



Comité Económico e Social Europeu

NAT/263
**"Gestão dos riscos de
inundação"**

Bruxelas, 9 de Fevereiro de 2005

PARECER

do Comité Económico e Social Europeu

sobre a

**"Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu,
ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões –
Gestão dos riscos de inundação – Protecção contra as cheias e inundações, sua prevenção e mitigação"**

COM(2004) 472 final

Em 12 de Julho de 2004, a Comissão Europeia decidiu, ao abrigo do artigo 262º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

"Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Gestão dos riscos de inundação – Protecção contra as cheias e inundações, sua prevenção e mitigação"
(COM(2004) 472 final).

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 13 de Janeiro de 2005 (relatora: **María Candela SÁNCHEZ MIGUEL**).

Na 414ª reunião plenária, de 9 e 10 de Fevereiro de 2005 (sessão de 9 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou o presente parecer por 132 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções.

*

* *

1. Introdução

1.1 Ao adoptar a directiva-quadro da política da água¹, a União Europeia reestruturou profundamente a sua política de protecção da água. Tal ficou a dever-se não só à coordenação das diferentes situações em que se encontram as águas continentais e marítimas, mas também ao estabelecimento de um método eficaz de avaliação da sua qualidade e de um sistema organizativo centralizado que facilita a intervenção uniforme em cada bacia hidrográfica, independentemente da coexistência de competências para cada trecho da mesma. Ademais, a Comissão completou o conteúdo da directiva mediante disposições legislativas² e outras³, de forma que a política de protecção da água da UE protegesse rios e mares.

1 Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água – JO L 327 de 22.12.2000, p. 72.

2 Parecer do CESE sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a protecção das águas subterrâneas contra a poluição (COM(2003) 550 final) – JO C 112 de 30 de Abril de 2004, p. 40–43.

3 Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece a lista das substâncias prioritárias no domínio da água (COM(2000) 47 final) – JO C 177E de 27/06/2000, p. 74; comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social – A tarificação como modo de reforçar a utilização sustentável dos recursos hídricos (COM(2000) 477 final); comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Rumo a uma estratégia de protecção e de conservação do meio marinho (COM(2002) 539 final).

1.2 Não obstante, incompreensivelmente, a directiva omitiu alguns aspectos de suma importância para a qualidade das bacias hidrográficas, nomeadamente as inundações. As inundações são fenómenos naturais, mas os seus efeitos são, em parte, seriamente agravados pela actividade humana. Muitos dos efeitos catastróficos que produzem poderiam ser atenuados, mediante uma política correcta de uso e protecção do leito dos cursos de água e das margens adjacentes e, sobretudo, exigindo que a construção de infra-estruturas hidráulicas atendesse de facto, e não apenas formalmente, ao impacto ambiental, por forma a não alterar as dinâmicas naturais nem desvirtuar a finalidade perseguida – o bom aproveitamento dos recursos hídricos.

1.3 Os riscos de inundação continuarão a estar presentes na União Europeia fundamentalmente por dois factores: as alterações climáticas, com um possível aumento da frequência das chuvas torrenciais e a potencial subida do nível do mar, consequência do aquecimento da atmosfera, e o impacto da actividade humana, como a construção em grande escala em áreas de alto risco de inundação e de infra-estruturas hidráulicas de contenção e derivação do curso dos rios e a construção de portos sem medidas de avaliação e correcção do impacto ambiental. Importaria ainda incluir entre os factores humanos a desertificação do continente europeu, causada por abate de florestas, incêndios e outras actividades que prejudicam a natureza. Ao fim e ao cabo, o aumento dos riscos de inundação é fruto do desenvolvimento insustentável. A adopção de modelos sustentáveis de desenvolvimento económico, social e ambiental pode, pois, mitigar e reduzir estes riscos.

