

A governação do risco de cheias e inundações: breve nota no contexto do processo de participação pública dos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações

Pedro Santos (pedrosantos@ces.uc.pt)

25 de abril de 2016

Em 2007, a União Europeia assumiu um novo e uniformizado quadro para a avaliação e gestão dos riscos de inundações para todos os seus estados-membros. Tal quadro, definido na Diretiva 2007/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (a Diretiva Inundações), e transposto para o direito interno pelo Decreto-Lei n.º 115/2010, de 22 de outubro, introduz um conjunto de desafios à convivência com este risco para a sociedade e, em particular, para a comunidade científica e todas as partes diretamente interessadas, públicas e privadas.

Com efeito, a governação do risco de cheias e inundações não se confina à escala da área diretamente afetada, seja ela a planície aluvial ou o vale onde as mesmas ocorrem, mas requer um enquadramento do problema à escala das respetivas bacias hidrográficas ou, no caso as inundações costeiras, de todo o sistema costeiro (físico e humano) e condicionantes do balanço sedimentar. Apenas esta perspetiva geográfica sobre a manifestação do perigo permite verificar que a boa governação deste risco implica assim a participação de diversos intervenientes (associações de agricultores, produtores florestais, urbanistas, decisores públicos do setor energético, ambiental... e a lista poderia continuar). Ao introduzir a dimensão dos elementos expostos, da vulnerabilidade e da resiliência, conjugar conceitos como complexidade, ambiguidade e incerteza quer na avaliação do risco quer, obviamente, na escolha das melhores

estratégias para a sua gestão, torna a governação do risco um empreendimento deveras desafiante.

De entre os novos desafios trazidos pela Diretiva Inundações saliente-se a opção por medidas não estruturais, a possibilidade de proceder a inundações controladas, a análise custo-benefício às medidas e aos planos, a unidade hidrográfica de gestão adotada e a articulação com outros instrumentos de gestão setoriais, como por exemplo, os planos de ordenamento do território e os planos de emergência de proteção civil. Idealmente, e não especificamente para o risco de cheias e inundações, o processo de governação deveria ter subjacente uma lógica multiescalar e multissetorial, como o demonstram as perdas diretas e indiretas resultantes das últimas cheias ocorridas em janeiro e fevereiro deste ano.

No âmbito da implementação em Portugal da Diretiva Inundações decorreu recentemente, em Portugal Continentalⁱ, o processo de consulta pública dos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações (PGRI) – antecedido, em fevereiro, pela consulta aos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) – um para cada uma das oito regiões hidrográficas, e que terminou em abril do corrente ano.

Os PGRI são o culminar da diretiva. Eles assumem objetivos estratégicos fundamentais como sejam o aumento da perceção do risco e “das estratégias de actuação na população e nos agentes sociais e económicos”ⁱⁱ, a melhoria do conhecimento do risco e da sua previsão. Os objetivos focam também o papel que os próprios PGRI têm na melhoria do ordenamento do território, no aumento da resiliência e redução da vulnerabilidade (conceito este vastíssimo na amplitude de ações que requer), e na conservação das massas de água. Isoladamente, os PGRI poderão não alcançar aqueles objetivos.

A articulação entre instrumentos de gestão torna-se, pois, fundamental para a sua mais eficiente aplicação na gestão do risco. A este respeito, realça-se como positiva a definição das medidas constantes nos PGRI considerando a necessária compatibilização com os objetivos expressos na Lei da Água e da Diretiva Quadro da Água, bem como a articulação com os Planos de Gestão de Região Hidrográfica

(atente-se como positiva a sequencial calendarização dos respetivos processos de consulta). Parece existir também por parte da Autoridade Nacional da Água uma atitude de abertura, transparência e humildade (perante os resultados da avaliação do risco expresso nas Cartas de Zonas Inundáveis e de Risco de Inundação) que é salutar numa lógica de participação pública. Ainda nesta dimensão da gestão do risco, os PGRI revelam em certos pontos críticos um grau de proximidade muito elevado com as áreas mais vulneráveis, por exemplo, ao prever o envolvimento de IPSS's e proprietários de gasolinhas na comunicação decorrente de sistemas de aviso e alerta (cf. Pombal).

Contudo, existem igualmente pontos fracos e constrangimentos à sua ampla aplicação em Portugal. A sua origem estará em certa medida justificada por condicionalismos financeiros, que se repercutem a diferentes níveis. Com efeito, não é apenas na saúde, na educação, na justiça, etc. que se sentem as consequências da austeridade.

Ao nível da avaliação do risco salientam-se dois pontos fracos: a criteriosa identificação preliminar das áreas de risco e a ausência da exigência de estudos de vulnerabilidade. Quanto ao primeiro, a avaliação preliminar identificou apenas 22 zonas críticas. Entre as situações excluídas mais relevantes refiram-se, a título exemplificativo, as ribeiras dos concelhos de Cascais e Oeiras, o rio Lis ou o Baixo Mondego entre Coimbra e Figueira da Foz... Alguns troços fluviais onde ocorreram no passado consequências humanas (bem reportadas em bases de dados, como aquela construída no âmbito do projeto DISASTER) não foram considerados como áreas de risco. Noutro momento nacional, poderiam eventualmente estas e outras áreas (onde apenas ocorrem perdas materiais) ser consideradas? Quanto ao segundo, lamenta-se que o conceito de vulnerabilidade esteja totalmente ausente nos textos, quer da Diretiva 2007/60/CE, quer do Decreto-Lei n.º 115/2010. Este fator fundamental da equação do risco e, por conseguinte, da definição das estratégias de gestão do risco encontra-se, no âmbito do processo de implementação da Diretiva, apenas representado pela identificação de elementos expostos, o que é manifestamente contraproducente e contrário aos objetivos que os próprios PGRI assumem (melhoria da perceção e da resiliência, redução da... vulnerabilidade, etc.).

Ao nível da gestão do risco, os PGRI assumem como campos de ação orientadores das estratégias de gestão a prevenção, a preparação, a proteção e recuperação e a aprendizagem. Estes cinco pilares concordam com os principais documentos nacionais e internacionais relativos à redução do risco de desastres, dos quais se destaca o Quadro de Sendai para 2015-2030. Ainda assim, no campo da participação pública, as medidas propostas poderiam ter ido além da simples disponibilização “aos cidadãos [de] dados e informação sobre inundações” e da comunicação em contexto de aviso e alerta. Um maior envolvimento dos cidadãos na procura de soluções que melhorem a sua preparação e recuperação seria desejável. As medidas estruturais de prevenção e proteção (desassoreamentos, regularizações, requalificações fluviais, etc.), apesar de necessárias pontualmente, aparentam ter ainda um elevado peso na globalidade das medidas propostas. Finalmente, a maior incerteza à concretização das medidas propostas residirá na capacidade de dotação financeira para a sua concretização.

Em suma, observa-se um salutar paralelismo entre o novo quadro de avaliação e gestão do risco de cheias e inundações, emanado da Diretiva Inundações e a generalidade dos modelos de governação do risco existentes – a título de exemplo, e como um dos mais transdisciplinares, aquele proposto pelo *International Risk Governance Council* – e os referenciais internacionais para a redução do risco de desastres. Contudo, dois aspetos da implementação da diretiva poderiam ter merecido maior desenvolvimento: a fase de aquisição de conhecimento sobre o risco e a fase de envolvimento público e de partes interessadas no próprio processo de elaboração dos PGRI e na procura das soluções que promovam a resiliência e previnam os desastres. Efetivamente, a participação na gestão do risco que é proposta queda-se pela comunicação unidirecional. Revisões futuras dos PGRI deverão acentuar o carácter público, transdisciplinar, multiescalar e multisectorial da participação na governação.

ⁱ Existem ainda os PGRI para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

ⁱⁱ PGRI da Região Hidrográfica 4 – Vouga, Mondego e Lis (documento apresentado para discussão pública).