

CONTRIBUTO ESCRITO

**Ministério da Agricultura | DGADR - Direção-Geral da Agricultura e
Desenvolvimento Rural – Ponto Focal REGADIO**

Engenheiro Gonçalo Leal (Diretor-Geral)

"PNI 2030 – Área Temática do Regadio"

PNI 2030 – ÁREA TEMÁTICA DO REGADIO

1. OBJETIVOS E NATUREZA DOS PROGRAMAS PREVISTOS

O presente documento complementa os elementos constantes da proposta do Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030), particularizando alguns aspetos.

Os estudos que constituíram a base programática dos programas ligados ao regadio têm identificado consistentemente dois grandes objetivos para o regadio nacional, de resto em perfeito alinhamento com as prioridades relativas à gestão da água, seja em termos nacionais, seja em termos comunitários: por um lado, o aumento da eficiência da utilização da água, tanto no que se refere ao transporte e distribuição, como à aplicação na parcela; por outro, o alargamento da área regada, enquanto medida central de adaptação às alterações climáticas.

A tipologia dos programas de investimento associados à área temática do regadio no PNI 2030 responde a estas prioridades. Com efeito, o programa **Revitalização do regadio existente** está direcionado para a implementação de melhorias na gestão da água, nomeadamente ao nível do armazenamento, transporte e distribuição, mediante:

- Melhoria das condições funcionais das infraestruturas e aumento da fiabilidade dos sistemas, em ambos os casos reduzindo as perdas e melhorando as condições de fornecimento de água;
- Melhoria das condições das infraestruturas de armazenamento, reduzindo os riscos para pessoas, bens e ambiente;
- Melhoria da resiliência e da sustentabilidade económica e ambiental dos regadios existentes.

Este programa materializa o eixo estratégico 3 do PNI, **Infraestruturas e equipamentos resilientes**, robustecendo as redes existentes, assegurando funcionalidade, desempenho, segurança, flexibilidade e resiliência.

Por seu turno, o programa **Aumento da área regada** visa instalar novos regadios ponderando as questões da disponibilidade e qualidade da água, segurança da obra hidráulica, a conservação do solo, as obrigações ambientais, as restrições do ordenamento do território e os conflitos com outros utilizadores da água, garantindo adequados níveis de serviço aos beneficiários. Se corretamente direcionado para as regiões do interior, precisamente as zonas do território mais atingidas pelas alterações climáticas e mais suscetíveis ao despovoamento, permitirá atingir os objetivos definidos no PNI 2030, em termos dos eixos estratégicos 1 e 2:

- **Adaptação do território**, com redução das vulnerabilidades e aumento da resiliência aos efeitos das alterações climáticas;
- **Recursos e capital natural**, com preservação do património e dos elementos naturais enquanto bens públicos e capitalizando o respetivo potencial económico.

Estas duas componentes do PNI 2030 – *Revitalização do regadio existente e Aumento da área regada* – serão implementadas como programas abertos, isto é, em que os projetos a apoiar serão selecionados através de um procedimento concursal que avaliará e comparará os méritos de cada candidatura, em termos económicos, sociais, ambientais e ponderando ainda as questões do envolvimento e empenho dos beneficiários. Ou seja, de uma forma geral, não há regadios pré-determinados, mas apenas critérios de priorização. Consequentemente, não é possível particularizar locais, massas de água a afetar, nem tampouco antecipar com segurança ocupação agrícola futura. De qualquer forma, entende-se que há dois instrumentos legais e regulamentares que acautelam eficazmente as políticas de gestão da água. Por um lado, o enquadramento que os regadios têm no âmbito do regime jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) permite garantir que será possível prevenir ou mitigar as situações em que as obras de construção ou modernização de regadios possam ter impactos ambientais adversos. Por outro, o instituto de emissão de título de utilização dos recursos hídricos (licença ou concessão) garante que será feita uma compatibilização dos usos previstos com as disponibilidades do recurso, bem como com eventuais usos concorrenciais.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO VALOR DOS PROGRAMAS PREVISTOS

A proposta do PNI 2030 materializa os eixos estratégicos e as linhas de atuação definidas para o sector do regadio através dos dois programas de investimento já referidos, no valor de 750 M€ (*revitalização do regadio existente e aumento da área regada*).

Em primeiro lugar, vale referir que este total (750 M€) decorre de um aumento moderado no esforço de investimento em regadio feito no atual quadro de programação: esse esforço cifrou-se em 640 M€, que resultam dos 360 M€ da Medida *Infraestruturas* do PDR 2020 (Ações 3.4.1 + 3.4.2 + 3.4.3) acrescidos dos 280 M€ que foram disponibilizados pelos empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB).

Contudo, o valor ventilado resulta também de uma distribuição subsectorial, feita com base em necessidades já identificadas e que se apresenta em seguida.

1 - Programa “Revitalização do Regadio” (350 M€)

Este programa corresponde à reabilitação e modernização de regadios existentes. Foi proposto orçamentá-lo com 350 M€. Para chegar a este valor, considerou-se:

- 1.1 – Reabilitação e modernização de aproveitamentos hidroagrícolas existentes – 300 M€.
- 1.2 – Reforço da segurança de barragens – 30 M€.
- 1.3 – Reabilitação de regadios tradicionais – 20 M€.

A parcela maior dos valores acima tem origem nas intenções de financiamento que ficaram por satisfazer no concurso que o PDR2020 lançou para a reabilitação de regadios. Com efeito, foram

aprovados 155 M€ para apoiar 53 projetos, mas ficaram por aprovar projetos no valor de 200 M€. A estes acrescem ainda projetos de reabilitação ou modernização entretanto surgidos e cuja propositura se pode antecipar com segurança.

2 - Programa “Aumento da Área Regada” (400 M€)

Este programa enquadrará os novos regadios a construir. Foi proposto orçamentá-lo com 400 M€. Para chegar a este valor, considerou-se:

2.1 – Regadios de média dimensão no norte e no centro – 160 M€.

2.2 – Regadio do Crato – 60 M€

2.3 – Novos regadios no Vale do Tejo – 120 M€.

2.4 – Novos regadios no Oeste – 60 M€.

A parcela mais volumosa decorre da prioridade em apoiar zonas do território mais atingidas pelas alterações climáticas e mais suscetíveis ao despovoamento – o interior norte e centro. O valor previsto para o regadio do Crato corporiza a decisão política que já está praticamente tomada relativamente a este empreendimento. O valor indicado para regadios no vale do Tejo visa responder parcialmente às reivindicações que têm vindo a ser insistentemente apresentadas regionalmente.

DGADR, 10 de setembro de 2019.

CONTRIBUTO ESCRITO

**Ministério da Agricultura | DGADR - Direção-Geral da Agricultura e
Desenvolvimento Rural – Ponto Focal REGADIO**

Engenheiro Gonçalo Leal (Diretor-Geral)

**Comentários da DGADR sobre: (1) Parecer da Comissão Técnica relativo à
“Análise do PNI 2030” [Área Temática do Regadio]; (2) Relatório da KPLN
relativo à “Análise do PNI 2030 na área temática Ambiente”**

Sessão Plenária do Conselho Superior de Obras Públicas – 14/15 Maio 2020

PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030 - PNI 2030

Comentários da DGADR sobre: (1) Parecer da Comissão Técnica relativo à «Análise do PNI 2030» [Área Temática do Regadio]

(2) Relatório da KPLN relativo à «Análise do PNI 2030 na área temática Ambiente»

1. «Análise do Programa Nacional de Investimentos (PNI 2030)», Parecer elaborado para o Conselho Superior de Obras Públicas pela Comissão Técnica

[Paulo Pinho (Coordenador), Prof. Cat. de Planeamento do Território e Ambiente; António Pais Antunes, Prof. Cat. de Planeamento dos Transportes e do Território; Fernando Veloso Gomes, Prof. Cat. de Hidráulica, Recursos Hídricos e Ambiente], abril 2020.

1. «no PNI2030 estão apenas incluídos, como Regadio, os investimentos em obras hidráulicas destinadas a suportar sistemas coletivos de produção agrícola com recurso ao regime de regadio, tradicionalmente designados por “perímetros de rega.» (p. 104)

- a. A **definição de “perímetro de rega”**, apresentada neste primeiro argumento da crítica à área temática Regadio no PNI2030, contém uma imprecisão conceptual que importa corrigir. É que as obras hidroagrícolas destinam-se a assegurar a captação e o serviço de distribuição de água para rega de unidades privadas ou cooperativas de produção agrícola – as explorações agrícolas – cuja gestão é autónoma da de gestão da obra hidroagrícola, isto é, as entidades gestoras da obra hidroagrícola pública – quer sejam Associações de Beneficiários ou, no caso do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva, a EDIA – **não têm competências na produção agrícola** mas sim na **exploração e conservação das infraestruturas hidroagrícolas**, cuja gestão lhes está concessionada pelo Estado. Assim, é norma que os regadios coletivos sejam dimensionados com uma folga suficiente para permitir uma ampla liberdade aos agricultores nas opções culturais. Uma exceção a esta regra da diversidade observa-se, por exemplo, no Aproveitamento Hidroagrícola do Vale do Sado que, desenvolvendo-se no trecho do rio próximo do estuário, tem a utilização agrícola muito condicionada pela textura pesada dos solos, pela drenagem e até pela intrusão salina, tornando a cultura tradicional do arroz como a opção lógica e quase obrigatória. Também numa área significativa do EFMA, a diversidade cultural é reduzida devido à expressão dominante de olival intensivo. Tal resulta do sucesso deste sistema cultural em termos de produtividade física e económica, consequência da excelente adaptação às características edafo-climáticas e às possibilidades de mecanização (necessidades diminutas de mão-de-obra), bem como da valorização no mercado internacional. Em suma, são explorações de rentabilidade assegurada, instaladas com projetos do tipo chave-na-mão, executadas como investimentos de baixo risco por empresas financeiras e gestoras de fundos.
- b. Ainda sobre os **sistemas de produção agrícola**, sublinhe-se que, de facto, as explorações agrícolas são geridas numa lógica individual e não coletiva: cada exploração agrícola beneficiária do regadio tem autonomia na orientação da sua produção.

2. «Tal como se apresenta, constituída apenas da construção ou reparação de obras e equipamentos hidráulicos, a proposta representa uma visão muito redutora do Regadio.» (p.112) «O Regadio é (...) muito mais que essa forma tradicional de intervenção do Estado» «Deve tratar-se o regadio inserido no conjunto das atividades e sectores estratégicos na perspetiva mais ampla do desenvolvimento rural» (p.105)

- a. Os investimentos nas infraestruturas hidráulicas do regadio público previstos no PNI não esgotam – nem pretendem esgotar, porque essa não é a função nem o objetivo do PNI – a intervenção do Estado no regadio, não se compreendendo a crítica implícita na *«mera forma tradicional de intervenção do Estado»*, em contraponto a uma *intervenção virtuosa* no conjunto das *«atividades e sectores estratégicos na perspetiva mais ampla do desenvolvimento rural»*.
- b. Entende-se que o propósito do PNI2030 é o da definição da estratégia para “os **investimentos infraestruturais** a lançar na próxima década”¹. A resposta a este propósito é clara na abordagem dada em cada área temática, que resulta num montante de *«investimento total em **infraestruturas e equipamentos**, para a década 2021-2030, da ordem dos 22 mil milhões de euros»* (Parecer da Comissão técnica para o CSOP, pág. 11).

- c. O investimento em infraestruturas de hidráulica agrícola, mais concretamente em obras com carácter público e coletivo, tem uma **racionalidade** ambiental, sócio-económica, territorial e estratégica em termos de soberania nacional. Na maior parte dos casos, o regadio público assentou na criação de albufeiras, **reservas estratégicas de águas** superficiais, dimensionadas para possibilitar a regularização sazonal (e, por vezes, inter-anual) das escorrências e fazer face às aleatoriedades climáticas, sendo ainda essenciais na resposta aos incêndios rurais e, nalguns casos, às necessidades do abastecimento público. A economia de escala decorrente da utilização conjunta das infraestruturas propicia um uso mais eficiente da água e da energia e, conseqüentemente, uma menor utilização dos recursos naturais e uma redução dos impactos e encargos inerentes a essa utilização. É assegurado um modelo de gestão das obras que envolve os interessados, garante o acesso à água em condições de equidade, proporcionalidade na partilha de encargos e recuperação de custos, contempla a regulação do Estado na exploração e conservação da obra pública e na salvaguarda da sua integridade, e de participação nos processos do RJUE e nos instrumentos de ordenamento do território. Na exploração das obras hidroagrícolas coletivas resultam sinergias entre regantes e entre estes e os agentes presentes nos territórios envolventes, que suportam dinâmicas económicas e sociais com impacto no desenvolvimento dos territórios rurais.
- d. A elegibilidade e seleção dos investimentos no regadio devem atender a um conjunto de princípios que permitem definir prioridades de atuação: sustentabilidade dos recursos solo e água; eficiência energética; rentabilização dos investimentos; respeito pelos valores ambientais; envolvimento e participação dos interessados. O regadio privado é igualmente incentivado, com apoios ao nível da exploração individual ou através das suas organizações, mas os investimentos associados são de menor dimensão.
- e. Os investimentos no regadio público no âmbito do PNI 2030 não estão dissociados das políticas públicas para o restante sector da Agricultura e Florestas e não afastam o desenvolvimento do regadio privado, seja individual ou coletivo, antes estabelecem com ele uma relação de complementaridade.
- f. Sobre o investimento no regadio privado há possibilidade de o enquadrar em ações de apoio à instalação ou modernização das explorações agrícolas, desenhadas nos programas de desenvolvimento rural, tal como sucedeu ao longo dos 5 períodos de programação. Neste sentido, considera-se extemporânea a inclusão no PNI2030 de novos critérios de elegibilidade referidos na análise da CT CSOP, com vista a reduzir o risco da "...adoção fácil de práticas agrícolas não conservativas do solo e da água e potencialmente nefastas para a paisagem e a biodiversidade.": estes critérios cabem, de facto, nesses outros programas. A contenção ou eliminação dessas práticas negativas terá que envolver outras novas medidas restritivas da atividade agrícola de regadio, por exemplo detalhando nos IGT o ordenamento do espaço rural nos solos da RAN e estabelecendo mecanismos do tipo "comunicação prévia" com vista a análise das novas instalações de plantações/estufas, emissão de autorizações de localização, e formas de fiscalização mais eficazes, p. ex. com protocolos de colaboração com do SEPNA.

Em síntese, considera-se vantajoso selecionar para o PNI 2030 os programas dedicados aos investimentos na obra de regadio público, em dois eixos. Por um lado, no **aumento da área regada**, numa perspetiva estratégica de criação de reservas hídricas nacionais ou da resposta pública de racionalização, consolidação e agregação de áreas de regadios individuais ou coletivo privado, onde a utilização de recursos hídricos ocorre de forma dispersa, desregulada e sem garantias. Por outro lado, importa manter o esforço iniciado em anteriores programas de investimento na atualização e melhoria de eficiência dos **regadios públicos existentes**. O eixo de **revitalização**, entendido como reabilitação e modernização das obras hidroagrícolas, é muito mais abrangente e distingue-se das básicas operações de «reparação», as quais cabem no âmbito da conservação e manutenção, já enquadrada financeiramente no tarifário das concessões hidroagrícolas.

3. «(...) esta tendência para a adoção, nos novos grandes regadios, de tecnologias e práticas pouco sustentáveis» (p. 106) «(...)de sustentabilidade questionável» (p. 107) «erros de natureza tecnológica, económica e ambiental» (p. 125)

A afirmação não concretiza os aspetos de tecnologia e práticas que são *pouco sustentáveis* nos *novos grandes regadios*, mas admite-se que à mesma esteja subjacente uma crítica ao regadio do EFMA e dos aproveitamentos hidroagrícolas a ele confinantes, sobretudo devido à brusca reconversão dos sistemas de sequeiro para regadio e aos impactes relacionados com a paisagem e a diversidade cultural, nomeadamente pela grande expansão do olival regado. Mas importa ressaltar que, sendo inegáveis os efeitos nefastos que o crescimento do olival provocou na qualidade do ar (poluição atmosférica devida à indústria de transformação), tais efeitos decorrem das condições de instalação e exploração das unidades industriais e não da atividade agrícola em si.

Deve-se referir que às entidades gestoras dos regadios são atribuídas funções de divulgação e informação aos beneficiários sobre boas práticas agrícolas e outras medidas de proteção ambiental conforme fixado, respetivamente, no título de utilização de recursos hídricos do aproveitamento ou na DIA do licenciamento ambiental (quando aplicável). Exercem ainda funções de fiscalização, instruindo autos de notícia relativos a incumprimento de normas do regulamento publicado para o regadio (podem dar origem a contraordenações pela DGADR, conforme previsto no RJOAH), ou, nos casos aplicáveis, de incumprimento de eventuais medidas definidas na DIA emitida aquando do licenciamento ambiental de obras do regadio (a transmitir à entidade competente: APA, ICNF, DGADR, ERRAN).

Ainda sobre «tecnologias e práticas pouco sustentáveis» nos sistemas de produção de regadio, deve-se referir que em muitos casos os regantes (1) enquadram a produção e sua comercialização em OPs, que incluem por vezes serviços de apoio e orientação técnica sobre boas práticas culturais; (2) podem adicional ou alternativamente adotar requisitos de produção integrada (regulamentada pelo MAgricultura desempenhando a DGADR um papel na regulação, incluindo o de reconhecimento dos organismos e de Controlo e Certificação) com as vantagens daí resultantes para a comercialização; (3) podem ainda adotar a certificação exigida nos mercados de exportação, como sejam a GlobalGAP e outras; (4) podem finalmente adotar o modo de produção biológico (DGADR é igualmente a entidade do MA com papel na regulação, incluindo o reconhecimento dos organismos e de Controlo e Certificação). Todos estes sistemas de certificação contemplam além de requisitos com vista à qualidade do produto, um conjunto de medidas de minimização do impacto ambiental da atividade, normas para o uso racional e monitorização dos recursos solo e água, rega eficiente, boas práticas de fertilização e proteção integrada, ou luta biológica, etc.

Em suma, havendo sinais da insuficiência destes sistemas de certificação, importa atuar analisando as situações concretas, ajustando e melhorando procedimentos e não diabolizando o regadio.

Na afirmação da análise do RT CSOP também pode estar subjacente outra crítica que é recorrente nos regadios coletivos, sobre a construção de barragens e o seu efeito de segmentação de habitats e a criação de barreiras ao trânsito de sedimentos e para a erosão costeira que lhe está associada. Essas críticas merecem uma análise e ponderação sobre que novas medidas minimizadoras se podem tomar.

A criação de reservas de água para apoiar a atividade agrícola é uma opção estratégica e estrutural que se deve enquadrar no planeamento sectorial e territorial. Muitas vezes tem um contributo ambientalmente relevante para a salvaguarda do abastecimento às populações, para o combate aos incêndios e, em alguns casos, como fonte de energia renovável. Assim, esta opção não deve ser liminarmente descartada ou prejudicada por situações conjunturais adversas, mas minimizáveis se devidamente avaliadas e ajustadas em função da evolução do conhecimento científico.

A agricultura de regadio «de grande escala» ou «de escala industrial» desempenha um importante papel no aprovisionamento e segurança alimentares, nas exportações e na criação de emprego, muito embora seja frequentemente referida como uma opção pouco sustentável. Não obstante, este tipo de agricultura dirigida para o mercado incorpora práticas culturais inovadoras e tecnologias inteligentes sustentadas em sistemas de apoio à decisão, já no âmbito da agricultura de precisão, que conduzem a uma utilização eficiente e responsável da água, do solo e da energia, bem como à otimização dos fatores aplicados. Aliás, um dos principais drivers para a descarbonização do setor da agricultura é precisamente a agricultura de precisão². Por outro lado, não bastando as obrigações legais em termos agrícolas e ambientais, as necessidades dos consumidores atentos e informados induzem à adesão a sistemas de certificação do produto/produtor com exigentes requisitos adicionais, não só em termos da qualidade do produto, mas também do processo produtivo, nas vertentes do uso eficiente dos recursos, de sustentabilidade ambiental, da segurança e saúde no trabalho, etc.

Mais, a criação de novos regadios públicos não pode, também, ser entendida exclusivamente como aumento de área irrigável, tratando-se bastantes vezes de zonas agrícolas onde já se pratica agricultura de regadio mas de forma imperfeita e, frequentemente, desregulada. A intensificação da atividade que possa vir a resultar não pode, por isso, ser avaliada de modo simplista como proporcional à área a infraestruturar.

Em termos energéticos, a construção de sistemas coletivos para a captação e distribuição de água permite o abandono de práticas dos regantes baseadas na utilização de combustíveis fósseis, começando já a surgir nos blocos modernizados (redes sob-pressão) dos aproveitamentos hidroagrícolas, infraestruturas destinadas à produção de energias renováveis para apoio à rede coletiva de distribuição.

No mesmo sentido, em aproveitamentos hidroagrícolas com serviço de rega em baixa pressão, verifica-se a instalação, pelos regantes, de unidades de produção fotovoltaica para apoio à pressurização dos seus sistemas de rega localizada ou aspersão.

4. «Outra potencial incoerência é a previsível concentração da riqueza criada nas mãos de apenas um pequeno número de “beneficiários”(…) Não existe nem se prevê qualquer mecanismo legal de compensação aos agricultores que ficam fora da área dos perímetros.» (p. 107) «(…)o regadio em perímetros contém em si elementos de desequilíbrio e desigualdade territorial, ao concentrar em poucos e em pouca área agrícola útil, os benefícios diretos de investimentos estatais, não promovendo a distribuição mais justa da água e dos correspondentes benefícios ecológicos.» (p. 113)

De forma sintética, pode-se afirmar que as condições essenciais subjacentes à instalação de um perímetro são a existência de disponibilidades de água, a ocorrência de solos com aptidão para produções de regadio e possibilidades viáveis em termos técnicos, económicos e ambientais para captar, transportar e distribuir a água de rega nas zonas selecionadas. Haverá também que avaliar o interesse dos potenciais beneficiários e identificar um conjunto de culturas que permitam obter um retorno económico que justifica o investimento nas infraestruturas hidráulicas e os níveis de recuperação de custos aceitáveis. Tratando-se de aproveitamentos públicos, existe um manifesto interesse – público – em potenciar o investimento beneficiando o máximo número de prédios, alargando o seu impacto económico e social. Contudo, mesmo havendo disponibilidade de água, a sua colocação numa parcela é limitada pela viabilidade económica da solução técnica encontrada, ou seja, forçosamente existe um limite a partir do qual o custo marginal do transporte e distribuição da água inviabiliza a sua utilização rentável, não havendo vantagem em regar a partir daí. Este limite existe igualmente quando se projeta um regadio privado.

Não se trata, pois, de concentrar a utilização da água numa «pouca área agrícola útil», antes pelo contrário, constroem-se estruturas de captação e implantam-se redes capazes de beneficiar a maior área possível, permitindo um serviço de rega a todas as parcelas em condições de equidade e uma garantia aceitável de abastecimento anual. Os prédios beneficiados e os respetivos proprietários e regantes ficam sujeitos a um conjunto de obrigações legais, no sentido de se promover a melhor utilização agrícola do aproveitamento hidroagrícola e assegurar o efeito multiplicador do investimento nos territórios envolventes.

O efeito de discriminação provocada entre agricultores de regadio, beneficiários e não beneficiários da obra pública, deve ser corrigido por várias vias: a **fiscal**, através da atualização do rendimento coletável nos terrenos objeto de infraestruturização; o **tarifário do regadio**, implementando uma taxa com a qual retorna ao Estado a parte do investimento que não é subsidiada a fundo perdido; e as **subvenções** atribuídas nos programas de desenvolvimento rural, aos projetos de investimento de infraestruturização dos regadios privados (coletivos ou individuais).

5. «Os pequenos regadios privados, individuais ou coletivos, quer utilizando águas de superfície a partir de pequenas albufeiras, quer utilizando águas subterrâneas locais, são por todo o País uma realidade, que deve ser estimulada e expandida» (p.111)

Os pequenos regadios no interior e sul do país poderão ser interessantes, por exemplo, em condições hidrológicas particulares ou, como se sugere no relatório, para a realização de regas de complemento no semestre húmido, etc., mas dificilmente possibilitam a regularização sazonal das disponibilidades hídricas com a garantia de aprovisionamento das barragens dos regadios públicos, situação que tende a agravar-se com o risco das mudanças climáticas. São, no entanto, opções a ter em conta na avaliação das situações existentes, não devendo ser sempre encaradas como alternativa à criação de regadios de maior dimensão. Em todo o caso, no que respeita à recomendação de que «deve reforçar-se, na medida do possível, o apoio financeiro aos projetos de pequenos regadios», importa sublinhar dois pontos: (i) o apoio financeiro à constituição e reabilitação de pequenos regadios coletivos tem pleno cabimento – e está previsto – nos investimentos a apoiar pelo PNI 2030, de resto reforçando uma opção que sempre foi considerada nos quadros de programação anteriores, nomeadamente com os programas de reabilitação de regadios tradicionais, normalmente localizados no norte e no centro do país; (ii) quanto ao apoio à constituição ou melhoria de regadios individuais, essa proposta não foi introduzida no PNI 2030 conforme já se referiu, por se entender que este tipo de investimento não se enquadra neste Programa; mas isso não quer dizer que não se mantenham as políticas públicas que preveem tal apoio, nomeadamente através de programas específicos, mais vocacionados para este propósito.

6. «(…) é proposta uma estratégia holística de gestão da água na agricultura, considerando o regadio em três grandes tipos de sistemas agrícolas: a) o do sequeiro, complementado com possibilidades de rega na produção de pastagens e forragens e eventualmente

outras culturas de Outono/Inverno; b) o dos pequenos regadios privados, individuais ou coletivos, com culturas preferencialmente de Outono/Inverno para serem regadas em ocasiões de seca, mas também culturas permanentes ou de Primavera/Verão; c) os grandes regadios coletivos de iniciativa estatal, organizados em perímetros de rega, praticando sobretudo culturas de Primavera/Verão, de grande rendimento mas também de grande consumo de recursos e fatores de produção.» (p.113)

Este texto é reproduzido no quadro final do documento, na coluna relativo às *Recomendações Específicas* à área temática do Regadio.

Apesar de apresentada como uma estratégia holística, entende-se que, salvo o devido respeito, não decorre de uma visão holística, uma vez que traduz uma perspetiva demasiado esquemática ao associar a cada sistema determinados tipos de culturas.

Note-se que, ao remeter para os grandes regadios coletivos a exclusividade da prática de culturas de grande rendimento; deixa sem enquadramento as áreas de produção intensiva de milho nas grandes extensões de aluvião do Tejo (p. ex. Golegã) que não são beneficiadas em regadios públicos coletivos, mas apenas em individuais. Da mesma forma, não pondera a pujança económica dos sistemas horto-frutícolas em franco desenvolvimento no Oeste e no Algarve que, na grande maioria dos casos, assentam em regadios individuais.

Apesar de nesse texto se preconizar a possibilidade de rega de complemento às pastagens e forragens de sequeiro, não clarifica de que forma isso é possível. Não se colocando em causa a justeza do diagnóstico – nomeadamente com o acentuar da irregularidade e imprevisibilidade da precipitação provocada pelas alterações climáticas – fica por explicar a solução para operacionalizar tal regadio sem o recurso a barragens. É que, nos períodos em que a insuficiência de precipitação não consegue sustentar sistemas agrícolas de sequeiro, também ocorrem situações de carência da água nos sistemas hídricos naturais, não sendo fácil dispor de água para a rega de complemento. Note-se que até o simples recurso a regadios existentes em zonas próximas não constitui uma possibilidade fiável, uma vez que em tais períodos de seca, a escassez de água também atinge as albufeiras dimensionadas para os regantes regulares. É esta dificuldade de consistência hidrológica que conduz atualmente muitos pequenos e médios agricultores do norte e centro a candidatar-se à constituição de regadios coletivos baseados em pequenas barragens com o objetivo de estruturar aproveitamentos hidroagrícolas com elevados padrões de fiabilidade e também de eficiência de distribuição e utilização da água.

Sublinhe-se mais uma vez que a proposta de dois programas – de construção de novos regadios, por um lado, e de reabilitação/modernização de obras e sistemas de antigos perímetros de rega, por outro – responde a esta preocupação de inclusão de sistemas economicamente menos rentáveis mas cuja importância reside na correção das assimetrias regionais, discriminando positivamente o interior e combatendo o despovoamento, tantas vezes responsável pela dinâmica de desertificação física do território, como a recente vaga de incêndios rurais veio tragicamente lembrar. Por outro lado, o que não é pouco, obedece a uma estratégia de longo prazo estabelecida para o regadio coletivo público, que se tem vindo a concretizar através de sucessivos programas de apoio e que se entende dever ser prosseguida no próximo período de programação. Por essa razão ficou inscrita desta forma no PNI 2030.

7. «Já o retorno quase imediato, de natureza eventualmente mais sociológica, que resultará da recuperação de perímetros degradados, poderá impor-se com prioridade.» (p.112)

O relatório técnico em análise, culmina com uma abordagem à priorização e calendário dos investimentos, propondo que o eixo “Revitalização...” seja executado de imediato (período 2021-23) e o eixo “Aumento da área regada” seja iniciado e executado no 2.º período (2024-27). Pelas razões a seguir expostas, entendeu-se que haverá vantagem em seguir a proposta apontada para a generalidade dos investimentos do sector Ambiente, isto é, desenvolver-se de forma contínua no período 2021-2030.

A proporção entre os dois programas da área temática Regadio é de 350€:400€, ou seja 47%:53%, e não 37%:53%, como é referido na p. 104 do relatório. Não existe qualquer intenção de minorizar a «Revitalização do regadio existente» relativamente ao «Aumento da área regada». Pelo contrário, considera-se de extrema importância a reabilitação dos perímetros antigos, incidentes, salvo algumas zonas marginais, nos solos de maior valor produtivo e com reconhecida urgência de intervenção. Mas por outro lado, atento o risco de alterações climáticas e a necessidade de adaptação dos sistemas culturais, considera-se estrategicamente prioritário para Portugal, como país do sul da Europa, a criação de reservas hídricas e o alargamento das áreas infraestruturadas para o regadio, que tendencialmente se tornará o principal instrumento de viabilização da atividade agrícola rentável. Por essa razão, a prioridade deveria ser atribuída, não a cada eixo do programa, mas às ações em si, encontrando-se maior interesse em executar em simultâneo iniciativas

dos dois tipos («revitalizar» e «aumentar»), selecionadas em função do interesse estratégico, dos resultados dos estudos de viabilidade e do grau de desenvolvimento dos estudos e projetos.

2. Relatório «Análise do PNI 2030 na área temática Ambiente», Pedro Serra, KPLN, abril 2020.

1. «As AC terão implicações ao nível da precipitação, com o aumento dos eventos extremos. (...) Teremos por isso, a par de inundações mais importantes, períodos de seca mais severos (...). Decorre daqui a necessidade da constituição de reservas de água que permitam que este fenómeno não condicione a satisfação das necessidades de água para consumo urbano e para as actividades económicas, com destaque para a rega (...).» (p. 40).

Acolhe-se favoravelmente a posição manifestada no relatório no âmbito da gestão de recursos hídricos, quando se defende a necessidade de constituir reservas hídricas, como forma de adaptação do território às alterações climáticas. Esta opção estratégica esteve subjacente às propostas apresentadas pela DGADR para o PNI 2030.

2. «(...) o caso do Algarve, particularmente o Barlavento Algarvio (...), tem um potencial interessante para a ApR, pois tem: (...) Albufeiras dedicadas ao armazenamento de água para rega e afastadas dos centros populacionais (Apartadura, Silves), que poderão servir para armazenar os efluentes tratados, (...) Uma empresa de águas, a Águas do Algarve, (...), a par de associações de beneficiários da rega (...); poderia ser mesmo um caso piloto de aproveitamento de fins múltiplos (...) necessitamos de um estudo técnico-económico da possibilidade do recurso à ApR cobrindo a região do Algarve, que deve ser lançado pelos departamentos competentes da Administração (APA e DGADR) com a colaboração daquela empresa.» (p. 62)

A situação do Barlavento Algarvio, como noutras regiões, restringe-se à utilização de água residuais tratadas em usos não potáveis, nomeadamente rega e usos urbanos. No regadio poderá só ser utilizada em determinadas culturas (e.g. permanentes), devido a questões de saúde pública, havendo que assegurar um tratamento, na sua maioria, superior ao secundário (necessidade de avaliar, também, a concentração de sais que têm implicações nas culturas e no solo), uma infraestrutura específica para o regadio (rede de adução, distribuição e eventual necessidade de armazenamento) e um volume de águas residuais adequado aos consumos da rega. Estes condicionalismos têm, também, implicações no custo deste fator de produção, que deverá ser compatível com a atividade da agricultura. Esta prática, apesar de já existir no Algarve há mais de 2 décadas, tem reduzida expressão, sendo o volume de ApR utilizado em 2019 cerca de 2 hm³. Este assunto está sinalizado nas bases do Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve, com o objetivo de aumentar a utilização desta origem de água e de reduzir a captação de águas naturais, estando identificadas medidas específicas e a necessidade de aprofundar a avaliação das diferentes situações existentes no Algarve. No PREH-Algarve não existe referência à utilização das albufeiras como reservatório de efluentes tratados.

A albufeira da Apartadura, estando situada na bacia hidrográfica do rio Tejo não está abrangida na avaliação do potencial interesse para a ApR na região do Algarve. Por outro lado, apesar de estar associada a usos múltiplos, o regadio não é o maior consumidor de água.

3. «Se bem se entende, a componente ‘Aumento da área regada’ ficará dependente da iniciativa dos potenciais beneficiários, que deverão apresentar candidaturas. (...) esta solução deixa no entanto de fora alguns regadios que, por dependerem da realização de algumas infra-estruturas (...) de fins múltiplos (...). Para estes grandes projectos, e à semelhança do que se passou com o EFMA, caberá ao Estado assumir o papel de promotor (...). Talvez que a criação de duas linhas de candidatura com critérios de elegibilidade distintos, uma para os regadios simples e outra para projectos multiusos, possa permitir que esta dificuldade seja superada.» (p. 85)

Não se vê inconveniente nesta sugestão. Também no caso dos programas que vierem a ser criados no âmbito da Área Temática Ambiente - Gestão dos Recursos Hídricos, deverá ser prevista a possibilidade de candidatura por parte dos diferentes grupos de beneficiários envolvidos em empreendimentos de fins múltiplos, salvaguardando obviamente qualquer risco de sobreposição de financiamento (como aliás se refere no relatório, na página 99, em que se sugere a organização das partes interessadas em associações de utilizadores).

4. «(...) tipo de culturas a efetuar em determinadas zonas? R – Talvez, mas isso deve ser conseguido através de mecanismos financeiros, de preferência mecanismos de mercado. (...) devem ser acionados os mecanismos previstos na Lei da Água (Lei n.º

58/2005, de 29 de Dezembro), artigo n.º 72, Transmissão de Títulos de Utilização. Mas para que isso seja possível terão de ser regulamentadas essas transações (...).» (p. 99)

Esta questão é do domínio da regulação, não devendo ser tratada no âmbito do PNI2030, cujo foco incide na priorização de grandes investimentos em infraestruturas e equipamentos.

Por outro lado, a aplicação concreta de uma orientação regulamentar respeitante à adoção de culturas regadas não parece nada fácil de implementar, nomeadamente porque existe um sério risco de, com isso, se acentuarem desigualdades sociais

5. «No subsector Gestão de Recursos Hídricos (...) Há aqui um trabalho intersectorial a realizar, envolvendo a APA, a DGADR e a DG de Alimentação e Veterinária, nomeadamente para a implementação dos Códigos de Boas Práticas Agrícolas (diretiva Nitratos) e da ENEAPAI (e a AdP neste último caso).(p. 106)

O Código das Boas Práticas Agrícolas foi revisto em 2018 e é objeto de divulgação e aplicação.

3. Conclusão

Salvo melhor opinião, as críticas incidentes na área temática do regadio não decorrem do que consta efetivamente do PNI2030, mas sim daquilo que os autores entendem que deveria constar. Acontece que muitas das sugestões ou mesmo críticas relativas a tais falhas são objeto de tratamento em outros programas ou em fases subsequentes do desenvolvimento do PNI2030.

É claramente o caso do investimento no regadio individual, enquadrável nos apoios à exploração agrícola (desde 1994 com subvenções de 25 a 60%). Foi entendimento não integrar o PNI 2030, uma vez que este não está vocacionado para esta dimensão de investimento, considerando-se que o Plano Estratégico da PAC (em elaboração) é o instrumento mais apropriado para definir e enquadrar estes apoios.

Quanto aos pequenos regadios coletivos, sublinhe-se que estes têm beneficiado do apoio financeiro de sucessivos programas públicos (desde 1994 com subvenções a 100%), estando previsto que tal continue a suceder, no âmbito do PNI2030.

Sem embargo, não é demais ressaltar a importância que os regadios coletivos têm e que se prende com três importantes aspetos:

- a) a sua capacidade de regularização sazonal e até interanual dos recursos hídricos, constituindo a medida de adaptação às Alterações Climáticas mais frequentemente apontada pelos agentes do sector agrícola;
- b) as economias de escala que lhes estão associadas, refletindo-se também na sua capacidade de conseguir elevadas eficiências de distribuição da água às parcelas e de orientar os regantes no cumprimento das condicionantes ambientais que sobre eles impendem;
- c) o seu importante contributo para a correção das assimetrias no ordenamento do território, através da sua função na fixação da população no interior.

O documento “Estratégia para o Regadio Público 2014-2020”³, aprovado previamente às decisões relativas aos critérios de seleção dos investimentos trata de forma articulada parte das questões que agora se levantam. Atente-se, por exemplo nos seus princípios orientadores: (i) sustentabilidade dos recursos solo e água; (ii) eficiência energética; (iii) rentabilização dos investimentos; (iv) respeito pelos valores ambientais; (v) envolvimento e participação dos interessados; (vi) enquadramento nos princípios genéricos da programação do PDR 2020. Adotando-se, como se adotou no quadro de programação anterior, uma lógica concorrencial dos projetos de regadio público a apoiar, fica garantido que a escolha dos projetos se fará de acordo com o mérito que cada um demonstrar, nomeadamente em relação aos princípios orientadores acima enunciados.

Finalmente, recordar que o PNI 2030 parte da premissa de que os investimentos no regadio público não estão dissociados das políticas públicas para o sector agrícola e particularmente dos apoios ao regadio privado:

- Apoios ao investimento nas explorações agrícolas (verbas comunitárias).

- Apoio a práticas agro-ambientais, num amplo leque de intervenções que já absorvem verbas muito importantes no âmbito dos apoios aos agricultores e que no futuro terão ainda maior expressividade.
- Apoios ao desenvolvimento rural.
- Apoio à inovação e à sua disseminação no tecido produtivo agrícola.
- Apoios à agricultura familiar.

DGADR, 15 de maio de 2020.

O Diretor-Geral

Gonçalo de Freitas Leal

¹ in: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=programa-nacional-de-investimentos-2030>, consultado em 12 de Maio de 2020.

² Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050) - Estratégia de longo prazo para a neutralidade carbónica da economia portuguesa em 2050. APA, 06-06-2019.

³ Publicado em www.dgadr.pt