1.3.1 A inundação de terrenos onde estão instalações industriais, actividades agrícolas e pecuárias intensivas, mas também de zonas urbanizadas, implica a dispersão de substâncias e produtos, cujo uso, em condições normais, não representa risco para a qualidade da água, mas que, na sequência de um episódio deste tipo, se convertem em perigosos poluentes, com efeitos potenciais sobre a saúde pública e os ecossistemas atingidos.

1.4 O CESE lembra que, entre 1998 e 2002, mais de 100 cheias provocaram na Europa grandes prejuízos, nelas se incluindo as cheias catastróficas dos rios Elba e Danúbio em 2002. Desde 1998, as cheias causaram cerca de 700 vítimas, o desalojamento de cerca de meio milhão de pessoas e prejuízos económicos cobertos por seguros que ascenderam, pelo menos, a 25 mil milhões de euros⁴.

1.5 A Comissão, consciente desta situação, apresentou ao Conselho "Ambiente" de Julho de 2004 uma proposta de acção para protecção contra as inundações à escala europeia, tendente à gestão de uma acção concertada em matéria dos riscos de inundação para melhorar a protecção contra estes fenómenos. Os Estados-Membros deverão cooperar na elaboração de mapas de risco e na aplicação de planos de gestão dos riscos de inundação nas bacias hidrográficas e nas zonas costeiras, cabendo à Comissão facilitar a coordenação da informação entre todos os Estados, bem como a promoção das boas práticas.

4

Fonte: COM(2004) 472 final.

1.6 Por último, convém acrescentar que, embora se trate de uma intervenção no domínio da política da água, importa sublinhar que o problema afecta outras políticas europeias, tais como agricultura, ambiente, protecção civil, transportes, etc. Além disso, um problema jurídico de grande envergadura relacionado com a gestão das zonas inundáveis está subjacente a estas políticas: a delimitação e a definição do domínio público aplicável à protecção das margens adjacentes a rios e mares, de forma que não se exponham a alterações substanciais por motivos políticos que afectam outras competências em matéria de gestão da água e dos riscos de inundação. Assim, a demarcação das zonas protegidas facilitaria a introdução de medidas de prevenção das inundações.

2. Síntese da proposta

2.1 A comunicação subdivide-se em três capítulos:

- gestão dos riscos de inundação,
- acções em curso e iniciativas,
- programa de acção concertada da UE.

2.2 A gestão dos riscos de inundação tem um objectivo – reduzir a probabilidade e o impacto das inundações. Para tanto, propõe-se incorporar nos programas os seguintes elementos:

- prevenção,
- protecção,
- preparação,
- resposta de emergência,
- recuperação e experiência adquirida.

2.3 Quanto às acções em curso e iniciativas contra os efeitos das inundações são propostos três níveis de intervenção.

2.3.1 A nível europeu, as acções centram-se na utilização das medidas e políticas vigentes para prevenção e mitigação das inundações. Na política de investigação, trata-se de utilizar os projectos de investigação, como FLOODsite, que visa contribuir para melhorar as metodologias de gestão e análise integradas dos riscos de inundação. Os fundos estruturais, especialmente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, podem contribuir para melhorar a investigação e o desenvolvimento tecnológico das infra-estruturas⁵. Assim, o projecto IRMA ("*INTERREG Rhine-Meuse Activities*") constitui um exemplo bem sucedido de cooperação transfronteiriça de combate às inundações.

⁵ **Sándor TÓTH**, representante do Ministério do Ambiente e da Gestão Hídrica da Hungria, apresentou, na reunião da Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, um exemplo interessante sobre o programa de gestão dos riscos de inundação e desenvolvimento regional a longo prazo no vale de Tisza.

2.3.1.1 Também a nível europeu, propõe-se recorrer à PAC estabelecendo zonas de protecção contra as inundações através da silvicultura e outras actividades agrícolas como sistemas de protecção do solo. Pretende-se aplicar a política ambiental no mesmo sentido, ao abrigo da directiva em causa, mediante a incorporação da gestão dos riscos de inundação nos planos de gestão integrada das bacias hidrográficas. Além disso, mantém-se o Fundo de Solidariedade da União Europeia, criado em 2002 na sequência das graves inundações da Europa Central, para operações de emergência.

2.3.2 Quanto à acção dos Estados-Membros, cabe frisar as actividades realizadas contra os efeitos das inundações mediante directrizes oficiais e textos jurídicos, especialmente nos Estados mais afectados. Trata-se de planos e estratégias de protecção e, inclusive, foram elaborados mapas de risco de inundação nas regiões onde estas ocorrem com mais frequência.

2.3.3 Em terceiro lugar, foram estabelecidas medidas de cooperação internacional nos rios transfronteiriços, especialmente na Europa Central, através da criação de organismos encarregados da coordenação da gestão de bacias hidrográficas.

2.4 O programa de acção concertada da UE comporta elementos essenciais para estabelecer medidas de prevenção e mitigação das inundações. Entre estas cabe destacar a melhoria na coordenação entre entidades competentes, através do plano de gestão das bacias hidrográficas e zonas costeiras, bem como a elaboração de mapas de risco de inundações como instrumento de planeamento, tudo isso recorrendo ao intercâmbio de boas práticas.

2.4.1 Para levar este programa a bom porto é primordial que os Estados-Membros, a Comissão e as outras partes interessadas cooperem e desempenhem cabalmente as suas funções e obrigações no campo da prevenção dos riscos de inundação, nos termos estabelecidos.

2.4.2 Os custos desta acção concertada são difíceis de quantificar. Em todo o caso, os benefícios da redução dos riscos de inundação para os cidadãos europeus, os seus bens, e as pessoas e territórios afectados superam qualitativamente os custos.

2.5 A comunicação inclui um anexo de suma importância para a elaboração e a aplicação dos planos de gestão dos riscos de inundação e dos mapas de risco, de forma a permitir um certo grau de harmonização com base nos objectivos fixados.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE considera positivo o conteúdo da comunicação apresentada pela Comissão com o fim de melhorar e harmonizar os sistemas de prevenção estabelecidos em muitos Estados-Membros para mitigar os efeitos das inundações. Não obstante, entende que haveria que realizar, antes do mais, um diagnóstico mais profundo do problema, para poder adoptar medidas adequadas, especialmente as destinadas a tornar as acções de prevenção mais eficazes, o que evitaria muitos dos danos causados pelas inundações e, seguidamente, definir conceitos básicos, não incluídos

na proposta, para poder chegar a consenso quanto às medidas propostas nos planos de gestão e mapas de risco da maneira mais harmonizada possível.

3.2 As inundações são fenómenos naturais associados ao funcionamento normal dos sistemas fluviais e costeiros e operam numa escala de tempo geológico muito superior à da gestão económica, urbanística, etc. Assim, o intervalo de "recorrência" significa que:

- no momento das cheias, cada 100 ou 500 anos, o rio inundará uma determinada área;
- essas cheias produzem-se fatalmente;
- podem ocorrer a todo o momento.

Os conceitos aplicados no planeamento hidrológico incluem:

- leito ou álveo natural de uma corrente contínua ou descontínua é o terreno coberto pela água nas máximas enchentes normais;
- zonas inundáveis são as delimitadas pelos níveis teóricos que alcançariam as águas nas cheias, cujo intervalo estatístico de recorrência pode ser de 100 ou 500 anos. Tal não afecta a titularidade dos terrenos (público ou privado) e a entidade competente pode impor limitações ao uso para garantir a segurança de pessoas e bens;
- as características habituais dos leitos de cheia incluem, em geral, zonas húmidas, florestas de inundação, planícies de inundação, cones aluviais nas zonas de montanha, pântanos, albufeiras e numerosos elementos (muitos deles associados a ecossistemas de grande valor ecológico) que assinalam os limites de enchente que alcançam estes fenómenos, que, como já foi dito, estão associados ao regime fluvial e à dinâmica costeira.

3.3 A gravidade de uma inundação depende da ocupação e do uso pelo homem dos terrenos inundáveis para actividades que afectam o funcionamento normal destes sistemas hídricos, alterando substancialmente as condições do meio fluvial e costeiro. Incrementa-se assim o risco de um funcionamento anormal e extremadamente prejudicial para pessoas e bens. O CESE entende que deveriam ser tidos como factores que aumentam a gravidade e a importância das inundações:

- um incorrecto planeamento, que persiste por vezes há anos, do uso do solo ao longo da História, fruto do facto de se ignorar os conhecimentos científicos e técnicos (hoje inaceitável),
- uma imprópria gestão dos riscos de inundação (correção de leitos, canalização de cheias, construção de represas e barragens, separação dos espaços de retenção através da construção de diques nas zonas ribeirinhas), medidas que provaram frequentemente serem insuficientes e, numa visão global, até contraproducentes, sobretudo nos troços finais.

3.4 A tendência para um incremento do risco de inundações como consequência de factores naturais, em especial das alterações climáticas, requer importante esforço de investigação para estudar como estas alterações podem influenciar a dinâmica fluvial e costeira e, dessa sorte, as zonas inundáveis e os intervalos de recorrência, entre outras variáveis.

3.5 A tendência para incremento do risco de inundações como consequência de factores humanos (uso dos terrenos e número de pessoas neles instaladas) pode e deve inverter-se mediante a inclusão de políticas activas de planeamento orientadas para garantir um uso **sustentável** das zonas inundáveis e a mitigação dos riscos.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE reconhece que a gestão dos riscos de inundação tem por objectivo reduzir a probabilidade e o impacto da sua origem, mediante, geralmente, um procedimento que integre os objectivos de prevenção, protecção, informação, etc., como a Comissão assinala. Não obstante, é conveniente estabelecer uma classificação das intervenções e das medidas a adoptar e dos critérios para escolha correcta em cada caso. A título de orientação, podem aplicar-se as seguintes medidas preventivas:

- que evitam naturalmente as cheias e inundações, por exemplo, melhoria ou restabelecimento da infiltração natural através da redução da densidade dos solos ou da reflorestação de declives montanhosos; regeneração de (antigos) espaços naturais de retenção, redução da velocidade da corrente e da velocidade das águas, evitando-se a regularização das margens de cursos de água e melhorando a desobstrução dos canais de drenagem das águas pluviais em zonas urbanas;
- que atenuam a susceptibilidade da zona inundável aos danos potenciais (sistemas de previsão e alerta, gestão e restrição de uso nas zonas inundáveis, etc.);
- que incidem sobre as cheias (medidas hidrológicas ou hidráulicas). Podem ser estruturais (barragens para laminação de caudais, canais de derivação, diques, etc.) ou não estruturais (restrições de uso urbanístico, medidas cautelares destinadas à garantia de bens, etc.).

4.2 O CESE sugere à Comissão que na elaboração dos planos de gestão se incluam os seguintes princípios e medidas não estruturais:

- a adequação ao funcionamento natural dos sistemas hídricos fluviais e costeiros fomentando a recuperação dos espaços e elementos naturais de auto-regulação da bacia de retenção (reflorestação das zonas de montanha afectadas, protecção das zonas húmidas e ecossistemas associados, linhas de controlo da erosão e sedimentação dos leitos, programas de substituição de usos e recuperação dos terrenos de alto risco, etc.);

- o princípio de alcançar um desenvolvimento sustentável das zonas inundáveis, mediante:
 - i. a estimativa do potencial económico utilizável do uso da terra nestas áreas compatível com o regime natural das inundações;
 - ii. a preparação da transição para esses modelos nos diferentes sectores do planeamento, em particular no urbanístico.

É nesta óptica que se deve entender o princípio da "abordagem estratégica de longo prazo". Não se trata apenas de atender à evolução prevista, como a comunicação da Comissão indica, mas fundamentalmente de a corrigir, quando se considere que persiste o risco actual.

4.3 Importa definir orientações e critérios adequados para seleccionar as medidas destinadas a melhorar a prevenção das inundações:

- A melhoria da prevenção das inundações não pode resultar num agravamento da situação hidráulica em outros lugares (por exemplo, aceleração do escoamento da água, aumento dos níveis de água ou aceleração das inundações nos troços finais);
- Na medida do possível, e no sentido de um desenvolvimento sustentável, devem ser privilegiadas medidas naturais que visem uma melhor retenção da água nas superfícies ("extensão e não aumento do nível da água"), em vez da construção de instalações técnicas de protecção;
- Sempre que possível, deve ser dada prioridade a medidas que permitam conciliar efeitos sinérgicos positivos com outros objectivos do desenvolvimento sustentável (por exemplo, os objectivos da Directiva-Quadro da Água respeitantes à qualidade dos cursos de água e das águas subterrâneas, ou os objectivos das directivas europeias de protecção da natureza).

4.4 A experiência na gestão dos riscos de inundação em diversas partes do mundo, sobretudo a partir dos anos setenta, revelou que as principais dificuldades na aplicação das medidas preventivas não são técnicas e não se resolvem apenas com mapas de risco ou de perigo. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, o *Army Corps of Engineers* tem cartografados mais de 20 000 mapas de risco mas são poucas as entidades que a eles recorrem e, quando o fazem, optam por intervenções de tipo estrutural (canais de derivação, represas e diques, etc.) que, amiúde, não permitem controlar adequadamente as inundações e são responsáveis por muitos danos evitáveis, porque geram na administração e na população uma falsa sensação de segurança.

4.5 Convém destacar que na UE os fundos estruturais (FEDER e Fundo de Coesão) financiam precisamente estas intervenções, que prevêm fundamentalmente a construção de infra-estruturas de contenção ou derivação, cuja utilidade é limitada. As medidas preventivas, estruturais ou não, recebem em geral menos recursos. Por isso, o CESE considera oportuno avaliar a necessidade de criar uma linha de financiamento específica para este programa de acção ou, na sua falta, elaborar orientações para inscrever as intervenções em outros programas financiados pela Comissão.

4.6 Em todo o caso, as medidas estruturais não são suficientes para prevenir as inundações ou proteger as zonas inundáveis. Só fazem sentido como parte de uma abordagem mais ampla que tenha em conta o ordenamento do território, o planeamento do transporte (rodoviário, ferroviário, etc.), a manutenção dos canais de descarga e evacuação e a protecção das zonas e dos ecossistemas que regulam o escoamento natural das águas. Neste sentido, seria conveniente desenvolver mais concretamente no futuro as directrizes que figuram no anexo da comunicação, introduzindo, entre outros, princípios metodológicos ou boas práticas para a elaboração destes planos.

4.7 A incorporação dos planos de gestão dos riscos de inundação nos planos de gestão da directiva-quadro da política da água é fundamental para garantir o planeamento necessário à intervenção em toda a extensão da bacia hidrográfica, equilibrando e coordenando as medidas e as acções das entidades competentes nos vários níveis (local, estatal, transnacional, etc.). Não obstante, importa estabelecer critérios e fórmulas para uma adequada integração destes dois quadros de planeamento, compatíveis mas diferentes, através de uma directiva que a facilite. Estes elementos seriam desenvolvidos na proposta de alargamento das directrizes anexas.

4.8 A incorporação da gestão da inundação no âmbito da directiva-quadro da política da água requer:

- uma definição de "inundação" como fenómeno associado ao regime fluvial normal e à dinâmica costeira, que pode, excepcional e periodicamente, afectar a qualidade da água e dos ecossistemas;
- uma definição de "zona inundável" relacionada intimamente com o âmbito territorial de intervenção da directiva-quadro da política da água (uso do solo, contaminação potencial, ecossistemas associados à qualidade da água, etc.);
- uma definição do risco de inundação relacionada com os riscos e danos às massas de água abrangidas pela directiva-quadro da política da água;
- uma gestão específica dos riscos que afectam a gestão da água tal como definida na directiva-quadro da política da água (uso da água na bacia hidrográfica, amortização dos custos, planos de acção, estabelecimento de zonas protegidas).

4.9 Os elementos mais significativos da gestão dos riscos de inundação relacionados com os planos previstos pela directiva-quadro da política da água são:

1ª – Definição e gestão de risco:

- riscos hidrológicos, qualidade da água e ecossistemas,
- riscos geológicos associados, deslizamento de terras, avalanches,
- gestão e restauração do domínio público hidráulico e marítimo,
- critérios ecológicos para a gestão de inundações,
- critérios urbanísticos.

2º – Alertas e emergências:

- zonagem territorial,
- sistemas de informação hidrológica e sistema de prevenção de emergências,
- protecção civil,
- quadro normativo de regulação em cada Estado-Membro dos aspectos anteriores,
- civismo,
- coordenação entre as entidades competentes.

3ª – Outros aspectos:

- investigação e coordenação multidisciplinar,
- cobertura por seguro,
- segurança na construção de infra-estruturas.

5. Conclusões

5.1 O CESE entende que qualquer intervenção em matéria de prevenção, protecção e mitigação das inundações deve incorporar os métodos e instrumentos criados pela directiva-quadro da política da água, em especial o plano de gestão de bacia hidrográfica, que permite regular todas as actividades relacionadas com a gestão das águas continentais e das zonas costeiras a elas adstritas. Para tanto, considera necessário incorporar numa directiva comunitária o conteúdo da presente comunicação e as observações aduzidas, com vista a facilitar a adequação dos planos de gestão de risco às características de cada plano de gestão de bacia, adaptando-se assim às condições particulares dos rios e costas.

5.2 Para concretizar tal incorporação convém:

- definir de forma precisa os conceitos básicos que fundamentam a acção, especialmente os mencionados no ponto 4.7 do presente parecer;
- fazer um diagnóstico profundo da situação actual em cada bacia e zona costeira europeia, especialmente nas zonas de alto risco, na sequência das alterações climáticas e das actividades humanas;
- insistir nas medidas preventivas contra os efeitos prejudiciais das inundações, desenvolvendo e incluindo todas as medidas dirigidas à população, através da educação e informação necessárias.

5.3 Os planos de gestão de risco e mapas de risco, tal como constam dos anexos da proposta de comunicação, devem ser ampliados, com o fim de estabelecer e clarificar uma classificação de intervenções e medidas, definindo as mais prioritárias e adequadas ao financiamento obtido, assim como os critérios a aplicar a fim de reduzir os custos e ampliar os benefícios para as pessoas e os bens. O objectivo mais importante é conciliar o funcionamento natural dos sistemas hidrológicos e costeiros com a actividade humana, conseguindo um desenvolvimento sustentável e integrado nas zonas inundáveis.

5.4 Por último, o CESE considera que os elementos mais significativos da gestão dos riscos de inundação, relacionados com os planos previstos na directiva-quadro da política da água, correspondem à definição de risco, alerta e emergência quando esses fenómenos ocorrem. Além disso, importa não perder de vista outras intervenções comunitárias em matéria de investigação e cooperação multidisciplinar, destinadas especificamente a mitigar os danos causados pelas inundações, assim como a cobertura por seguro para minimizar as perdas económicas das pessoas afectadas e, sobretudo, a necessidade de vigilância e controlo da segurança das construções de infra-estruturas que afectam o sistema hidrológico e costeiro.

Bruxelas, 9 de Fevereiro de 2005

A Presidente
do
Comité Económico e Social Europeu

O Secretário-Geral
do
Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI
