diferenciação e explicitação.

Relativamente aos Capítulos 2 e 3, eles acabam por se misturar, e confundir muito, porque no Capítulo 3 não são propriamente apresentados os objectivos estratégicos, mas uma súmula de planos e políticas sectoriais relevantes para a gestão dos recursos hídricos, ou seja, uma continuação do diagnóstico do Capítulo 2.

Sendo referido no início do documento que “procede-se então agora à revisão do PNA com a qual se pretendem definir as grandes opções estratégicas da política nacional da água, a aplicar pelos planos de gestão de região hidrográfica (PGRH) para o período 2016-2021 e programas de medidas que lhes estão associados, que se encontram em fase de elaboração. Esta revisão aponta também as grandes linhas prospectivas daquela política para o período 2022-2027 que corresponde ao 3º ciclo de planeamento da DQA” (pág. 6), o facto é que os objectivos do PNA nunca são clarificados ao longo do documento, nem são identificadas as metas que pretende atingir.

Sobre o diagnóstico e objectivos (Capítulos 2 e 3)

Relativamente ao diagnóstico e objectivos estratégicos para 2021 e 2017, o PNA é muito claro quando refere que “não tem o seu enquadramento definido na DQA e não faz a síntese dos PGRH determinados por aquela diretiva: não compila os seus resultados mas apoia-se neles, como situação de referência, não projeta as medidas que devem ser adotadas nos próximos ciclos, antes define estratégias e estabelece as grandes opções da política nacional para o sector, a aplicar naqueles planos. O seu objetivo a longo prazo é assegurar a sustentabilidade de todas as atividades com impacto na água ou que dela dependem, garantindo assim a disponibilidade de água de qualidade adequada para uma utilização sustentável e equitativa” (pág. 19).

O principal mérito do diagnóstico feito no presente documento é apontar claramente as lacunas existentes na protecção dos recursos hídricos, enquadradas no processo actual de gestão, nomeadamente o estado de degradação (estado inferior a bom) de grande parte das massas de água, a falta de monitorização, que coloca em risco uma avaliação precisa das massas de água para o segundo ciclo de PGRH, a deficiente implementação dos programas de medidas, aos vários níveis, nos vários PGRH, a persistência das pressões sobre as massas de água provenientes de actividades com forte impacte no seu estado, enquadradas ainda em questões de índole contextual, como a vulnerabilidade do País às alterações climáticas, o facto do País ser um território de jusante para grande parte da sua área, e ainda as questões económicas e o impacte da água nas actividades económicas.

Estas conclusões a que chega o PNA baseiam-se quase exclusivamente na avaliação dos resultados dos PGRH de 1º ciclo e no diagnóstico apresentado nos PGRH de 2º ciclo. Mas não é feita qualquer análise crítica ao seu conteúdo, como é claro pelas QSIGA apresentadas, que são as constantes nos documentos para consulta pública, não sendo sequer feita qualquer sugestão para a sua eventual melhoria.

Em relação a outras referências, verificamos que o diagnóstico, e no qual se baseiam parte da situação apresentado se baseia quase única e exclusivamente numa listagem dos documentos oficiais existentes, fazendo uma súmula do diagnóstico de cada um deles. Basicamente, o PNA pega em outros planos sectoriais existentes e faz uma síntese do que cada um deles preconiza, sem uma visão crítica do que está a ser efectivamente implementado no terreno. É o caso claro do Plano Sectorial da Rede Natura (no capítulo 2.11. Protecção da Natureza) ou do Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água (PNUEA), por diversas vezes referido ao longo do documento, mas que na realidade se encontra estagnado desde a sua publicação e posterior revisão.

Por vezes também o PNA incorre no erro de se limitar a reproduzir conclusões de documentos administrativos de forma muito superficial, chegando mesmo a omitir alguns dados relevantes, em contradição com as próprias conclusões do PNA. Veja-se o caso do PNBEPH, no Capítulo 5.5 do Relatório nº1. O documento refere (pág. 209) que “o PNBEPH foi sujeito a um processo de avaliação ambiental estratégica que não identificou qualquer constrangimento que determinasse a sua inviabilidade face aos compromissos comunitários assumidos pelo Estado português, nomeadamente no âmbito da DQA” Ora, todas as AIA dos aproveitamentos hidroeléctricos constantes do PNBEPH referiram que um dos impactes ambientais mais significativos é a degradação da qualidade da água e o risco de incumprimento da DQA.

Nomeadamente, a AIA da Cascata do Tâmega teve parecer negativo da CAIA. A AAE efectuada ao PNBEPH não analisou impactes cumulativos e um relatório solicitado pela Comissão Europeia (o Relatório ARCADIS) resultou num diagnóstico arrasador, relevando o risco de incumprimento da DQA se o PNBEPH fosse implementado. Nada disto é referido no Relatório nº 1 nem na versão final do PNA, pese embora o documento reconheça que “persistem ainda pressões morfológicas (fragmentação de habitats, caudais ecológicos por fixar e implementar) que devem ser corrigidas ou dar lugar a derrogações devidamente fundamentadas nos termos da LA [...]” (pág. 42).

É de salientar que uma decisão recente do Tribunal de Justiça Europeu (Junho de 2015) clarifica que quaisquer projectos que afectem negativamente a qualidade das águas superficiais não devem ser implementados. Concretamente, a decisão do TJE refere que: 1. “[...] Os Estados são obrigados – excepto quando é concedida uma derrogação – a recusar a autorização de um projecto individual que possa causar a degradação do estado de uma massa de água ou se colocar em risco a obtenção do bom estado da água superficial ou do seu bom potencial ecológico ou do seu bom estado químico na data estipulada pela Directiva. 2. O conceito de “degradação do estado” de uma massa de água no Artigo 4(1)(a)(i) da Directiva 2000/60 deve ser interpretado como significando que existe degradação assim que o estado de pelo menos um dos elementos de qualidade, incluídos no Anexo V da Directiva, desce na classificação, mesmo que essa descida não resulte numa descida da classificação global da massa de água. No entanto, se esse elemento de qualidade, dentro do significado desse Anexo, se encontrar já na classe mais baixa, qualquer degradação desse elemento constitui uma “degradação do estado” de uma massa de água, de acordo com o estipulado no Artigo Artigo 4(1)(a)(i).”

O diagnóstico do PNA deveria ter ido muito mais além, identificando, não apenas as lacunas decorrentes da implementação e do diagnóstico dos PGRH, mas também todas as fragilidades existentes nos vários planos e programas que têm impacto na gestão dos recursos hídricos. Uma súmula dos objectivos de cada um é manifestamente insuficiente.

Por fim, de entre o conjunto de questões que o PNA considera significativas para o diagnóstico, seria absolutamente necessária uma priorização e hierarquização das mesmas, no sentido de auxiliar ao estabelecimento das medidas do PNA.

Sobre as medidas (Capítulo 4)

Relativamente às medidas, o PNA apresenta um conjunto de quadros, por Eixos, com as medidas propostas para cada um. Verificamos que, de um modo geral, as medidas propostas são extraordinariamente amplas, com uma enorme abrangência, carecendo de concretização, nomeadamente ao nível dos recursos necessários para a sua implementação, como sejam recursos humanos e financeiros.

Relativamente aos recursos financeiros, apenas duas medidas, já constantes no PENSAR 2020 e no PNUEA, apresentam custos. Já em relação aos recursos humanos, apenas são indicadas as entidades responsáveis pela sua implementação, cabendo naturalmente a maior parte à Administração Pública, e nomeadamente à Autoridade Nacional da Água – a APA.

Praticamente todas as medidas estão incluídas em outros planos existentes ou fazem parte do quadro normativo e legal. Não é dada qualquer relevância ao facto de algumas normas não estarem a ser adequadamente aplicadas por falta de meios ou ao facto de alguns planos (como o já mencionado PNUEA) estarem pura e simplesmente parados. Mais uma vez o PNA pega nas medidas existentes e faz uma listagem.

Algumas medidas carecem de novo enquadramento legislativo, mas são tratadas de igual forma às outras medidas, nada sendo referido sobre a eventual dificuldade da sua aplicação.

Ainda, algumas medidas apresentadas são tão vagas, que nada se percebe sobre o que se pretende. Veja-se o caso da medida 3.2. que tem como descrição a “resolução dos passivos ambientais (aterros, unidades industriais desactivadas, minas encerradas), como resultado/impacto esperado “a redução da carga poluente de fontes tóxicas”, tem como horizonte de referência a data de 2021 (fim do segundo ciclo de PGRH que agora se inicia), mas que não apresenta custos nem especifica as entidades responsáveis, referindo que são “Vários”.

Por outro lado, existem medidas que, sendo obviamente necessárias, extravasam em muito o âmbito do PNA, de que é exemplo a medida 8.3 cuja descrição é o “reforço dos departamentos competentes da APA e outros organismos envolvidos na implementação dos PGRH em recursos humanos habilitados”, cuja entidade competente será o MAOTE. Com efeito, a descapacitação da Administração Pública, e nomeadamente do MAOTE e da APA, tem sido

apontada, desde há vários anos, como um dos principais problemas que impedem uma maior assertividade do Estado perante as muitas questões ambientais que se colocam. É um facto indiscutível que a falta de quadros qualificados promove o arrastamento dos problemas no tempo e é o principal factor que contribui para a deficiência da implementação e cumprimento das normas ambientais, muito também por enormes deficiências ao nível da fiscalização. No entanto, a questão do reforço dos quadros da Administração Pública, seja em que sector for, é uma questão conjuntural, de gestão da Administração Pública, na esfera do Governo, do Conselho de Ministros e do Ministério das Finanças. Dificilmente, no quadro conjuntural económico actual, se poderá prever um aumento de quadros na Administração para o horizonte 2017.

Existem também medidas que são extraordinariamente concretas, como sejam as medidas 8.5, mas cuja concretização e especificação se compreende por estar já a ser implementada.

Da análise anterior resulta que, uma vez mais, o PNA elenca um conjunto de medidas, mais ou menos organizadas por áreas de actuação, mas que não estão hierarquizadas, não se percebendo qual a prioridade de cada uma delas. Subentende-se do documento que as medidas são para implementar até às datas previstas, mas nada mais se sabe como serão implementadas nem quais os recursos necessários.

O documento aponta no entanto a necessidade de implementação de Planos Específicos, que consideramos muito pertinentes, como sejam um “Plano para a reconstituição da continuidade fluvial, restauração da vegetação riparia e revisão do regime de caudais ecológicos” ou a “reestruturação profunda da ENEAPAI”, questões que a Quercus considera serem das mais pertinentes actualmente, em conjunto com o reforço da monitorização e da fiscalização.

Por fim, são ainda apresentadas sugestões para um melhor acompanhamento e avaliação do processo de planeamento dos recursos hídricos (Capítulo 5), algumas das quais já em fase de implementação, como a plataforma institucional alargada e os sistemas de gestão da informação.

Não deixa no entanto de ser curioso o facto de o próprio PNA carecer de clarificação, nomeadamente quanto ao seu objectivo específico claro, as metas preconizadas no mesmo, bem como indicadores de desempenho, tendo em conta que aponta essa mesma necessidade

para todos os planos e programas na medida 8.9. “Garantir que todos os planos e programas a desenvolver integrem, na sua conceção, os indicadores necessários à avaliação da eficácia das medidas e ações desenvolvidas”.

Considerações finais

Do exposto acima, a Quercus conclui que o presente documento enferma de lacunas muito graves, que devem ser corrigidas na versão final.

Pese embora o mérito de apontar um diagnóstico duro e desassombrado sobre o estado das massas de água, identificando o não cumprimento da DQA em 2015 e apontando para um claro risco de incumprimento da DQA no horizonte 2027, o PNA necessita de uma enorme clarificação e concretização.

Em primeiro lugar, o PNA deveria indicar claramente quais os seus objectivos estratégicos, principais e específicos, elencando prioridades de cumprimento, metas para o horizonte da sua vigência, bem como etas intermédias, e ainda indicadores de desempenho que permitam aferir do cumprimento dessas mesmas metas.

O diagnóstico feito carece de uma visão crítica, limitando-se a elencar as políticas e planos existentes, sem articulação entre os mesmos, desgarrados entre si, por vezes mesmo compartimentados (como é o caso das Alterações Climáticas). O PNA nunca avalia qual o estado de implementação de cada uma destas políticas ou planos, sendo que muitos estão estagnados, o que compromete a correcção do diagnóstico efectuado. Por outro lado, e apesar de elencar os principais problemas, o PNA uma vez não estabelece nem uma hierarquização dos mesmos, nem metas para a sua resolução.

Relativamente às medidas, o PNA continua na mesma linha, apresentando uma listagem de medidas já contantes em planos, programas e no quadro legal e normativo, não hierarquizando prioridades, não apresentando os recursos necessários, seja financeiros, seja humanos, para a sua implementação.

Saúde-se a proposta, já em fase de implementação, para um acompanhamento dos planos de forma mais fácil e transparente, através da plataforma institucional alargada, mas é

manifestamente pouco para um Plano que se pretendia orientador da política de recursos hídricos em Portugal.

É verdade que é difícil estabelecer um Plano que se pretendia anterior e orientador, quando todos os outros estão em curso (quando não estão estagnados) ou em fase final de implementação, mas o mínimo que o PNA poderia, e deveria ter feito, era estabelecer objectivos claros, elencar prioridades e orientar a alocação de recursos.

Em conclusão, o presente PNA carece de uma reestruturação profunda, pelo que o presente documento não deverá ser objecto de publicação sem que estejam colmatadas as graves lacunas referidas neste documento.

21 de Agosto de 2015

A Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza