

O planeamento e gestão da paisagem ribeirinha em Portugal, à luz dos princípios da boa governação

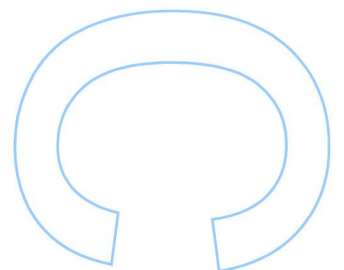
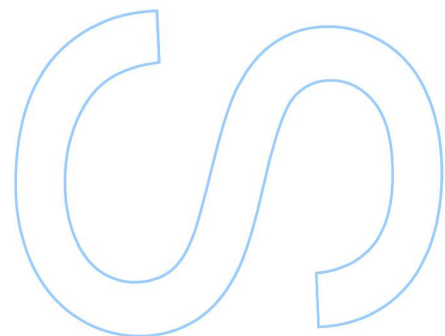
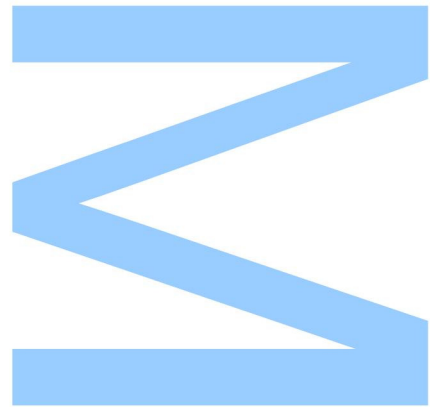
Diana Teixeira Fernandes

Mestrado em Arquitectura Paisagista

Departamento de Geociências, Ambiente e Ordenamento do Território
2013

Orientador

Maria José Dias Curado, Professora Auxiliar
Faculdade de Ciências da Universidade do Porto



AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Maria José Curado, pelo seu contributo, conhecimento e orientação na elaboração deste trabalho; e, acima de tudo, pela sua aposta e confiança em mim.

Ao Edgar, pelo seu apoio incansável, pelo conforto e paciência nos momentos de desânimo e angústia, pelas sugestões, por acreditar sempre em mim, por ser o meu melhor amigo.

Aos meus pais, pelo seu amparo e amor incondicional.

À minha família e amigos, pela sua presença e animação nos momentos menos felizes.

A todos os que não mencionei e que me ajudaram de forma direta ou indireta.

RESUMO

No atual quadro político nacional, raramente o sistema tradicional de ordenamento, planeamento e gestão da paisagem tem conseguido desenvolver verdadeiras ações de conservação e valorização dos corredores fluviais. Estes constituem, por si só, potenciais oportunidades de espaço público, de características naturais e culturais excecionais, no entanto, em Portugal, a sua efetiva requalificação carece de novas estruturas governativas e do desenvolvimento de processos mais flexíveis no seu planeamento e gestão (Condessa, Sá e Trigueiros, 2009). No âmbito da governação das paisagens ribeirinhas, a prática da Arquitetura Paisagista deverá contribuir, sempre que possível, para a formulação de políticas mais eficazes e modernas, em função de uma sociedade específica e dos seus processos de decisão, através da elaboração de modelos de planeamento e gestão (Correia, 2007) para os corredores fluviais, em toda a sua extensão da bacia hidrográfica correspondente. Tal objetivo requer, no entanto, uma maior compreensão dos processos formais e informais de decisão, que estão na base da sua operacionalização (conceção, implementação e monitorização), e da qual depende a sua maior ou menor eficácia prática. O objetivo principal desta dissertação consiste em contribuir para uma melhor compreensão dos princípios de governação associados ao planeamento e gestão da paisagem e do seu potencial contributo para uma requalificação e valorização bem-sucedidas dos corredores fluviais, em Portugal.

Palavras-chave: paisagem, corredor fluvial, governação.

ABSTRACT

In the current national policy framework, the traditional system of landscape planning and management has rarely been able to develop real conservation and enhancement actions of river corridors. These are, by itself, a potential type of public space, with extraordinary natural and cultural features. In Portugal, however, their effective rehabilitation requires new governance structures and the development of more flexible processes in their planning and management (Condessa, Sá e Trigueiros, 2009). Under the riverside landscape governance, the practice of Landscape Architecture must contribute, where possible, to formulate more effective and modern policies, according to a particular society and its decision-making processes, through the development of planning and management models (Correia, 2007) for river corridors, at the scale of its drainage basin. This target requires, however, a greater understanding of the formal and informal decision-making processes which are the basis of its operationalization (design, implementation and monitoring) and upon which depends its actual effectiveness. The main objective of this dissertation is to contribute to a better understanding of the governance principles involved in the landscape planning and management, as well as its potential contribution to a successful improvement and recovery of river corridors in Portugal.

Keywords: landscape, river corridor, governance.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
TEMÁTICA	1
PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS	2
METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	3
1. PAISAGEM RIBEIRINHA	5
1.1 CONCEITOS	5
1.2 A ÁGUA NA PAISAGEM	8
1.2.1 Valores e funções	8
1.2.2 Usos e utilizações	10
1.3. SÍNTESE	11
2. GOVERNAÇÃO DA PAISAGEM	13
2.1 GOVERNAÇÃO: CONCEITO E PRINCÍPIOS GERAIS	13
2.2 CONCEITOS E PRINCÍPIOS DE GOVERNAÇÃO DA PAISAGEM	18
2.3. ABORDAGENS METODOLÓGICAS DE GESTÃO E ORDENAMENTO DA PAISAGEM	24
2.4 SÍNTESE DOS PRINCÍPIOS E DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNAÇÃO DA PAISAGEM	31
3. PLANEAMENTO E GESTÃO DA PAISAGEM RIBEIRINHA EM PORTUGAL	36
3.1 INTRODUÇÃO	36
3.2 A PAISAGEM NO SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL	37
3.3. ENQUADRAMENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	39
3.4. APRECIÇÃO CRÍTICA DO QUADRO JURÍDICO E INSTITUCIONAL QUE PRESIDE AO PLANEAMENTO E GESTÃO DA PAISAGEM RIBEIRINHA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA GOVERNAÇÃO	40
3.5 SÍNTESE	49
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ARH	Administrações de Região Hidrográfica
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CEMAT	Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território
CEP (<i>ELC</i>)	Convenção Europeia da Paisagem
CNA	Conselho Nacional da Água
CP	Constituição Portuguesa
DEFRA	<i>Department for Environment, Food & Rural Affairs</i>
DGOTDU	Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL	Decreto-Lei
DPH	Domínio Público Hídrico
DQA (<i>WFD</i>)	Diretiva Quadro da Água
ECRR	<i>European Centre for River Restoration</i>
EEM	Estrutura Ecológica Municipal
EIA	Estudo de Impacte Ambiental
EM	Estado-Membro
ENCNB	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
EUA (<i>USA</i>)	Estados Unidos da América
GIRH	Gestão Integrada dos Recursos Hídricos
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
IGT	Instrumento de Gestão Territorial
LA	Lei da Água
LBA	Lei de Bases do Ambiente
LBPOTU	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
PAT	Programas de Ação Territorial
PDM	Plano Diretor Municipal

PEGA	Planos Específicos de Gestão das Águas
PEOT	Planos Especiais de ordenamento do Território
PGRH	Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas
PIOT	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território
PMOT	Planos Municipais de Ordenamento do Território
PNA	Plano Nacional da Água
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
POAAP	Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas
POAP	Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas
POE	Planos de Ordenamento dos Estuários
POOC	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
PP	Plano de Pormenor
PROF	Planos Regionais de Ordenamento Florestal
PROT	Planos Regionais de Ordenamento do Território
PSRN2000	Plano Setorial da Rede Natura 2000
PU	Plano de Urbanização
RAN	Reserva Agrícola Nacional
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJCNB	Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJREN	Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional
RFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
SIC	Sítios de Importância Comunitária
SGT	Sistema de Gestão Territorial
SNAC	Sistema Nacional de Áreas Classificadas
UE	União Europeia
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
ZA	Zonas Adjacentes
ZAC	Zonas Ameaçadas pelas Cheias
ZEC	Zonas Especiais de Conservação
ZP	Zonas Protegidas
ZPE	Zonas de Proteção Especial

INTRODUÇÃO

O presente trabalho resultou de uma breve pesquisa e análise sobre o planeamento e gestão da paisagem ribeirinha, em Portugal, desenvolvidas no âmbito da unidade curricular «Dissertação», que integra o Plano de Estudos do Mestrado em Arquitectura Paisagista, sob a orientação da Doutora Maria José Curado, Professora Auxiliar no Departamento de Geociências, Ambiente e Ordenamento do Território da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto.

TEMÁTICA

“Governance, as the term used in reference to environmental problems and beyond, has undoubtedly become one of the most iridescent scientific concepts in recent years.” (Görg, 2007)

A temática desta dissertação consiste essencialmente no exame crítico dos processos contextuais que estão envolvidos no planeamento e gestão da paisagem ribeirinha, em Portugal. No caso particular da água, o domínio da governação tem-se vindo mesmo a revelar uma peça cada vez mais indispensável para a resolução dos problemas (Correia, 2007), na medida em que a sua gestão “requer não apenas soluções para os problemas de engenharia, típicos das abordagens tradicionais, mas também uma melhor compreensão dos processos contextuais envolvidos na formulação de políticas e tomadas de decisão.”¹ Mesmo após a transposição da Diretiva Quadro da Água (DQA 2000) e da Convenção Europeia da Paisagem (CEP, 2000) para a lei nacional, as “diferentes áreas de intervenção pública (...) raramente se foram encontrando num modelo de planeamento e intervenção capaz de integrar a legislação hídrica, as instituições públicas, os agentes envolvidos e a informação necessários a uma monitorização da atuação pública”², situação que tem resultado recorrentemente na concretização de ações que oneram não só a qualidade ambiental, funcional e visual da paisagem, mas também o custo de vida do cidadão. Sobre esta matéria, a procura por tomadas de decisão multiníveis é particularmente indispensável.³

¹ Correia, F. N. (2007) A governância e a gestão sustentável dos recursos hídricos, p.159.

² Pato, J. (2007) Conhecimento e informação para as políticas públicas da água em Portugal, p.100.

³ Tradução livre do original. “The quest for multi-level decision making is particularly pressing.” Em Görg, C. (2007) Landscape governance. *The “politics of scale” and the “natural” conditions of places*, p. 954.

Em 2008, a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE) elaborou um relatório sobre as Perspetivas Ambientais da OCDE para 2030, baseado em projeções das tendências económicas e ambientais para 2030 (OECD, 2008), no qual identificou, como desafios mais prementes, os fenómenos das alterações climáticas, da perda de biodiversidade e da gestão não-sustentável dos recursos hídricos, entre outros (OECD, 2008).

“The functions of a specific streambank or reach ecosystem (...) [can] not [be] performed in isolation and are linked to associated ecosystems in the surroundings landscape (...).”⁴

Esta afirmação torna-se particularmente relevante na Gestão Integrada dos Recursos Hídricos⁵ (GIRH), conceito reconhecido oficialmente na Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) no Rio de Janeiro em 1992. Considera-se, portanto, que ao constituir um conceito de interligação entre as discussões de âmbito social e as condições biofísicas e os processos ecológicos dos territórios⁶, a paisagem representa, pelo menos, o ponto de partida para uma investigação interdisciplinar das questões ambientais, em particular, da governação da política ambiental. O conceito de paisagem, nas suas múltiplas interpretações, cumpre o requisito de representar um objeto, resultante tanto das condições sociais como naturais de um determinado espaço.⁷ Crê-se portanto que, tal como para o ordenamento do território, a contribuição do estudo da paisagem corresponde a uma melhor compreensão das questões complexas presentes na gestão dos recursos hídricos e de uma procura de propostas mais válidas para o futuro, nesta matéria (Abreu, 2007).

PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS

No atual “(...) quadro de conflito de interesses, a ausência de tradição na definição de estratégias de planeamento integrado, a deficiente articulação entre as várias instituições visadas e sobreposição das suas competências, bem como a complexidade processual e jurídica associada a estes diferentes regimes, não permitem que a resposta dada pelo sistema tradicional de planeamento às necessidades da regeneração de frentes

⁴ USDA (2001) *Stream Corridor Restoration – Principles, Processes and Practices*, p.5-5.

⁵ “Processo que promove o desenvolvimento e gestão coordenados da água, solo e recursos associados de forma a maximizar a resultante económica e bem-estar de forma equitável e sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais” (de acordo com o “*Global Water Partnership*” (GWP), em Maia, R.; Gomes, V. (2011) Aportamentos da disciplina de Gestão de Recursos Hídricos e Áreas Protegidas, Ano Letivo 2011/2012).

⁶ Tradução livre do original. “*As a bridging concept between the discussions of social scales and the biophysical conditions and ecological processes in spaces.*” Em Görg, C., op. cit., p. 955.

⁷ Görg, C., op. cit., p. 960.

ribeirinhas seja eficiente e eficaz.”⁸ Estas constituem, por si só, potenciais pólos de proteção da biodiversidade, de produção e recreio para a população local, principalmente em áreas urbanas, no entanto, a sua efetiva requalificação carece de novas estruturas governativas e do desenvolvimento de processos mais flexíveis no seu planeamento e gestão (Condessa, Sá e Trigueiros, 2009). No âmbito da governação deste tipo de paisagens, a prática da Arquitetura Paisagista deverá contribuir, sempre que possível, para a formulação de políticas mais eficazes e modernas, em função de uma sociedade específica e dos seus processos de decisão, através da elaboração de modelos de planeamento e gestão (Correia, 2007). Tal objetivo requer uma maior compreensão dos processos formais e informais de decisão, que estão na base da operacionalização (conceção, implementação e monitorização) de um plano de requalificação e valorização de um corredor fluvial, e da qual depende a sua maior ou menor eficácia prática.

O **objetivo principal** consiste, portanto, em contribuir para uma melhor compreensão dos princípios de governação associados ao planeamento da paisagem e do seu potencial contributo para uma requalificação e valorização bem-sucedida dos corredores fluviais em Portugal. Pretende-se, ao longo do processo de investigação, identificar sobretudo:

- As especificidades associadas às paisagens ribeirinhas que justificam a adoção de um modelo que garanta a sua boa governação.
- Os princípios gerais de governação, aplicáveis ao planeamento da paisagem.
- As melhores práticas de gestão de paisagens ribeirinhas, que hoje se fazem a nível mundial.
- As oportunidades e constrangimentos do quadro jurídico e institucional, que presidem atualmente ao planeamento e gestão da paisagem ribeirinha em Portugal, à luz dos princípios da governação europeia.

METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

A metodologia de investigação assentou fundamentalmente em três fases (Figura 1), que correspondem sensivelmente aos principais capítulos desta dissertação. O processo de investigação iniciou com a identificação e análise das especificidades da paisagem ribeirinha, no sentido de justificar a necessidade de garantir a sua boa governação (1ª fase), com base na revisão bibliográfica de artigos científicos da especialidade e de outras publicações. Entretanto, prosseguiu para a identificação dos princípios de

⁸ Condessa, B.; Sá, A.; Trigueiros, T. (2009) Algumas considerações sobre governância e gestão sustentável - *Methodology for development of the RiProCity Indicator n° 8*, p.12.

governação e as melhores práticas de gestão de paisagens ribeirinhas, que hoje se fazem a nível mundial, no sentido de validar os primeiros e exemplificar algumas soluções que poderão eventualmente ser adotadas em Portugal (2ª fase). Este passo consistiu essencialmente na pesquisa e análise de documentação relevante sobre as orientações da Comunidade Europeia para a governação, em particular no planeamento da paisagem, e algumas metodologias de ordenamento e gestão, aplicadas em áreas ribeirinhas de contexto internacional. O passo seguinte iniciou-se com a caracterização do atual sistema de gestão territorial, na perspetiva da política da paisagem, e da gestão dos recursos hídricos, no contexto nacional. Nesta 3ª e última fase, procedeu-se então à sua apreciação crítica, através dos princípios governação seleccionados no passo antecedente, no sentido de identificar as respetivas oportunidades e fragilidades.

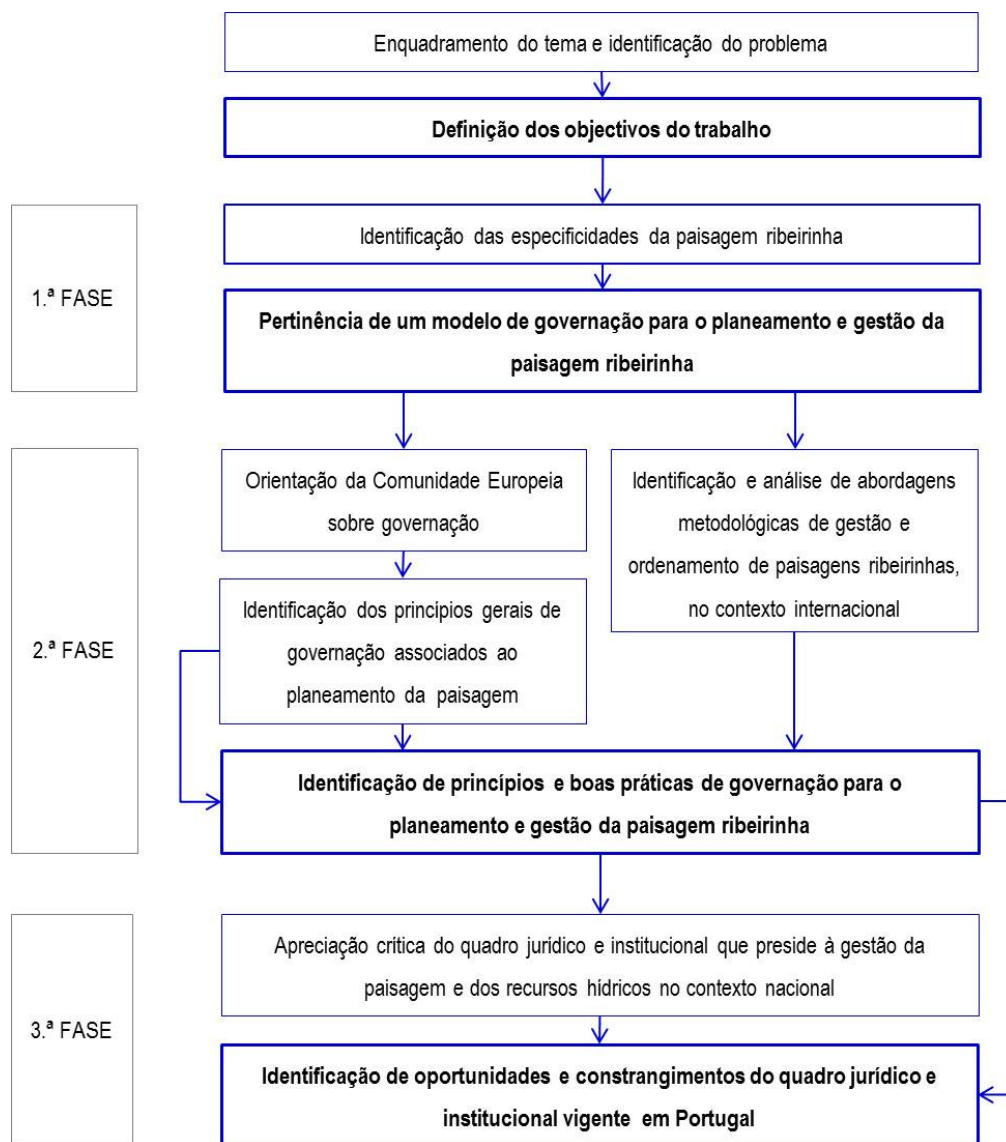


Fig. 1 – Esquema da metodologia de investigação

1. PAISAGEM RIBEIRINHA

1.1 CONCEITOS

Ciclo hidrológico e Bacia hidrográfica

“A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado do Artigo 3.º da Declaração dos Direitos do Homem.”⁹ O comportamento da água varia de acordo com o relevo e a natureza do substrato físico e químico que atravessa (Quintino, 2011), promovendo também uma grande variação na importância relativa das diferentes reservas hídricas mundiais (Lencastre e Franco,1984). Apesar do volume total instantâneo de água presente nos rios ser bastante inferior a 0,01% da água total na Terra e o seu tempo de residência ser aproximadamente de apenas 2 semanas, a sua contribuição anual para o ciclo hidrológico (Figura 02) é bastante superior (Lencastre e Franco,1984), constituindo por isso um dos elementos naturais da paisagem mais importantes na conservação da vida e do ambiente e, por conseguinte, para a própria sobrevivência humana.

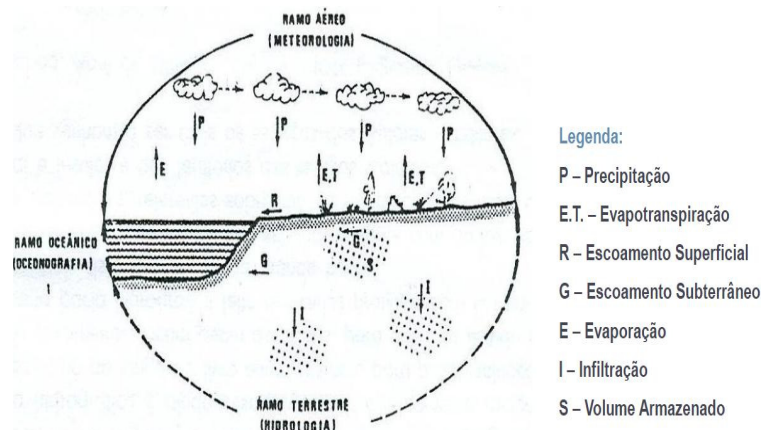


Fig.02 – O ciclo hidrológico (Lencastre e Franco,1984)

“O ciclo hidrológico constitui um processo natural, interminável, característico da Terra, representando a movimentação contínua da água entre a superfície terrestre (continentes, rios, lagos e água subterrânea), os oceanos e a atmosfera”¹⁰, através de

⁹ ONU (1992) Declaração Universal dos Direitos da Água, artigo 2º.

¹⁰ Lencastre, A.; Franco, F. M. (1984) Lições de Hidrologia, p. 24.

fenómenos de precipitação, escoamento, armazenamento, evaporação e condensação. Tendo em atenção a Figura 02, torna-se evidente que as componentes principais para a retenção da água são a infiltração e o armazenamento, cujas alterações qualitativas ou quantitativas dependem grandemente das intervenções nas características fisiográficas da respetiva bacia hidrográfica (geometria, sistema de drenagem, relevo, geologia, solos e vegetação); motivo pelo qual o ramo terrestre do ciclo hidrológico constitui o objeto de estudo principal da hidrologia, cujo tema abrange a quantidade, distribuição e propriedades da água nas terras emersas, e das suas relações com o ambiente (Lencastre e Franco, 1984).

O planeamento dos usos do solo influencia diretamente o escoamento superficial e a capacidade de armazenamento da bacia hidrográfica, bem como a qualidade da própria água drenada, em função dos tipos de revestimento equacionados. As intervenções na paisagem, com o objetivo de ter a água no solo, não deveriam, portanto, ser circunscritas às zonas adjacentes das linhas de água, mas também às restantes áreas críticas da bacia hidrográfica, onde é possível aumentar a infiltração (Magalhães, 2001). Segundo Lencastre e Franco (1984), a bacia hidrográfica consiste numa “área definida topograficamente, drenada por um curso de água ou por um sistema interligado de cursos de água tal que todos os caudais efluentes sejam descarregados através de uma única saída (secção de referência da bacia).”¹¹ O seu contorno coincide aproximadamente com as linhas de cumeada dos vales, que dividem as “precipitações que caem na bacia das que caem em bacias vizinhas e que encaminham o escoamento superficial resultante para um ou outro sistema fluvial.”¹²

Sistema fluvial e corredor fluvial

“A project goal of restoring multiple ecological functions might encompass the channel systems, the active floodplain, and possibly adjacent hill slopes or other buffer areas that have the potential to directly and indirectly influence the stream or protect it from surrounding land uses.” (Sedell et al., 1990; USDA, 2001)

O conjunto destes subsistemas interdependentes constitui o sistema fluvial e são as suas inter-relações espaciais e temporais que dão forma à paisagem ribeirinha, tal como a conhecemos.

¹¹ Ibidem, p.27.

¹² Ibidem, p.27/28.

“As zonas ripícolas estendem-se desde a margem do meio aquático até à orla dos sistemas que já não são influenciados pelo curso de água.”¹³ Sob o ponto de vista ecológico, estas áreas são sistemas abertos e dinâmicos, ligados longitudinalmente, lateralmente e verticalmente (Apêndice 1) através de processos hidrológicos e geomorfológicos, assim como de sucessões de vegetação (Gregory *et al.*, 1991; Arizpe, 2009), cujas funções hidráulicas, biofísicas, paisagísticas e socioeconómicas (Saraiva, 1999) são determinantes na estabilidade das bacias hidrográficas e respetivos corredores fluviais. “O carácter linear e dendrítico que os sistemas fluviais apresentam na paisagem conduz (...) a uma rede estruturante de corredores baseados na presença e influência da água.”¹⁴ São corredores fluviais, na medida em que constituem elementos predominantemente lineares com características singulares a nível hidrológico, geomorfológico, florístico e faunístico (Saraiva, 1999) que contrastam com a matriz ou a área envolvente, proporcionando grande interesse paisagístico aos vales com destacado valor ecológico.

No domínio da disciplina da Ecologia da Paisagem – disciplina que procura interpretar a estrutura e funcionamento dos processos ecológicos e sua relação com as atividades humanas (Saraiva, 1999) – o corredor é um dos elementos fundamentais que compõem a estrutura de uma paisagem, através dos quais se processam fluxos importantes de energia, materiais e espécies (Dramstad, Olson e Forman, 1996) e se fornecem diversos recursos à atividade humana. “Nesse contexto, o sistema fluvial surge enquadrado no conceito de corredor fluvial (...), abrangendo não só o sistema de drenagem superficial e margens, como todo o ecossistema adjacente de influência ripícola e vida animal associada (Angold, 1993; Budd *et al.*, 1987).”¹⁵

Por outro lado, enquadrado numa visão global da paisagem, surge o conceito de «*Continuum Naturale*». Este é definido pela Lei de Bases do Ambiente¹⁶ (LBA) como “o sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território.”¹⁷ Intimamente relacionado com este conceito, surge ainda o termo «Corredor Verde», que consiste numa ferramenta ou mecanismo do ordenamento do território para a garantia da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida da população, no ambiente urbano. Reconhecendo que, em áreas altamente densificadas pela ocupação

¹³ Gregory *et al.*, 1991; Naiman *et al.*, 2005; Stanford *et al.*, 2005; Malard *et al.*, 2006 (nota referenciada em Arizpe, D. *et al.* (2009) Zonas Ribeirinhas Sustentáveis – Um Guia de Gestão, p.24).

¹⁴ Saraiva, M. G. (1999) O Rio como Paisagem – Gestão de Corredores Fluviais no Quadro do Ordenamento do Território, p. 84.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Lei n.º 11/87, de 07 de Abril, alterada pelo DL n.º 224-A/96, de 26 de Novembro, e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

¹⁷ Alínea d), n.º 1 do artigo 5.º da LBA.

humana, os corredores fluviais proporcionam as oportunidades de espaço público mais satisfatórias, quando são restaurados e preservados os recursos naturais¹⁸, é, no âmbito da elaboração de uma proposta de «Corredor Verde» para uma dada região, que o uso das linhas de água, como percursos naturais de ligação, poderá potenciar a conectividade das várias áreas permeáveis de recreio, proteção e produção e, por conseguinte, construir uma paisagem multifuncional, integrando diferentes funções e atividades no mesmo espaço (Saraiva, 1999).

1.2 A ÁGUA NA PAISAGEM

Assumindo que a água é o «motor dinamizador da paisagem» (Quintino, 2011) – à qual M. G. Tánago (2011) associa um conjunto de serviços ambientais¹⁹ - e que o papel dos corredores fluviais, como elementos de estruturação da paisagem, quer a nível visual e cénico, quer a nível ecológico (Saraiva, 1999) requerem medidas de gestão e conservação que mantenham e incrementam esses valores (Saraiva, 1993^a; Saraiva, 1999), torna-se evidente a necessidade de integrar os diversos conhecimentos científicos sobre os sistemas fluviais, a apreciação estética do papel da água na paisagem e a ética ambiental – com estreitas relações com a paisagem – na aplicação do planeamento e ordenamento de paisagens ribeirinhas. Sendo certo que este tipo de exercício contribui para o desenvolvimento sustentável da paisagem, constitui hoje, porém, um desafio para a prática profissional da Arquitetura Paisagista, quando assente na colaboração multidisciplinar e intersectorial (Saraiva, 1999).

1.2.1 Valores e funções

Todos os ecossistemas aquáticos e terrestres associados²⁰ constituem sistemas complexos interativos, compostos por água, solo, fauna e flora (MAOTDR, 2009), prestadores de múltiplas funções e serviços, proporcionadas por estes componentes ao

¹⁸ Tradução livre do original. "In many highly developed areas, restoration may be driven largely by a several recognition that stream corridors provide the most satisfactory opportunities to repair and preserve natural environments in the midst of increasingly dense human occupation". Em USDA, op. cit., p.5-5.

¹⁹ "**Servicios de producción:** Alimento, materias primas, energía, recursos genéticos, plantas medicinales, elementos de recreo; **Servicios de regeneración:** Funciones de descomposición, autodepuración, siembra natural, deriva y recolonización; **Servicios de regulación:** Regulación del ciclo hidrológico, transporte de las escorrentías, laminación de avenidas, recarga de acuíferos, mantenimiento de formas y procesos fluviales, regulación de especies invasoras, mantenimiento de la estructura biológica y sustitución de especies frente a cambios; **Servicios de satisfacción:** Provisión de belleza estética, inspiración cultural, intelectual y espiritual; valor de existencia, descubrimiento científico, serenidad; **Preservación de opciones:** Mantenimiento de componentes ecológicos y sistemas naturales necesarios en el futuro, suministro de bienes y servicios por descubrir." Em Tánago, M. G., (2011) *El Río en el Paisaje: Elemento esencial de funcionamiento y de planificación*, p.20.

²⁰ "No âmbito deste trabalho, utilizar-se-á o termo "ecossistemas aquáticos e terrestres associados" para designar as zonas de pântano, charco, turfeira ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo águas marinhas cuja profundidade na maré baixa não exceda os seis metros." Em MAOTDR (2009) Articulação entre a gestão da água e a conservação da natureza e da biodiversidade, p. 40.

mediar o fluxo natural da água – elemento estruturante que, por definição, tem uma forte matriz ambiental (MAOTDR, 2009). Existem, no entanto, outras funções que lhes estão associadas.

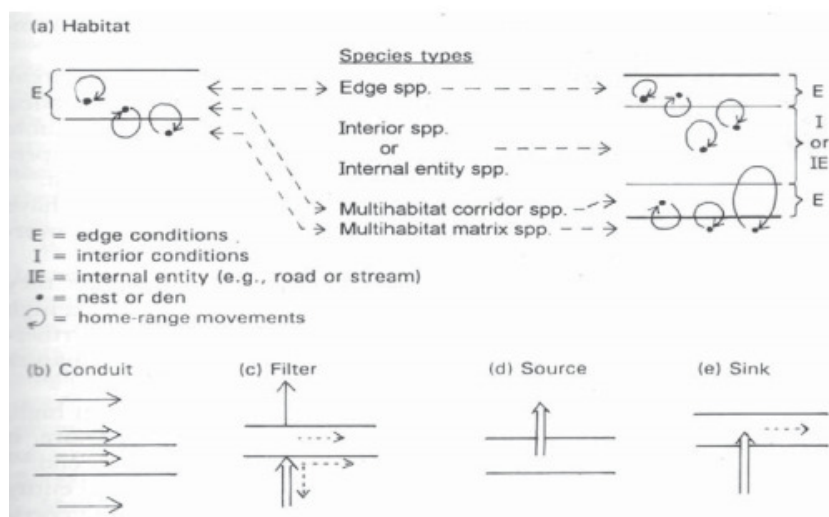


Fig. 03 – Funções globais comuns dos corredores (Forman, 1995)

De uma forma ou outra, os corredores moldam a paisagem (Forman e Godron, 1986), assumindo em simultâneo cinco tipos de funções (Forman, 1995): Habitat, Conduta, Filtro, Fonte e Sumidouro (Figura 03), motivo pelo qual a sua consideração pressupõe uma abordagem integrada, baseada na contribuição de várias disciplinas (Saraiva, 1999). “Entre os vários tipos de corredores (...), os associados aos rios e cursos de água representam, para além (...) [das] funções globais comuns, um papel importante no controlo do escoamento hídrico e dos sedimentos, interceptação de nutrientes e redução de processos erosivos, diversidade de espécies florísticas e faunísticas e valorização estética da paisagem.”²¹ De acordo com M. G. Saraiva (1999), os sistemas fluviais constituem sistemas abertos – formados por todos os elementos componentes dos processos de erosão e deposição na paisagem fluvial e que devem ser considerados como um todo (Schumm, 1977; Saraiva, 1999) - que desempenham várias funções, entre as quais de destaca (G. T. Cheias, 1988b; Saraiva, 1999):

- a função hidráulica, coletando e escoando as águas da bacia vertente, através de processos de escoamento e infiltração;
- a função biofísica, como suporte das biocenoses aquáticas e ribeirinhas e estabilização das margens;

²¹ Saraiva, M. G. (1999) op. cit., p. 84.

- a função paisagística, pelo seu papel relevante como elementos vivificadores, estruturantes e focalizadores na paisagem; e
- a função económica, através da utilização dos seus recursos pelos diversos agentes económico-sociais.

Também, no documento publicado pelo MAOTDR em 2009, intitulado de “Articulação entre a gestão da água e a conservação da natureza e da biodiversidade”, foi destacado (com base num dos documentos da *Millennium Ecosystem Assessment* de 2005) um conjunto de funções (Apêndice 2), normalmente desempenhadas pelos ecossistemas aquáticos e terrestres associados, aos quais se associa igualmente um conjunto de valores de índole diversa (MAOTDR, 2009): ecológicos, estéticos, recreativos, culturais e históricos, económicos, éticos, entre outros (Litton *et al.*, 1974; Sedell *et al.*, 1990; Gregory *et al.*, 1991; Saraiva, 1999; USDA, 2001; Naiman *et al.*, 2005; Stanford *et al.*, 2005; Malard *et al.*, 2006; Arizpe *et al.*, 2009; Abreu *et al.*, 2011).

1.2.2 Usos e utilizações

“Water is a basic source of life and its availability at adequate quantities and qualities is necessary for humans, economic production and ecosystems. In Europe, the major uses of abstracted water include power (38%, including cooling water and miscellaneous or non-defined uses), agriculture (30%, mainly irrigation), public water supply (18%) and industry (14 %, excluding cooling water) (EEA, 2000).” (Videira, 2002)

“De acordo com a hidrologia, os rios constituem eixos naturais por onde circulam escoamentos superficiais da bacia, variáveis no tempo, espaço, geologia e precipitações.”²² Por sua vez, um corredor fluvial é um ecossistema que consiste em três elementos principais que, em conjunto, funcionam de modo dinâmico na paisagem: o canal de água, a planície aluvial (quando existe) e a transição para a encosta (Formigo, 2011). Sob o ponto de vista ecológico, os corredores fluviais podem ainda ser interpretados como sistemas, cujo tipo de estrutura e funcionamento decorre quer das inter-relações espaciais – longitudinais, transversais e verticais – quer temporais dos processos hidrológicos e geomorfológicos. No entanto, M. G. Saraiva (1999) vai mais longe na caracterização dos sistemas fluviais, integrando os processos antrópicos na sua

²² Teiga, P. (2011) Avaliação e mitigação de impactes em reabilitação de rios e ribeiras em zonas edificadas - uma abordagem participativa, p.80.

evolução, assumindo-os como condutores de água mas também referência de mitos, adaptações, utilizações, tecnologias.

Ao sistema fluvial concorrem normalmente diversos usos – natural, florestal, agrícola, urbano, industrial e militar – aos quais estão associadas várias utilizações de diferente natureza. De acordo com a Lei da Água²³ (LA), por «Utilização da Água» entende-se “os serviços das águas e qualquer outra actividade que tenha um impacte significativo sobre o estado da água.”²⁴ A mesma lei identifica, nos seus artigos 60º, 61º e 62º um conjunto de utilizações do domínio hídrico que estão sujeitas a licença, concessão ou autorização prévia; mas existem outras que podem ser utilizadas de acordo com as necessidades e potencialidades locais (Teiga, 2003): abastecimento de água doméstica (consumo direto, higiene, lavagens e rega de pequenos jardins individuais e comuns); agricultura industrial e como atividade de subsistência; aquacultura; depósito de resíduos sólidos domésticos; empreendimentos de lazer com uso intensivo de água (campos de golf); indústria transformadora que água no processo; moagem de cereais com azenhas; natação e usufruto de praias fluviais; pecuária industrial e como atividade de subsistência; pesca: industrial intensiva e de semissubsistência, com ou sem motor; produção elétrica: termoelétricas, hidroelétricas; qualidade ambiental (saúde, bem-estar, paisagem); recolha e deposição de águas residuais domésticas (Saraiva, 1999; Teiga, 2003).

1.3 SÍNTESE

Qualquer que seja a tipologia de ecossistema aquático e terrestre associado, todos apresentam, em comum, uma interação complexa entre os seus componentes (solo, água, fauna e flora), com a água a constituir o elemento estruturante (MAOTDR, 2009) e o «motor dinamizador da paisagem» (Quintino, 2011). Existem, por isso, numa perspetiva estratégico-operacional, determinados conceitos e aspetos relacionados com os sistemas fluviais²⁵ que pressupõem, na sua gestão, uma abordagem integrada baseada na contribuição de várias disciplinas científicas (Saraiva, 1999) e políticas setoriais; motivo pelo qual a sua conservação tem sido inserida, como objetivo, nas estratégias de gestão integrada de bacias hidrográficas e dos recursos hídricos e no ordenamento da paisagem e do território (Saraiva, 1999). Sobre isso, constata-se ainda o seguinte:

²³ Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, alterada pelos DL n.º 245/2009, de 22 de setembro, e DL n.º 130/2012, de 22 de Junho.

²⁴ Alínea eee) do artigo 4.º da Lei da Água.

²⁵ “Sistemas abertos – formados por todos os elementos componentes dos processos de erosão e deposição na paisagem fluvial e que devem ser considerados como um todo.” Em Schumm, 1977 (Referenciado por Saraiva, M. G. (1999) op. cit., p. 168).

- a. Tendo em conta que a bacia hidrográfica (Lencastre e Franco, 1984) resulta da interação dos dois recursos água e solo na estruturação e organização da paisagem (Saraiva, 1999), a sua gestão deverá integrar não só os processos naturais, mas também os processos sociais que estão na base da alteração dos usos do solo e da qualidade e quantidade de água existente numa dada região.
- b. Também o conceito de corredor fluvial, enquanto elemento fundamental para a compreensão e gestão das inter-relações entre o plano da água e os ecossistemas terrestres associados, pressupõe uma perspetiva de unidade e globalidade no ordenamento e gestão deste tipo de sistemas, várias vezes sujeitos inclusivamente a atuações institucionais divergentes (Saraiva, 1999).

“As intervenções humanas sobre este tipo de sistemas raramente têm tido em conta a multiplicidade destas funções e valores, provocando muitas vezes a sua degradação e destruição.”²⁶ No caso particular das áreas urbanas, os sistemas e corredores fluviais têm sofrido uma crescente pressão antrópica, relacionada com o tipo de usos e uma série de atuações e execução de obras de engenharia e de paisagismo nos leitos dos rios e respetivas margens, que comprometem não só a integridade ecológica dos ecossistemas, mas a própria segurança e saúde pública da população ribeirinha; e contribuem inevitavelmente para a desfragmentação e desvalorização da paisagem. Face a esta situação, a aplicação do conceito de corredor fluvial potencia/permite a compreensão e a interpretação do “funcionamento dos ecossistemas fluviais numa perspetiva holística, integrando e relacionando contribuições das distintas disciplinas científicas que têm procurado estudar, sob diferentes lógicas e métodos, os seus diferentes componentes.”²⁷ É, portanto, neste quadro de referência, que surge a necessidade de encontrar modelos de atuação e afetação do espaço e recursos que compatibilizem os diferentes tipos de uso com a (Teiga, 2011) conservação, valorização e recuperação dos sistemas e corredores fluviais, no âmbito de uma gestão integrada de recursos hídricos e de bacias hidrográficas (Saraiva, 1999).

²⁶ Saraiva, M. G. (1999) op. cit., p. 169.

²⁷ Ibidem, p. 170.

2. GOVERNAÇÃO DA PAISAGEM RIBEIRINHA

2.1 GOVERNAÇÃO: CONCEITO E PRINCÍPIOS GERAIS

De acordo com o Comité das Regiões da União Europeia (UE, 2009), a “governação é uma das principais chaves para o sucesso do processo de integração europeia.”²⁸ A Comissão das Comunidades Europeias (CCE), no seu documento “Governança Europeia - Um Livro Branco”, definiu a governança como o “conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder”²⁹, no seu sentido mais lato, e identificou os cinco princípios – abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência (Apêndice 3) – que constituem a base da boa governação europeia, da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros (CCE, 2001). A sua potencial aplicação a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local (CCE, 2001) – reforça, por sua vez, os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade (CCE, 2001) na medida em que “desde a conceção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a ação (desde o comunitário até ao local) e a seleção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objetivos prosseguidos.”³⁰

Entretanto, no sentido de reforçar a eficácia da ação comunitária, promover a participação no processo europeu (Comité das Regiões, 2009) e garantir a aplicação destes princípios, a União Europeia recomendou, em 2009, a aplicação de uma governação a vários níveis (Comité das Regiões, 2009), baseada na integração de políticas, na democracia participativa e na promoção de parcerias. Esta consiste na “ação coordenada da União Europeia, dos Estados-Membros e dos órgãos de poder local e regional, assente na parceria e tendo em vista elaborar e aplicar as políticas da União Europeia. Isto implica responsabilidade partilhada dos diferentes níveis de poder em questão e apoia-se em todas as fontes da legitimidade democrática e na representatividade dos vários intervenientes implicados.”³¹

Tendo em conta que são os municípios e as regiões que executam cerca de 70% da legislação comunitária (Comité das Regiões, 2009), tornou-se evidente a importância do papel dos órgãos do poder regional e local na governação global (Comité das Regiões, 2009) e, por conseguinte, a pertinência da “governação territorial e da cooperação

²⁸ UE (2009) Livro Branco do Comité das Regiões sobre a governação a vários níveis, p.C211/3.

²⁹ CCE (2001) Governança Europeia – Um Livro Branco, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, p.8.

³⁰ Ibidem, p.12.

³¹ UE, op. cit., p.C211/1.

descentralizada na conceção e execução das estratégias comunitárias.³² No entanto, a cooperação dos diferentes níveis de governação na formulação das políticas e dos sistemas jurídicos (Comité das Regiões, 2009) implica a adoção de uma estratégia integrada e a concretização da coesão territorial (Comité das Regiões, 2009). Esta última constitui, desde o Tratado de Lisboa, uma competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros (Comité das Regiões, 2009), para desenvolver estratégias de desenvolvimento com vista a atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio³³, e define-se pela aplicação coerente das políticas sectoriais (Comité das Regiões, 2009).

“Os processos de consulta, de experimentação, de análise de impacto territorial, o método aberto de coordenação, os instrumentos jurídicos de contratualização como os pactos territoriais ou o agrupamento europeu de cooperação territorial³⁴ constituem os mecanismos e instrumentos de governação, que foram assinalados pelo Comité das Regiões (2009) para atingir os objetivos estratégicos da União Europeia. Não obstante outras particularidades inerentes a cada um deles, de um modo geral, estes instrumentos caracterizam-se pela flexibilidade da sua aplicação, atributo essencial para uma adaptação bem-sucedida da governação a vários níveis às diferentes políticas comuns. Este modo de governação permite, por outro lado, apreender a transversalidade dos diversos domínios de ação política e “ultrapassar uma leitura demasiado rígida da repartição de competências a fim de realizar objetivos comuns, mas tendo em conta a diversidade administrativa de cada um dos Estados-Membros.”³⁵

É, no âmbito da conceção e aplicação das políticas comuns em parceria, que o Comité das Regiões recomenda, na conceção e implementação das políticas públicas, “a consolidação da prática da parceria vertical entre «coletividades territoriais — governo nacional e União Europeia» e horizontal «coletividades territoriais — sociedade civil» e nomeadamente no quadro do diálogo social, garantindo a participação dos cidadãos.”³⁶ A democracia participativa completa a dimensão representativa da atual governação europeia (Comité das Regiões, 2009), através de processos de discussão, orientados pelos princípios da abertura, responsabilização, eficácia e coerência. Sobre este assunto em particular, o Comité das Regiões (2009) recomenda a título de exemplo:

— “(...) o desenvolvimento de mecanismos do género da «Agenda 21» local, que são mecanismos participativos e integrados que elaboram planos estratégicos de longo prazo(25); (...)

³² Ibidem, p.C211/11.

³³ <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>.

³⁴ UE, op. cit., p. C211/14.

³⁵ Ibidem, pp. C211/14 - C211/15.

³⁶ Ibidem, p. C211/15.

— os Estados-Membros a estabelecerem uma governação em linha mais inclusiva para as regiões e os municípios e estes últimos a sensibilizarem para as realizações da União Europeia e os seus desafios para os cidadãos, através da sua política de comunicação e do seu sistema de governação em linha; (...).³⁷

Neste contexto, a governação a vários níveis deverá ser entendida como uma «grelha de ação» política e não apenas como um instrumento jurídico de repartição de competências (Comité das Regiões, 2009), cuja aplicação deve assentar “no respeito do princípio da subsidiariedade, que evita que as decisões se concentrem apenas num nível de poder, e garante que as políticas sejam concebidas e aplicadas ao nível mais apropriado. O respeito do princípio da subsidiariedade e a governação a vários níveis são indissociáveis: uma diz respeito às competências dos diferentes níveis de poder e a outra acentua a sua interacção.”³⁸

De um modo geral, um modelo de governação pode ser considerado eficiente³⁹, desde que garanta que as políticas são desenvolvidas e implementadas de forma coerente e eficaz, atravessando as fronteiras institucionais, no sentido da prossecução de objetivos mundialmente reconhecidos como desejáveis, como por exemplo, a sustentabilidade.⁴⁰

No âmbito do desenvolvimento sustentável, a aplicação dos princípios fundamentais da boa governação europeia é particularmente determinante⁴¹, na medida em que a sua operacionalização requer: “profundas mudanças nomeadamente nos sistemas institucionais, na formulação técnica dos problemas e nos comportamentos dos decisores e cidadãos. A globalidade dos problemas e as interdependências entre domínios de actuação pressupõem uma evolução no sentido de uma visão fragmentada para uma abordagem holística, de actuações sectoriais para intervenções integradas (...).”⁴² É também, no contexto da globalização e da integração de políticas, que Goss (2001) realça a necessidade de reconhecer a legitimidade de todas as partes envolvidas na governação das políticas públicas e, por sua vez, estes serem capazes de negociar a

³⁷ Ibidem, pp.C211/13 - C211/14.

³⁸ Ibidem, p.C211/5.

³⁹ “*To be efficient is to be flexible in order to produce tangible results.*” Em PASTILLE Consortium (2002) *Indicators into action – local sustainability indicator sets in their context* (Referenciado por Fidélis, T.; Pires, S. M. (2009) *Surrender or resistance to the implementation of Local Agenda 21 in Portugal: the challenges of local governance for sustainable development*, p. 498).

⁴⁰ Tradução livre do original. “*In general, a governance system can be considered effective if it ensures that policies are developed and implemented in a consistent and effective way across institutional boundaries towards ‘desirable’ goals, for example, sustainability (...).*” Em Fidélis, T.; Pires, S. M., op. cit., p. 498.

⁴¹ “*The tensions between the core values for ‘good’ governance – legitimacy, efficiency, democracy and accountability – are ever present and when it concerns sustainable development, the trade-offs between them are particularly vibrant.*” Em Fidélis, T.; Pires, S. M., op. cit., p. 498.

⁴² Saraiva, M. G. (1999) op. cit. p. 396). “*According to Lafferty (2004), governance for sustainable development concerns integrating core values and principles of sustainable development horizontally and vertically within governments (with high demands for co-ordination) and finding effective ways to involve and mobilize civil society (challenging the nature of democratic accountability) into the formulation and implementation of sectoral policies (in overlapping networks).*” Em Fidélis, T.; Pires, S. M., op. cit., p. 498.

partilha dessa legitimidade numa base comum (Goss, 2001; Fidélis e Pires, 2009). Porém, neste caso, para J. Meadowcroft (2004), a participação não é suficiente (Meadowcroft, 2004; Fidélis e Pires, 2009). “(...) *Even considering that networks bring the possibility to engage multiple actors, it is clear that participation does not equate to power, and that the emergence of governance does not necessarily enhance the position of weaker social groups.*”⁴³ A eficácia do processo de governação será pois garantida de uma forma mais efetiva, enquanto o mesmo for justo, transparente e suscetível de responsabilização, perante todos os que são afetados pela sua ação (Olsen, Padma e Ritcher, 2006).⁴⁴

Face à crescente complexidade dos processos de governação europeia, principalmente no sistema implementado para o desenvolvimento sustentável⁴⁵, torna-se cada vez mais urgente reforçar a eficácia das políticas públicas, através de uma melhor utilização dos poderes que são confiados pelos cidadãos à administração pública (PASTILLE Consortium, 2002; Fidélis e Pires, 2009), e de um maior controlo do uso de recursos por todas as partes envolvidas (CCE, 2001), através da combinação de diferentes instrumentos políticos – legislação, diálogo social, financiamento estrutural e programas de ação (CCE, 2001). “*With regard to the issue of governance capacity, given the fragmentation of communities and governance institutions, no one is in charge (Bryson & Crosby, 1992) also and especially in water governance (Edelenbos & Teisman, 2011). This causes problems for legitimate collective action and joint problem solving.*”⁴⁶ Neste sentido, crê-se que a definição de mecanismos de responsabilização (Fairbrass e Jordan, 2004; Fidélis e Pires, 2009), a par de uma maior abertura dos processos de elaboração das políticas públicas e do reforço da participação pública e da cooperação entre instituições, constitui uma das formas mais eficazes de garantir a coerência e a aplicabilidade das políticas públicas, a longo prazo, durante o seu desenvolvimento e implementação.⁴⁷ Neste enquadramento, o termo “democracia deliberativa”, de Gutmann

⁴³ Fidélis, T.; Pires, S. M., op. cit., p. 498.

⁴⁴ “*Good governance must (...) be supported by the generation and incorporation of reliable knowledge that allows affected stakeholders and the project team to better understand, and forecast, the consequences of different courses of action. Such knowledge does not flow only from “the sciences;” it embraces traditional knowledge and the observations of people who know the systems of which they are a part. When a program’s policies and actions are based upon clearly-stated hypotheses, and evaluated using suitable indicators, the resulting plans and actions can be viewed as experiments that can inform management improvements over time.*” Em Olsen, S. B.; Padma, T.; Ritcher, B. (2006) *Managing freshwater inflows to estuaries: A Methods Guide*, p. 13.

⁴⁵ “*The intricate, contested and evolving distribution of authority and competences between state and non-state actors at local, national, regional and international levels is one of the most intriguing features of sustainable development governance (...)*” Em Kjaer, A. (2004) *Governance* (Referenciado por Fidélis, T.; Pires, S. M., op. cit., p. 498).

⁴⁶ Warner, J. K.; Buuren, A. V.; Edelenbos, J. (2013) *Making space for the river – Governance experiences with multifunctional river flood management in the US and Europe*, pp. 197/198.

⁴⁷ Sobre este assunto, interessa ainda referir que, de acordo com Fidélis, T.; Pires, S. M. (2009), diferentes níveis de ação implicam diferentes consequências ao nível da responsabilização e da democracia. “*That means that at the local level, at a smaller scale of action, it is probably more realistic to find measures to support stronger accountability than at the international one.*” É, neste contexto, que Luhde-Thompson (2004) crê que criar “*competent local governments that, in*

e Thompson (2004), assume um papel de relevo *“as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future.”*⁴⁸ Atualmente, o nosso sistema político não opera a este nível de democracia.

Posto isto, é possível afirmar que, cada vez mais, as nossas estruturas governativas têm de enquadrar processos, que potenciem a efetiva resolução de problemas e criem oportunidades para uma verdadeira aprendizagem e adaptação constante (Hajer e Wagenaar, 2003; Vasconcelos, Oliveira e Caster, 2009), face aos desafios impostos pela União Europeia nos vários âmbitos da governação, mesmo que isso implique alterar os atuais paradigmas da política nacional.

De modo a responder a estas inquietações, entre outras, tem sido desenvolvido, não só ao nível da UE como das Nações Unidas, um conjunto de acordos, programas e conferências, enquadrados na linha dos objetivos da última Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012. Este encontro teve como objetivo *“assegurar um comprometimento político renovado para o desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso feito até o momento e as lacunas que ainda existem na implementação dos resultados dos principais encontros sobre desenvolvimento sustentável, além de abordar os novos desafios emergentes.”*⁴⁹ No mesmo ano, decorreu também a iniciativa *Green Week 2012 “Every Drop Counts”*⁵⁰, no âmbito da qual a CE realizou a Conferência *“Water resources: policies for Europe and the World”*; e do qual resultou um conjunto de discursos e apresentações, que de um modo geral refletiram os avanços mais recentes na gestão da água, no âmbito da investigação e da prática profissional, até àquela data. Neste âmbito, a mesma instituição lançou o documento *Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources*⁵¹, no âmbito do qual foi avaliado o atual modelo de governança territorial da gestão da água, na EU, no sentido de construir uma estratégia conjunta de garantia da qualidade e distribuição de água, suficiente para a população, a economia e o ambiente. *“Improvements in implementation are the first priority. Member States need to meet their obligations under EU water law to ensure the instruments are effective and that the benefits of implementation can be realised.”*⁵²

interaction with a highly responsible and responsive civil society, apply a form of governing that brings about the most sustainable solutions.” Em Fidélis, T.; Pires, S. M., op. cit., p. 498.

⁴⁸ Gutmann, A.; Thompson, D. (2004) *Why Deliberative Democracy?*, p. 7.

⁴⁹ <http://www.rio20.info/2012/sobre>

⁵⁰ <http://www.greenweek-2012.eu/speeches-and-presentations>

⁵¹ http://ec.europa.eu/environment/consultations/blueprint_en.htm

⁵² EC (2012) *A Blueprint to safeguard Europe's water Resources*, p.2.

2.2 CONCEITOS E PRINCÍPIOS DE GOVERNAÇÃO DA PAISAGEM

“(...) [L]andscape governance deals with the interconnections between socially constructed spaces (the politics of scale) and “natural” conditions of places.⁵³ “Landscape governance (...) represents not only a special application case for general governance approaches. Because it is concerned with a complex reconfiguration of politics, with multi-level decision-making and the transformation of statehood as well as with environmental problems at concrete regions and at particular places, it can also establish new accents within governance approaches in general and stimulate new kinds of research.” (Görg, 2007)

No dia 20 de Outubro de 2000, na reunião ministerial realizada em Florença, foi adotada, pelos Estados-Membros (EM) do Conselho da Europa, a Convenção Europeia da Paisagem (CEP), com o objetivo de “promover a proteção, a gestão e o ordenamento de todas as paisagens europeias e organizar a cooperação europeia em torno destes temas, estabelecendo um quadro conceptual e princípios comuns para a acção dos Estados-membros, das regiões e dos municípios.”⁵⁴ A CEP entrou em vigor em 2004 e foi ratificada por Portugal em 2005, com a aprovação do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro, tendo sido reconhecida oficialmente a definição de Paisagem como “uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da acção e da interacção de factores naturais e ou humanos.”⁵⁵

De acordo com o Artigo 2.º da referida Convenção⁵⁶, a CEP aplica-se a toda a área territorial de um país, abrangendo os mesmos níveis espaciais da política de ordenamento do território. Neste âmbito, a paisagem aproxima-se do conceito de «espaço» do ordenamento do território, ideia que é reforçada pela consideração da paisagem, pela CEP, como um recurso favorável à atividade económica⁵⁷; equivalendo-

⁵³ Görg, C., op. cit., p. 954.

⁵⁴ Abreu, A. C. d' et al. (2011) A paisagem na revisão dos PDM. Orientações para a implementação da Convenção Europeia da Paisagem no âmbito municipal, p. 8.

⁵⁵ “An area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human.” Em Alínea a) do artigo 1.º da CEP.

⁵⁶ “Sem prejuízo das disposições constantes do artigo 15.º, a presente Convenção aplica-se a todo o território das Partes e incide sobre as áreas naturais, rurais, urbanas e periurbanas.” Abrange as áreas terrestres, as águas interiores e as águas marítimas. Aplica-se tanto a paisagens que possam ser consideradas excepcionais como a paisagens da vida quotidiana e a paisagens degradadas.” Em Artigo 2.º do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

⁵⁷ “Considerando que a paisagem desempenha importantes funções de interesse público nos campos cultural, ecológico, ambiental e social e que constitui um recurso favorável à atividade económica, cuja protecção, gestão e ordenamento adequados podem contribuir para a criação de emprego; (...)” Em Preâmbulo do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

se quase ao conceito de «território», usado na política regional ou de "coesão territorial" da União Europeia.⁵⁸

De um modo geral, o território é entendido como “um suporte físico ou uma determinada área a que corresponde uma característica importante ou que foi delimitada com o propósito de nela ser definida uma actividade ou lhe ser atribuído um uso e, assim, desempenhar uma dada função ou conjunto de funções.”⁵⁹ Este existe independentemente do observador e/ou utilizador que o percebe de uma forma única (Abreu *et al.*, 2011) e pode ser ordenado, “no sentido de para ele se definir um modelo de desenvolvimento ou modelo territorial que estabelecerá as regras para a sua utilização num dado quadro temporal.”⁶⁰ Tendo em conta que o termo «Ordenamento» significa “ato ou efeito de ordenar ou pôr em ordem, ordenação”⁶¹, o «Ordenamento do Território» consiste, de acordo com o artigo 5.º, alínea b) da LBA⁶², no “processo integrado de organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de vida.”⁶³ Esta definição, apesar de se aproximar da do Dicionário Online da Língua Portuguesa da Porto Editora⁶⁴, não é, no entanto, universal.

Em 1998, o conceito de ordenamento do território surgiu enquadrado na definição de política territorial, no âmbito da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo⁶⁵ (LBOTU), na medida em que esta “integra as acções promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos.”⁶⁶ No entanto, desde 1984, que a sua definição está prevista na Carta Europeia do

⁵⁸ Tradução livre do original. “(...) Due to this broad scope, the ELC covers the full territorial spectrum of a country and addresses the same level as most spatial planning policies do. We would therefore state that in the ELC ‘landscape’ is almost the same as ‘space’ in spatial planning. This is confirmed by the statement that landscape also ‘constitutes a resource favourable to economic activity’ (Preamble) This concept of landscape is also very close to ‘territory’ as used in the regional or ‘territorial cohesion’ policy of the European Union.” Em Schröder, R.; Wascher, D.; Odell, S. and Smith, C. (2010) *Comparing landscape planning in England, Germany and the Netherlands. Policy contexts and three case study plans*, p. 19.

⁵⁹ Abreu, A. C. d’ *et al.*, op. cit., p. 10.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/ordenamento.

⁶² Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, alterada pelo DL n.º 224-A/96, de 26 de Novembro, e a Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

⁶³ Alínea b) do artigo 5.º da LBA.

⁶⁴ “O ordenamento do território consiste num processo de organização do espaço biofísico, de forma a possibilitar a ocupação, utilização e transformação do ambiente de acordo com as suas potencialidades.” Em Infopédia (2003-2013) Porto: Porto Editora. Disponível em [www.infopedia.pt/\\$ordenamento-do-territorio](http://www.infopedia.pt/$ordenamento-do-territorio).

⁶⁵ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto.

⁶⁶ N.º 2 do artigo 1.º da LBOTU.

Ordenamento do Território (DGOT, 1988), como “a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade [e] (...) simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspetiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto.”⁶⁷ Este deve ser democrático, integrado, funcional e prospetivo (DGOT, 1988).⁶⁸ Sobre este assunto, Rui Alves (2001) acrescenta alguns princípios que considera fundamentais: igualdade, equidade, interesse público, liberdade, responsabilidade e sustentabilidade.⁶⁹ Entretanto, no ano 2000, a própria Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território⁷⁰ (CEMAT) identificou também, aquando da sua 12.^a Sessão, os princípios que estariam na base do desenvolvimento territorial sustentável do continente, publicando-os no documento intitulado “Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu”. Estes são:

I. “Promover a coesão territorial através de um desenvolvimento social e económico mais equilibrado das regiões e de uma maior competitividade.

⁶⁷ DGOT (1988) Carta Europeia do Ordenamento do Território, p. 9.

⁶⁸ “O Ordenamento do Território deve ser:

- Democrático: deve ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos;
- Integrado: deve assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa abordagem global;
- Funcional: deve ter em conta a existência de especificidades regionais, fundamentadas em valores, cultura e interesses comuns que, por vezes, ultrapassam fronteiras administrativas e territoriais, assim como a organização administrativa dos diferentes países.
- Prospetivo: deve analisar e tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais.” Em DGOT (1988) Carta Europeia do Ordenamento do Território, p. 10.

⁶⁹ - “Igualdade: promove a organização territorial que garanta, de forma generalizada, as mesmas condições e oportunidades de acesso a bens e serviços a todos os cidadãos (os cidadãos são iguais perante a lei);

- Equidade: que trata de forma equitativa os cidadãos, as organizações, e os territórios; estabelece a perequação na distribuição dos recursos públicos, designadamente os financeiros, entre territórios mais desenvolvidos e territórios menos desenvolvidos, de forma a corrigir desequilíbrios e distorções existentes nos níveis de desenvolvimento;
- Interesse público: em que a intervenção do Estado e dos poderes públicos, sobre o território, deve prosseguir sempre finalidades de interesse colectivo;
- Liberdade e Responsabilidade: que garante a liberdade de intervenção individual e da iniciativa privada na organização do território, desde que no cumprimento das normas e directrizes e na garantia do interesse público;
- Sustentabilidade: que promove a organização do território, salvaguardando e protegendo valores e recursos perenes, como sejam, os naturais, culturais e ambientais; e promovendo a sustentabilidade da organização do território, de modo a viabilizar a estrutura territorial.” Em Alves (2001) Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção renovada, pp. 21/22 (Referenciado em http://www.igeo.pt/instituto/cegig/got/17_Planning/Files/indicadores/conceito_ot.pdf).

⁷⁰ De acordo com Carta Europeia do Ordenamento do Território, a CEMAT constitui um instrumento político privilegiado de cooperação e de iniciativa a nível da Europa, o qual deverá:

- “intensificar as suas relações com os diversos órgãos, do Conselho da Europa e das Comunidades Europeias, bem como com as principais organizações intergovernamentais;
- apresentar à Assembleia Parlamentar e à Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa relatórios periódicos sobre o progresso da cooperação europeia neste domínio;
- organizar e intensificar a cooperação política entre Estados;
- promover a cooperação nos principais sectores técnicos do ordenamento do território, tais como as previsões a longo prazo, as estatísticas regionais, a cartografia e a terminologia; e
- dotar-se dos instrumentos científicos, administrativos, técnicos e financeiros indispensáveis para o prosseguimento dos seus objectivos, estabelecendo, em particular, um conceito europeu de ordenamento do território.” Em DGOT, op. cit., p. 14.

- II. Incentivar o desenvolvimento gerado pelas funções urbanas e melhorar a relação cidade-campo.
- III. Promover uma acessibilidade mais equilibrada.
- IV. Desenvolver o acesso à informação e ao conhecimento.
- V. Reduzir os danos ambientais.
- VI. Valorizar e proteger os recursos naturais e o património natural.
- VII. Valorizar o património cultural como factor de desenvolvimento.
- VIII. Explorar os recursos energéticos com segurança.
- IX. Incentivar um turismo sustentável e de grande qualidade.
- X. Minimizar o impacto das catástrofes naturais.”⁷¹

No âmbito do presente estudo, este documento destaca-se, particularmente, pelo reconhecimento do potencial contributo da política de Ordenamento do Território na proteção, gestão e valorização das paisagens, “através da adopção de medidas apropriadas e, em especial, de uma melhor interacção entre as várias políticas sectoriais com incidência territorial.”⁷² Deste conjunto de medidas, algumas estão associadas à proteção da paisagem (humanizada), realçando, de um modo geral, princípios de integração, cooperação, sensibilização (CEMAT, 2000) (Apêndice 4). Relativamente às zonas de leitos de cheia e prados alagáveis, associadas às paisagens ribeirinhas, reconheceu-se o potencial contributo do ordenamento do território para a redução das inundações periódicas e custos económicos associados, que afetam muitos sistemas hidrográficos europeus; e a bacia de drenagem do rio como principal unidade de gestão (CEMAT, 2000). Partindo do princípio que “uma política integrada de ordenamento do território permite avaliar e reduzir os conflitos entre as diferentes funções dos leitos de cheia”⁷³, reconheceu-se ainda, como princípios determinantes para estas tipologias de paisagem, a proteção ecossistemática, a sustentabilidade, a integração, a prevenção, a contenção urbana e a conservação (CEMAT, 2000) (Apêndice 4).

Por fim, convém igualmente referenciar o “Glossário do Desenvolvimento Territorial”⁷⁴ (CE, 2011), desenvolvido no âmbito da CEMAT, através do qual o Ordenamento do

⁷¹ MAOTDR (2008a) Articulação entre a gestão da água e o ordenamento do território, p. 52.

⁷² CEMAT (2000) Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu, p. 13. “Para além dos princípios relacionados com uma política de ordenamento do território sustentável, propõem-se (...) medidas de desenvolvimento territorial mais pormenorizadas para as paisagens humanizadas europeias, bem como medidas específicas destinadas a alcançar um desenvolvimento regional mais sustentável e equilibrado em todas as regiões da Europa. (...) Os atores interessados terão que decidir, de entre as medidas propostas, quais deveriam ser adotadas e qual a sua prioridade no âmbito da política de ordenamento do território.” Em CEMAT, op. cit., pp. 12/13.

⁷³ Ibidem, p. 17.

⁷⁴ CE (2011) Glossário do Desenvolvimento Territorial, CEMAT. Tradução portuguesa da publicação “*Spatial development glossary: European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT)*”, *Territory and Landscape Series n. 2*, Council of Europe, 2007. Realizada pela ex-DGOTDU, para efeitos de divulgação no âmbito nacional, na

Território (*Spatial planning*⁷⁵) é definido como o “conjunto de instrumentos utilizados pelo sector público para influenciar a distribuição de pessoas e actividades nos territórios a várias escalas⁷⁶, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer.”⁷⁷

No entanto, tendo por base as definições acima referenciadas e o conceito de paisagem, pode-se afirmar que a abordagem paisagística do ordenamento tem uma preocupação acrescida relativamente à abordagem exclusivamente territorial (Abreu *et al.*, 2011), na medida em que considera, na sua caracterização, as próprias interações entre as diferentes unidades da superfície territorial, com base em pressupostos ecológicos, sociais e económicos.⁷⁸ A partir desse momento, está-se perante uma «política da paisagem»⁷⁹, cuja ação a transporta novamente para o domínio das políticas territoriais⁸⁰, na medida em que produz efeitos sobre o uso do solo, pode ser integrada nas estratégias de planeamento local ou ser implementada pelas autoridades locais e regionais, como parte das suas responsabilidades no ordenamento do território. Deverá, por isso, também a governação da paisagem se guiar pelos princípios que estão na base da política do ordenamento do território.

Entretanto, no mesmo ano, a paisagem terá surgido, pela primeira vez, como ‘objeto’ específico de regulamentação, na União Europeia, com aprovação da CEP (2000) – “primeiro tratado internacional dedicado exclusivamente a todas as dimensões da paisagem europeia.”⁸¹ Através da preconização de políticas de proteção, gestão e

sequência de solicitação do *European Council of Spatial Planners* (ECTP) e com o acordo do Conselho da Europa. O documento original, que esteve na base deste glossário, foi elaborado “pela Conferência de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (CEMAT), Conselho da Europa, no âmbito do Programa de Trabalhos do Comité de Altos Funcionários, e apresentado na 14ª Sessão da CEMAT, sobre o tema “Redes para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu: Pontes sobre a Europa”, realizada em Lisboa, (...), em (...) 2006.” Em CE (2011) op. cit., p. 36.

⁷⁵ Ibidem, Anexo 1 - Quadro de correspondências, p. 34.

⁷⁶ Cf. *Free Encyclopedia Wikipedia* (Citado por CEMAT (2006) p. 18).

⁷⁷ CE (2011) op. cit., pp. 18/19. “*Spatial planning refers to the methods used by the public sector to influence the distribution of people and activities in spaces at various scales as well as the location of the various infrastructures, recreation and nature areas. Spatial planning activities are carried out at different administrative or governmental levels (local, regional, national), while activities of cooperation in this field are also implemented in cross-border, transnational and European contexts.*” Em CEMAT (2006) CEMAT Glossary of key expressions used in spatial development policies in Europe, p. 15.

⁷⁸ “Although the term “landscape” is often extended beyond the dictionary definition of “an expanse of scenery seen by the eye in one view” to include what can be distinguished in an aerial photo or satellite image, a landscape is also described by the interactions of different identifiable units (...) on the land surface which are based upon ecological, social, and economic considerations (Turner, 1989; Turner *et al.*, 1969.” Em Odum, E. P. (2002) *Landscape ecology of the future: A regional interface of ecology and socioeconomics*, p. 461.

⁷⁹ “Formulação pelas autoridades públicas competentes de princípios gerais, estratégias e linhas orientadoras que permitam a adoção de medidas específicas tendo em vista a proteção, a gestão e o ordenamento da paisagem.” Em Alínea b) do artigo 1.º do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

⁸⁰ “The term ‘spatial policy’ is understood to refer to: [A]ny policy which is spatially or is in effect spatial in practice, whether or not it is deliberately designed to be, and any policy which is designed to influence land-use decisions, to be integrated with local planning strategies or to be implemented by local and regional authorities as part of their spatial planning responsibilities (Williams, 1996: 7).” Em Faludi, A; Waterhout, B. (2002) *Making the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, p. 4.

⁸¹ www.dgotdu.pt/cp/

ordenamento, construiu-se, deste modo, um quadro político da paisagem, no âmbito do qual, os países – que assinaram a referida Convenção – se comprometeram:

- a) “a reconhecer juridicamente a paisagem como elemento fundamental da qualidade de vida das populações, expressão da diversidade do seu património comum, tanto cultural como natural, e portanto, parte importante da sua identidade;
- b) a definir e a pôr em prática políticas de paisagem visando a sua proteção e gestão;
- c) a implementar processos de participação do público, das autoridades locais e regionais, e dos outros atores que possam ser implicados na conceção e aplicação de políticas para a paisagem;
- d) a integrar a paisagem nas políticas de ordenamento do território, urbanismo, nas políticas cultural, ambiental, agrícola, social e económica, tal como em todas as políticas que tenham um efeito direto ou indireto sobre a paisagem.”⁸²

A adoção da CEP, por parte dos EM do Conselho da Europa, teve por objetivo a promoção da proteção⁸³, gestão⁸⁴ e ordenamento de todas as paisagens europeias e a organização da cooperação europeia em torno destes temas, estabelecendo um quadro conceptual e princípios comuns para a ação dos EM, das regiões e dos municípios (Abreu *et al.*, 2011). Relativamente ao termo «Ordenamento da Paisagem», em particular, este designa, no âmbito da CEP, “as acções com forte carácter prospectivo visando a valorização, a recuperação ou a criação de paisagens.”⁸⁵ O mesmo conceito apareceu, mais tarde, mencionado no Glossário do Desenvolvimento Territorial (CE, 2011), no qual é definido como a “actividade que envolve profissionais dos sectores público e privado visando a criação, conservação, valorização e recuperação de paisagens a diversas escalas, desde vias verdes e parques públicos a áreas de maior dimensão, como floresta, grandes espaços naturais ou paisagens degradadas, como minas ou aterros. (...) Os pressupostos da Convenção Europeia da Paisagem são [portanto] orientações importantes para o conteúdo e os processos de ordenamento da paisagem.”⁸⁶ Relativamente ao Ordenamento da Paisagem, importa ainda ter presente os

⁸² Abreu, A. C. d’; Correia, T. P. (2001) Identificação e Caracterização de Unidades de Paisagem de Portugal Continental, p.3.

⁸³ A «Proteção da paisagem» consiste no conjunto de “acções de conservação ou manutenção dos traços significativos ou característicos de uma paisagem, justificadas pelo seu valor patrimonial resultante da sua configuração natural e ou da intervenção humana.” Em Artigo 1.º, alínea d) do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

⁸⁴ A «Gestão da paisagem» designa a “acção visando assegurar a manutenção de uma paisagem, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, no sentido de orientar e harmonizar as alterações resultantes dos processos sociais, económicos e ambientais.” Em Artigo 1.º, alínea e) do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

⁸⁵ Artigo 1.º, alínea f) do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

⁸⁶ CE (2011), *op. cit.*, p. 18.

princípios gerais que constam da Recomendação adotada pelo Comité dos Ministros aos EM da CE sobre as orientações para a implementação da CEP (2008)⁸⁷ (Apêndice 5):

- A. Considerar o território como um todo;
- B. Reconhecer o papel fundamental do conhecimento
- C. Promover a sensibilização;
- D. Definir estratégias da paisagem;
- E. Integrar a dimensão paisagística em políticas territoriais;
- F. Integrar a paisagem em políticas sectoriais;
- G. Concretizar objetivos de qualidade paisagística. (Abreu *et al.*, 2011)

No caso particular das paisagens ribeirinhas, é de destacar ainda os princípios específicos, aos quais o ordenamento, o planeamento e a gestão dos recursos hídricos devem obedecer e que foram estabelecidos pela LA, nomeadamente, os princípios do valor social da água, do valor ambiental da água, do valor económico da água, da gestão integrada das águas, da precaução, da prevenção, da correção, da cooperação, do uso razoável e equitativo, da integração, da ponderação global, da adaptação funcional, da durabilidade, da participação, da informação e da cooperação internacional (n.º 1 do artigo 3.º e artigo 25.º da LA).

2.3 ABORDAGENS METODOLÓGICAS DE GESTÃO E ORDENAMENTO DE PAISAGENS RIBEIRINHAS

Europa

“Recent EU directives have highlighted the importance of public participation, voluntary agreements, cross-sectoral integration, economic instruments, openness of information and flexibility to accommodate regional diversity. This is reflective of a generic shift in the process of governing from the imposition of control towards negotiated agreements. Research by Knill, Lenschow and Börzel has demonstrated, however, that EU Directives following this new approach have not proved easier to implement than those designed around the ‘command-and-control’ logic (Knill and Lenschow, 2000a, b; Börzel, 2000).” (Moss, 2004)

⁸⁷ CE (2008) *Recommendation CM/Rec (2008) of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention*, p.3. As transcrições que se apresentam são uma tradução livre do original em Abreu, A. C. d' et al., op. cit., p. 18.

Segundo João Ferrão (2010), devido à crescente perda de vigor do modelo moderno e racionalista de Estado, assiste-se hoje a uma reforma estrutural da política europeia, na qual a governança territorial se tem consagrado “como um elemento essencial (...) que pressupõe uma maior cooperação entre atores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como sectorial.”⁸⁸ No que se refere à gestão da água, o contexto político e institucional é particularmente determinante, no âmbito de projetos/planos das bacias hidrográficas, tal como ficou comprovado no estudo, que esteve na base do projeto ADVISOR⁸⁹, elaborado a 5 (cinco) casos de estudo europeus.⁹⁰ No sentido de construir um consenso sobre esta matéria no que toca à política da água, a Comissão Europeia (CE) pretende lançar, ainda este ano (2013), o documento *Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources*.

Quando o objetivo final consiste em alcançar o melhor estado ecológico das águas europeias, os propósitos da CEP podem ser reunidas com os propósitos da DQA, na medida em que as bacias hidrográficas, como unidades de paisagem fisiográficas, podem estar na base da caracterização de uma paisagem.⁹¹ Esta ideia tem servido de suporte a um projeto europeu novo, designadamente *The Territories of Rivers Action Plans* (TRAP). Este constitui uma iniciativa de natureza científica, iniciada em 2012, que lida com estes dois documentos políticos, em simultâneo⁹², no sentido de reunir a proteção da paisagem e da bacia hidrográfica no desenvolvimento de soluções e modelos de desenvolvimento regional⁹³, incluindo ao nível da governação.

Particularmente, sobre a renaturalização dos processos biofísicos tanto de áreas aluvionares como de rios e ribeiras, existe, na Europa, um estudo, elaborado pelo *European Centre for River Restoration* (ECRR) em 2011, que se intitula “*B3: Review of*

⁸⁸ Ferrão, J. (2010) Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e demográfica, p.134.

⁸⁹ “To address this gap of utmost important for European Union (EU) policy, the ADVISOR project [funded by the European Commission, under the - 'Energy, Environment and Sustainable Development' theme of the] 5th Framework Research Programme (...) [developed] research to address these issues, with the objective of providing an integrated project evaluation framework and methodology for the sustainable governance of Europe's river basins.” Em Videira, N., Antunes, P., Kallis, G., Santos, R., Lobo, G. (2002) *Integrated evaluation for sustainable river basin governance*, p.2.

⁹⁰ Tradução livre do original. “The review of five case studies in five European countries [under the ADVISOR project] has revealed that the institutional and political context played a crucial and decisive role in most of the past evaluations of river basin projects.” Em Videira, N., Antunes, P., Kallis, G., Santos, R., Lobo, G. op. cit., p.9.

⁹¹ Tradução livre do original. “The river basins as physiographic landscape units can be considered the base of the landscape characterisation, so that the purposes of the ELC can be integrated with the purposes of WFD (2000) in which the final target is to reach the best ecological and chemical condition in European waters.” Em Sahin, S. (2007) *Co-operative approach in the implementation of European Landscape Convention and European Water Framework Directive in Turkey: Joined up thinking*, p. 220.

⁹² “The WFD benchmark is for partners' water basins to ensure 'good water status' by 2015 (EC deadline), and is a very expensive target. The ELC benchmark is protecting the physical, cultural, historical and built landscape by valuing it in local development and land use provisions, a demanding objective especially in circumstances of critical economic situations or economic land use pressures.” Em <http://trapproject.eu/aims-objectives>.

⁹³ “[This] project is about bringing together river basin & landscape protection, with regional growth models and solutions.” Em <http://trapproject.eu/aims-objectives>.

EU Policy Drivers for River Restoration” e identifica os instrumentos jurídicos⁹⁴, que suportam ou podem conduzir a uma restauração mais integrada destes ecossistemas aquáticos e terrestres associados (Apêndice 6); bem como as barreiras e constrangimentos⁹⁵, que precisam de ser superados, e um conjunto de boas práticas já aplicadas ou em fase de implementação, à data de 2011, em diversos EM.

De acordo com este documento, o ordenamento do território constitui um dos mecanismos políticos potencialmente mais eficazes para a renaturalização fluvial e, em particular, para a adoção de uma abordagem mais integrada na gestão do território.⁹⁶

Relativamente aos exemplos do tipo de oportunidades que poderão ter maior aplicabilidade na renaturalização dos corredores fluviais, que atravessam a Europa, este documento evidencia: *“demonstrations of combining legislative and policy drivers; the use of land banks and land exchange mechanisms⁹⁷ (e.g. Netherlands and Denmark); raising funds through improved benefits and costs evidence and the use of concepts such as Ecosystems Services; the Dutch Water Test (Watertoets); more integrated spatial planning – Room for the River Programme⁹⁸ (Netherlands); catchment Coordinators to address diffuse pollution issues (e.g. in Scotland); stakeholder partnerships (including Rivers Trusts in the UK); [and] other emerging opportunities focused on a catchment approach.”⁹⁹*

Entre as ações já implementadas, destaca-se o programa *“Room for the River Programme”*, aprovado no ano 2007 pelo governo holandês, na medida em que consiste numa abordagem específica para a gestão do risco de cheias, através de um instrumento de ordenamento do território, *Spatial Planning Key Decision¹⁰⁰* (SPKD). Este combina proteção do risco de cheia, planeamento da paisagem e, em simultâneo, melhoria do

⁹⁴ *“Legislative drivers of river restoration include: Habitats and Birds Directives, Water Framework Directive, Floods Directive, UN Biodiversity Plan, EU 2020 Biodiversity Plan, Rural Development Programmes, Climate Change Adaptation Policy, Land Use Planning Policies. Legislation which supports the delivery of restoration includes: Common Agricultural Policy, Nitrates Directive, Groundwater Directive, Soils Framework Directive.”* Em ECRR (2011) B3: *Review of EU Policy Drivers for River Restoration*, p. 2.

⁹⁵ *“Numerous barriers and constraints have been identified, including: Inflexibility of existing legislation and policy; The need for a closer alignment of multiple policies; The requirement to purchase of land outright or change in use of land; Limits on funding in the current economic climate; Complex institutional and administrative boundaries; Issues with land use planning and land use planners; Multiple and competing floodplain uses; Agriculture land use requirements and practices; Water quality, especially high silt loads; The promotion of hydropower schemes which require weirs or dams; Lack of public and political understanding or acceptance of river restoration; Complex restoration projects requiring multiple consenting regimes; Lack of a scientific evidence and monitoring to demonstrate the value of restoration; The need for stakeholder involvement to address social issues.”* Em ECRR, op. cit., pp. 2/3.

⁹⁶ *“Spatial planning has the potential to be an effective mechanism for river restoration and in particular for adopting a more integrated approach to land management.”* Em ECRR, op. cit., p. 10.

⁹⁷ A aquisição de terrenos (ou do direito de alterar o seu uso do solo) foi identificada como uma das barreiras mais comuns na implementação dos projetos de renaturalização. No entanto, existem já mecanismos alternativos, aplicados na Holanda e na Dinamarca – como o banco de terrenos – que podem potenciar a aplicação de soluções mais holísticas e promotoras de múltiplos benefícios noutros países europeus, tendo em conta as suas especificidades jurídicas e institucionais. *“[This] is a shared approach to this process which covers: planning, participation, communication [and] decision making.”* Em ECRR, op. cit., p. 19.

⁹⁸ <http://www.ruimtevoorderivier.nl/meta-navigatie/english/room-for-the-river-programme/>.

⁹⁹ ECRR, op. cit., p. 3.

¹⁰⁰ <http://www.hollandexploringtours.nl/pdf/spacefortheriver.pdf>.

estado ecológico de um determinado território.¹⁰¹ A SPKD consiste num conjunto de medidas, estabelecidas pelo governo central, para permitir um fluxo aluvional e aumentar as áreas abertas, através por exemplo da remoção de barreiras; bem como, conter e direcionar o fluxo fluvial, adicionando ou removendo diques.¹⁰² A área de intervenção enquadra quatro rios e o projeto consiste num plano integrado territorial, que engloba 40 projetos individuais.

Entre estas ações, merece, ainda algum destaque, uma estratégia adotada pelo *Department for Environment, Food & Rural Affairs* (DEFRA) e pela *Environment Agency* – instituições do governo central de Inglaterra, responsáveis pelas questões governativas no controlo das cheias, ao nível dos corredores fluviais. Através da elaboração dos designados “*Catchment Flood Management Plans*”¹⁰³, foi possível providenciar à comunidade política, técnica e científica, estratégias integradas de controlo do risco de cheias – tecnológica, ambiental e economicamente sustentáveis – passíveis de serem utilizadas noutros domínios da política territorial (ECRR, 2011).

Por sua vez, entre as ações emergentes, destacam-se algumas iniciativas que resultaram da publicação do documento “*The Natural Environment White Paper*”¹⁰⁴, de Junho de 2011 – elaborado pelo DEFRA, para estabelecer como prioridade nacional a proteção do ambiente natural – entre elas, os “*Local Nature Partnerships*”. Estes constituem parcerias entre uma ampla gama de organizações locais, pessoas coletivas e individuais que têm como objetivo comum melhorar as condições ambientais de uma determinada área local.¹⁰⁵ De acordo com o relatório da ECRR (2011), estas parcerias têm como objetivo: identificar zonas prioritárias para restauração ecológica, através de requalificação de paisagens ou parques naturais, ao nível local ou nacional, de acordo com critérios ecológicos pré-definidos pelo DEFRA; garantir que os valores naturais e os respetivos serviços económicos associados estão a ser tidos em conta nas políticas de gestão territorial, nos incentivos e nas tomadas de decisão, a nível local; e trabalhar diretamente

¹⁰¹ Tradução livre do original. “*It combines flood protection, master landscaping and the improvement of environmental conditions at the same time.*” Em ECRR, op. cit., p. 22.

¹⁰² Tradução livre do original. “*The SPKD looks for ways of allowing overbank flow through the removal of barriers that cause blockages, by increasing open areas and either adding or removing flood embankments to contain and direct flow.*” Em ECRR, op. cit., p. 23.

¹⁰³ <http://www.environment-agency.gov.uk/research/planning/33586.aspx>.

¹⁰⁴ <http://www.wildlifetrusts.org/living-landscape/policy-and-legislation/natural-environment-white-paper>.

¹⁰⁵ Tradução livre do original. “*Local Nature Partnerships (LNPs) are partnerships of a broad range of local organisations, businesses and people who aim to help bring about improvements in their local natural environment.*” Em <https://www.gov.uk/government/policies/protecting-biodiversity-and-ecosystems-at-home-and-abroad/supporting-pages/local-nature-partnerships>.

com as autoridades locais na identificação de potenciais corredores ecológicos, no âmbito do *Local Development Framework*^{106, 107}.

No âmbito do planeamento estratégico¹⁰⁸, destaca-se igualmente uma ferramenta das autoridades públicas de Inglaterra, o grupo de consultoria “*Natural England*”¹⁰⁹. Esta foi utilizada na primeira estratégia de restauração de um corredor fluvial, em toda a sua extensão, a ser preparada no Reino Unido, com objetivos exclusivamente de conservação da natureza e da biodiversidade (*River Wensum*).¹¹⁰ Esta estratégia permitiu desenvolver uma abordagem-padrão para a renaturalização de um rio, aceite e compreensível por todas as partes envolvidas no processo, desde as instituições do governo central¹¹¹ até aos *stakeholders*, incluindo os proprietários; aplicar conhecimentos científicos para assegurar uma renaturalização bem-sucedida; identificar e priorizar medidas de restauração hidromorfológica, que permitem atingir objetivos de conservação dos recursos naturais, do modo mais eficiente possível, em termos de análise custo-benefício; e desenvolver e testar uma metodologia para a elaboração de uma estratégia de renaturalização de corredores fluviais, ao nível da bacia hidrográfica, capaz de ser aplicada noutros projetos idênticos (ECRR, 2011).

A uma maior escala, é identificado, como um dos melhores exemplos de planeamento estratégico ao nível da reabilitação fluvial, o *Danube River Basin Management Plan* (ECRR, 2011).¹¹² O rio Danúbio atravessa 19 países, tendo sido criada uma entidade própria para garantir a sua proteção dos seus recursos hídricos e naturais (*International Commission for the Protection of the Danube River*¹¹³). “*In terms of hydromorphological*

¹⁰⁶ Acervo planificatório de que uma entidade local dispõe (artigos 13.º e seguintes da *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, disponível em www.legislation.gov.uk). Em Cardoso, I. M. (coord.) (2011) *Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus. Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, p. 158.

¹⁰⁷ De notar que, no ordenamento jurídico inglês, não existe uma classificação do solos nem “a planificação tem um carácter orientador, limitando-se a constituir um guia de referência para as actividades de gestão urbanística (...)” (Cardoso, I. M. (coord.), op. cit., p. 157). Este modo de governação apresenta vantagens ao nível de flexibilidade e potencia a criação de parcerias público-privadas com vista à urbanização, onde “os proprietários e promotores imobiliários podem assumir um papel de parceiros da Administração (...), ou podem eles mesmos proceder à execução” de um plano (Cfr. artigo 3.4.1 da *Wro*, referenciado por Cardoso, I. M. (coord.), op. cit., p. 120). De entre outros instrumentos de gestão territorial, de âmbito local, destacam-se os *multi-area agreement* (Artigos 121.º e seguintes da *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009* (LDEDC)), pela possibilidade de poderem ser usados para proteger o ambiente natural, entre outros objetivos. “Trata-se de um acordo relativo a uma determinada área que abranja mais de uma colectividade local, com o intuito de promover um objectivo de melhoramento (...), podendo tal objectivo ser inclusivamente aplicável a uma pessoa (individual ou moral), desde que o exercício das funções dessa pessoa ou alguma acção por ela exercida permita alcançar esse objectivo e a mesma a isso consinta (cfr. artigo 121.º da LDEDC). (...) O efeito jurídico a obter [com a aprovação do acordo pelo Ministro (artigo 127.º da LDEDC)] é a consideração do (...) [mesmo] (o que não equivale a ser de aplicação imperativa) pelas autoridades administrativas, quer locais, quer estaduais (artigo 130.º da LDEDC).” (Cardoso, I. M. (coord.), op. cit., p. 159). Deste modo, mais do que a participação pública, este tipo de instrumentos (que recorre ao conceito de parceria) potenciam uma efetiva cooperação entre atores, na elaboração de um plano ou de uma estratégia, através da aplicação do princípio da responsabilização.

¹⁰⁸ “*Providing a mechanism for strategic planning of restoration measures is a key opportunity moving forward.*” Em ECRR, op. cit., p. 33.

¹⁰⁹ <http://www.naturalengland.org.uk/>.

¹¹⁰ Tradução livre do original. “*The first ‘whole river’ restoration strategy to be prepared in the UK for (...) a river designated for nature conservation reasons.*” Em Natural England (2009) (Referenciado por ECRR, op. cit., p. 33).

¹¹¹ *Environment Agency*, <http://www.environment-agency.gov.uk/>.

¹¹² <http://www.icpdr.org/main/publications/danube-river-basin-management-plan>.

¹¹³ <http://www.icpdr.org/main/icpdr/about-us>.

alterations, a basin-wide vision exists. This attempts to balance management of past, ongoing and future structural change of the riverine environment such that the aquatic system functions in a holistic way. (...)The strategy is that 60,450 ha will be reconnected and/or the hydrological regime improved by 2015.”¹¹⁴

O relatório “B3: Review of EU Policy Drivers for River Restoration” concluiu, no entanto, que não existem soluções-tipo e, seja qual for o rumo político que a Europa irá adotar, é provável que a abordagem integrada no planeamento deste tipo de ecossistemas aquáticos e terrestres associados continuará a defrontar-se com dificuldades de índole diversa (ECRR, 2011). Considera-se, por isso, ser cada vez mais importante o papel assumido pelas entidades independentes, sem fins lucrativos (com membros oriundos da administração pública, comunidade científica, instituições particulares e organizações não governamentais) no desenvolvimento sustentável das nossas paisagens ribeirinhas – tais como, o *River Restoration Centre*¹¹⁵ ou o *Centro Ibérico de Restauración Fluvial*¹¹⁶ entre outros – na medida em que são elas podem contribuir para soluções economicamente mais eficientes e que garantem, para além da avaliação dos projetos e a respetiva orientação/aconselhamento/ monitorização, a tão necessária divulgação do conhecimento técnico e científico e das várias experiências de gestão e planeamento, que se vão fazendo neste âmbito.

Estados Unidos da América

“The challenges facing natural resource managers increasingly occur over entire landscape and involve spatial interdependencies among landscape components at many scales. Nearly all resource management agencies in the USA have recognized that informed management decisions cannot be made exclusively at the level of habitat units or local sites, and many are shifting toward management of integrated ecosystems. A landscape perspective is acknowledged as important by both scientists and resource managers, but determining how to implement management at broader scales remains challenging.” (Turner et al., 2002)

Enquanto na Europa, o conceito de qualidade ecológica foi consagrado na Diretiva Quadro da Água no ano 2000, já os Estados Unidos da América (EUA), no final da década de 70, teriam consagrado o conceito de integridade biótica no *Clean Water Act* de

¹¹⁴ ECRR, op. cit., p. 34.

¹¹⁵ <http://www.therrc.co.uk/>.

¹¹⁶ <http://www.cirefluvial.com/>.

1972 (Apêndice 7), cabendo às instituições responsáveis a sua definição (Teiga, 2011). Uma das consequências, deste Ato, foi o estabelecimento da recuperação dos ecossistemas ribeirinhos como uma prioridade nacional, por parte do *National Research Council*, com a publicação “*Restoration of Aquatic Ecosystems*”, em 1992 (Teiga, 2011). Os EUA têm, por isso, uma grande tradição na gestão dos ecossistemas ribeirinhos, constituindo hoje uma competência¹¹⁷, prioridade¹¹⁸ e objetivo estratégico¹¹⁹ da *United States Environmental Protection Agency* (EPA, 2010) – principal dinamizador do planeamento de atividades, no seio de diversas instituições (Teiga, 2011). Em 1998, a EPA publicou, pela primeira vez, o manual de princípios e linhas de orientação para o restauro de rios a nível nacional (USDA, 2001; Teiga, 2001).

Tendo em conta que nos EUA, por força da Constituição, não existe um sistema nacional de gestão territorial – são os princípios do localismo, do legalismo e do individualismo que moldam as características e limitações do planeamento territorial¹²⁰ – o princípio da *self-organization* e a administração local acabam por ter mais força jurídica e institucional do que em qualquer um dos países europeus (Gawronski, Van Assche e Hernik, 2010), ficando apenas balizada pelas autoridades judiciais. Este facto reflete-se naturalmente na forma como são geridas as paisagens ribeirinhas ao nível local. “*In general water resources management is increasingly shifting for regulatory responses to more voluntary and incentive-based approaches. Issues such as habitat enhancement, urban stormwater management, land use, floodplain management and agricultural runoff are all diffuse and difficult to regulate. As a result, there is an increasing need to bring a diverse range of stakeholders to the table to finance and support these efforts. These trends are also shifting more responsibilities down to local government*”, who play key roles in many of these decisions.”¹²¹ É, por isso, visível uma grande preocupação, por parte da administração pública – autoridades estatais e federais – em divulgar técnicas de boas práticas de gestão (*Best Management Practices*, BMP) junto dos proprietários, estimulando a sua participação e apoiando-os, do ponto de vista técnico, na implementação das mesmas (Teiga, 2011).

É de notar ainda, a par de uma maior mobilidade da sociedade civil, o crescente cuidado em requalificar vastas áreas, ao nível das bacias hidrográficas, resultante da consciência do impacte da poluição difusa na degradação dos ecossistemas ribeirinhos (Teiga, 2011).

¹¹⁷ <http://www2.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>.

¹¹⁸ <http://www2.epa.gov/aboutepa/seven-priorities-epas-future>.

¹¹⁹ <http://www2.epa.gov/planandbudget/strategicplan>.

¹²⁰ Tradução livre do original. “*The principles of localism, legalism and individualism shaped much of the features and limitations of spatial planning.*” Em Platt, D. (2003) e Van Assche, K. (2008) (Referenciado por Gawronski, K.; Van Assche, K., e Hernik, J. (2010) *Spatial planning in the United States of America and Poland*, p. 55).

¹²¹ Warner, J. K.; Buuren, A. V.; Edelenbos, J., op. cit, pp. 86/87.

Relativamente a esta questão, em particular, a EPA tem desenvolvido, pelo menos desde 2005, o programa “*Adopt Your Watershed*”, através do qual as comunidades locais são estimuladas a participar em atividades de proteção e reabilitação de bacias hidrográficas locais (*Watershed Groups*).¹²²

“*In summary, space for the river in the United States is made through a decentralized approach to policy implementation (...) led by the states with oversight from of the (...) EPA.*”¹²³ Devido a esta abordagem estatal, os esforços para gerir este tipo de corredores têm sido bastante heterogéneos, incluindo no que diz respeito aos agentes de mudança.¹²⁴ Na gestão das bacias hidrográficas, em particular, esta variação tem resultado num conjunto diverso de parcerias federais e estatais (de referir, a título de exemplo, os projetos que englobam *Florida Everglades*, *Chesapeake Bay*, e o os *San Joaquin and Sacramento Rivers* – CALFED¹²⁵). De acordo com G. Kallis, M. Kiparsky e R. Norgaard (2009), este último programa, CALFED, é considerado um projeto-piloto no planeamento colaborativo (Innes *et al.*, 2006, 2007), um novo modelo de regulação ambiental (Freeman e Farber, 2005) e um exemplo de gestão adaptativa (Hundley Jr., 2001). (Kallis, Kiparsky e Norgaard, 2009) Este programa é um exemplo prático de como os arranjos institucionais policêntricos podem oferecer mais vantagens do que as abordagens de gestão centralizadas e rígidas.¹²⁶

2.4 SÍNTESE DOS PRINCÍPIOS E DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNAÇÃO DA PAISAGEM RIBEIRINHA

“(...) Water problems have become multi-dimensional, multi-sectoral, and multi-regional and filled with multi-interests, multi-agendas, and multi-causes, and which can be resolved only through a proper multi-institutional and multi-stakeholder coordination. The issue at present, however, is not whether such a process is desirable, but rather how can this be achieved in the real world in a timely and a cost-effective manner.” (Biswas, 2004)

¹²² <http://water.epa.gov/action/adopt/>.

¹²³ Warner, J. K.; Buuren, A. V.; Edelenbos, J., op. cit, p. 86.

¹²⁴ Tradução livre do original. “*Because of this state based approach, management efforts have been heterogeneous with the drivers for change varying from place to place.*” Em Warner, J. K.; Buuren, A. V.; Edelenbos, J., op. cit, p. 86.

¹²⁵ *Joint California – federal project.* Em Warner, J. K.; Buuren, A. V.; Edelenbos, J., op. cit, p. 87.

¹²⁶ “*However, these efforts have been limited to a few high profile cases (...), due to lack of state and federal funding commitments.(...) With an increased risk of more extreme flood and drought events due to climate change, the United States will likely see more deliberations about making space for the river emerge through crisis modes than through carefully planned policy.*” Em Warner, J. K.; Buuren, A. V.; Edelenbos, J., op. cit, p. 87.

Após uma breve revisão dos conteúdos das orientações emanadas da União Europeia sobre governação, dos princípios gerais de governação, aplicáveis à política da paisagem e à gestão da água, e das iniciativas e boas práticas de governação que se têm observado na requalificação e valorização dos corredores fluviais, a nível internacional, foi possível sistematizar os princípios, que devem estar na base do planeamento, gestão e ordenamento da paisagem ribeirinha, em Portugal, enquadrando-os em quatro conceitos-chave: integração, eficácia, participação e cooperação.

Integração

Tendo em conta a inter-relação que existe entre os ciclos hidrológico, geoquímico e biológico, torna-se evidente a necessidade de reconhecer a interdependência entre o meio aquático e os habitats terrestres, na gestão dos corredores fluviais, motivo pelo qual os mesmos devem ser encarados como uma unidade territorial indissociável, enquanto sistemas naturais. Por outro lado, em quase todos os corredores fluviais, existe também uma relação de interdependência entre estes ciclos e os múltiplos usos e utilizações, presentes na sua bacia de drenagem e que estão na origem da sua transformação, pelo que não se pode deixar de considerar também os fatores culturais, socioeconómicos e políticos como parte integrante deste sistema ribeirinho. Por sua vez, a consideração de todos estes fatores, incluindo os naturais, no estudo e avaliação geral da paisagem ribeirinha, ao nível da bacia hidrográfica, pressupõe tanto a integração dos conhecimentos científico, técnico e local, como o desenvolvimento sincrónico de processos de proteção e valorização de recursos, no seu sistema de planeamento, gestão e ordenamento territorial. *“Landscape action is a combination of protection, management and planning conducted over one and the same territory: certain parts and features can be protected, others, particularly processes, should be managed and still others should be intentionally adapted.”*¹²⁷ Com base nestes pressupostos, é possível afirmar que um corredor fluvial é uma unidade de paisagem, em toda a sua bacia de drenagem; e, enquanto tal, a sua requalificação, valorização e monitorização implicam uma abordagem integrada ao nível das políticas territoriais e setoriais, orientada para a definição e aplicação de objetivos de qualidade paisagística e de processos inter e transdisciplinarmente participativos.

¹²⁷ CE (2008) op. cit., p. 6.

Eficácia

Os planos de requalificação e valorização de corredores fluviais são eficazes, enquanto forem proporcionais aos objetivos prosseguidos. Porém, os ecossistemas aquáticos e terrestres associados não são sistemas permanentes e rígidos, pelo contrário, constituem sistemas altamente dinâmicos e mutáveis, nos quais o Homem faz parte integrante como uma das componentes mais influentes. As alterações do carácter de uma paisagem, ao longo do tempo, dependem direta ou indiretamente do desenvolvimento de fenómenos e intervenções ecológicas, ambientais, culturais, sociais, económicas e políticas, que nela ocorrem. Neste sentido e como unidades de paisagem, é possível considerar que o planeamento e gestão dos corredores fluviais, em toda a sua bacia hidrográfica, constituem exercícios académicos, técnicos e políticos extremamente complexos.

O planeamento e a gestão de uma paisagem ribeirinha devem visar, simultaneamente, o desenvolvimento sustentável do território e a proteção e estabilidade do recurso água, que, por sua vez, depende da manutenção da sua qualidade ecológica e capacidade regenerativa. Para tal, a governação da paisagem deverá dotar-se de instrumentos de planeamento e gestão territorial funcionais, prospetivos, resilientes e suficientemente flexíveis, face à dinâmica deste tipo de paisagem.

Convencionalmente, a adaptação a situações novas implica um processo de avaliação, monitorização e ajuste contínuo, ao qual designamos gestão adaptativa. No entanto e tendo em conta que a gestão dos sistemas hídricos se enquadra no domínio da gestão ambiental, a eficácia do seu modelo de governação deve apelar também aos princípios da prevenção e da precaução.

Participação

Considerando que a eficácia da governação da paisagem ribeirinha implica a construção e manutenção de compromissos credíveis e consensos de longa duração, também ela apela aos princípios da justiça, transparência (abertura) e responsabilização. Porém, a aplicação destes princípios só é possível através de uma participação ativa. De acordo com a Comissão Europeia, o processo participativo deve ser alargado a todos os atores envolvidos, para garantir a qualidade e pertinência das políticas europeias, desde a sua conceção até à sua execução e respetiva monitorização. No caso particular da gestão ambiental e da governação da paisagem, considera-se que os mecanismos de participação possibilitam a transmissão de um maior nível de informação e conhecimento sobre os problemas específicos destes ecossistemas; e potenciam uma melhor aceitação e aprovação das políticas e a respetiva agilização das tomadas de decisão pelas

autoridades legais. Porém, no âmbito da requalificação e valorização de um corredor fluvial, ao nível da sua bacia de drenagem, este processo não só deve ser alargado a todos os intervenientes, incluindo particulares, utilizadores dos recursos hídricos e suas associações, como os mesmos devem tomar parte de todos os momentos de decisão, visto que, por definição e direito, estamos perante um espaço natural de uso público. Este tipo de processo designa-se participação ativa e implica a mobilização de todas as partes interessadas nos procedimentos de elaboração, execução e alteração dos instrumentos de gestão com aplicação territorial, no sentido de uma tomada de decisão conjunta. Reconhece-se, portanto, que, através dos princípios da justiça, transparência e responsabilização, a participação ativa imprime indubitavelmente mais-valias ao processo de planeamento e gestão da paisagem ribeirinha.

A participação ativa, do qual depende a qualidade, a pertinência e a eficácia do processo de governação da paisagem ribeirinha, implica justiça, enquanto o processo de governação, em Portugal, garantir condições e oportunidades de acesso a bens e serviços a todos os cidadãos, atendendo às diferentes circunstâncias e necessidades de cada indivíduo.

Visando os mesmos objetivos, a participação ativa depende da utilização de uma abordagem transparente do processo de governação, o que, por sua vez, implica o desenvolvimento de mecanismos de acesso à informação e ao conhecimento e de uma estratégia de comunicação ativa, com uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível por todos.

No âmbito da requalificação e valorização dos corredores fluviais, os primeiros devem basear-se na promoção de mecanismos de capacitação (por exemplo, programas de formação interdisciplinares), que visem: a promoção de uma opinião pública mais esclarecida, consciente e empenhada na implementação das políticas inerentes à governação da paisagem ribeirinha; a divulgação das melhores técnicas e boas práticas de gestão associadas a esta temática; e a sensibilização da população, das organizações privadas e das autoridades territoriais e setoriais para o valor das paisagens, para sua importância económica e para a sua transformação e possibilidade de conservação e valorização, no âmbito da gestão integrada dos recursos hídricos. Cabe, no entanto, às entidades públicas criar oportunidades para o desenvolvimento destes mecanismos de participação e capacitação, no âmbito do planeamento e gestão da paisagem.

Relativamente à estratégia de comunicação ativa, a mesma implica ainda mediação e partilha de informações entre todas as partes interessadas, o que imprime um carácter bidirecional ao processo participativo. Esta bidirecionalidade, por sua vez, potencia a

descentralização do poder de decisão e, por conseguinte, o desenvolvimento de um modelo de governação policêntrico, descentralizado de coordenação e execução. Este modelo torna mais eficaz o processo participativo, a longo prazo, e garante a eficácia do processo de governação.

Por fim, a participação implica responsabilização e compromisso. No âmbito da gestão da água e da governação da paisagem, assumir responsabilidades pressupõe o reconhecimento de que as ações de cada um provocam efeitos sobre os ecossistemas aquáticos e terrestres associados e sobre os respetivos utilizadores. Esta postura obriga à concordância, num contexto de governação partilhada, no âmbito do qual deverão ser adotadas atitudes de mudança, nas relações institucionais, na formulação técnica dos problemas e nos comportamentos dos decisores e cidadãos, quando assim for necessário para garantir o desenvolvimento sustentável territorial.

Cooperação

Participação não implica necessariamente cooperação, mas se não são construídas plataformas de cooperação, credíveis e continuadas, é pouco provável que haja alterações de comportamento. Cooperação implica que os órgãos eleitos e a sociedade civil operem em conjunto, tendencialmente com o mesmo nível de poder de decisão, o que, por sua vez, implica promover processos de negociação, coordenação e colaboração, no sentido da prossecução do bem comum, sem pôr em causa a liberdade individual de cada cidadão. A conciliação destas duas exigências, aparentemente opostas, exige, porém, inovações institucionais e mudanças de comportamento no atual sistema político português. Face às especificidades de uma paisagem ribeirinha, já descritas e analisadas neste estudo, crê-se que a sua governação necessita de uma intensiva cooperação entre atores. Um dos métodos que tem sido mais utilizado, a nível internacional, para alcançar coerência e coesão territorial, no âmbito da gestão integrada dos recursos hídricos, é a construção de parcerias¹²⁸, com base no sistema de contratualização. No caso particular das parcerias público-privadas, os próprios particulares poderiam constituir agentes de desenvolvimento. No entanto, a aplicação

¹²⁸ “The new EU Water Framework Directive (WFD) is creating new opportunities for overcoming problems of institutional interplay between water management and land-use policy and planning. How far the WFD will prove successful in encouraging consultative and participatory forms of governance between these two policy fields will depend to a large extent on the willingness of water authorities in each Member State to take a partnership approach to implementation. Recent research into the implementation of EU environmental policy “suggests that this will prove difficult in those Member States which have traditionally relied on hierarchical, sectoral structures and regulatory instruments to achieve environmental objectives.” Em Moss, T. (2004) *The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive*, p. 93.

deste instrumento, ao serviço da proteção e valorização ambiental, impõe em primeiro lugar uma mutação na compreensão da democracia, em Portugal.

Em síntese, crê-se que a governação das paisagens ribeirinhas deve ser suportada por um conjunto de mecanismos que promovam, simultaneamente, a integração, eficácia, participação e cooperação. Atualmente, um dos desafios que se coloca ao planeamento e gestão deste tipo de paisagens é precisamente internalizar os respetivos princípios no processo de requalificação e valorização dos corredores fluviais, ao nível da sua bacia hidrográfica, e traduzi-los em ações concretas.

3. PLANEAMENTO E GESTÃO DA PAISAGEM RIBEIRINHA EM PORTUGAL

3.1 INTRODUÇÃO

“The landscape mosaic is important for water quality (Osborne and Wiley, 1988; Detenbeck et al, 1993; Geier et al, 1994; Hunsaker and Levine, 1995; Johnes et al., 1996; Soranno et al., 1996; Bolstad and Swank, 1997; Johnson et al., 1997; Lowrance, 1998; Bennet et al., 1999; McDowell and Wood, 1984; McDowell, 1998; Scatena, 1990).” (Turner, 2002)

Ao longo das últimas décadas, tem-se vindo a verificar uma continuada pressão antrópica sobre os rios e, por conseguinte, uma potencial escassez da água, levando a uma crescente consciência da importância deste recurso para a estabilidade do planeta e para a própria sobrevivência da espécie humana e à adoção de novos paradigmas¹²⁹ de gestão da água (Hooper, 2005). Esta preocupação resultou:

- A nível mundial, na proclamação do período 2005-2015 como o Decénio Internacional para a ação “*Água, fonte de vida*” (Resolução A/RES/58/217), durante o qual se deveria dar uma especial ênfase às questões relacionadas com a água e assegurar a implementação de programas e projetos associados a este recurso, de modo a ajudar a atingir os objetivos acordados internacionalmente; e

¹²⁹ “A definition of a paradigm is: The working assumptions procedures and findings routinely accepted by a group of scholars, which together define a stable pattern of scientific activity; this in turn defines the community which shares in it (Gregory 1994).” Em Hooper, B. P. (2005) *Integrated River Basin Governance: Learning from International Experience*. London: IWA Publishing, p. 2.

- A nível europeu, na aprovação da DQA, no ano 2000, cuja implementação apresentou um conjunto de novos desafios e responsabilidades aos diversos EM, na proteção e utilização sustentável das massas de água dos seus territórios. Ao estabelecer as novas bases da gestão europeia da água, a DQA forneceu um quadro legislativo mais transparente, eficaz e coerente desta política setorial.¹³⁰

Uma das novidades da DQA foi o reconhecimento da bacia hidrográfica como unidade gestão e planeamento. *“The watershed is an intricate natural resource which demands varied practices, complex management decisions, and manifold research efforts in order to ensure its efficient utilization.”*¹³¹ Esta decisão surgiu em resposta à abordagem integrada da gestão dos recursos hídricos, que reconhece as bacias hidrográficas como grandes e complexos sistemas ecologicamente integrados (Hooper, 2005). A articulação da gestão da água com o ordenamento do território, ao nível das bacias hidrográficas, traduz-se inevitavelmente num mosaico espacial e cultural que estrutura e une o espaço e potencia o aproveitamento de recursos (Saraiva, 2007) das paisagens ribeirinhas.¹³² Porém, esta abordagem traz novos desafios, no âmbito da aplicação das políticas nacionais às bacias naturais, na medida em que a sua gestão passará necessariamente por uma estratégia multi-institucional, enquadrada no conceito de Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica (GIBH).¹³³

3.2 A PAISAGEM NO SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL

“Landscape governance [as a component of environmental governance] (...) is (...) closely related to a problem-oriented kind of research which requires awareness in relation to the problem at hand as well as to the process of political shaping.” (Görg, 2007)

Em 1987, foi assinalado um marco de referência para a gestão da paisagem, com a aprovação da LBA, na qual se estabelecem diversos artigos relativos à paisagem, à água

¹³⁰ Tradução livre do original. *“The WFD (2000/60/EC) sets water management in the EU on a new footing (EC, 2000). It is designed to provide “a transparent, effective and coherent legislative framework” for European Community water policy (Preamble, Para. 18). (...) The key instrument of the WFD is river basin management.”* Em Moss, T. (2004) op. cit., p. 88.

¹³¹ Black, 1970, citado por Newson, 1992 (Nota referenciada em Saraiva, M. G. (2007) Água e paisagem, p. 49).

¹³² Ordenamento da Paisagem: *“Ações com forte carácter prospetivo visando a valorização, a recuperação ou a criação de paisagens”*; Gestão da paisagem: *“a ação visando assegurar a manutenção de uma paisagem, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável, no sentido de orientar e harmonizar as alterações resultantes dos processos sociais, económicos e ambientais.”* Em Decreto n.º 4/2005, Art. 1º, alínea e) e f)).

¹³³ Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica: *“Processo coordenado de conservação, gestão e desenvolvimento da água, solo e recursos associados entre os diferentes sectores numa determinada bacia hidrográfica, de forma a maximizar os benefícios económicos e sociais derivados dos recursos hídricos de forma equitativa, preservando e quando necessário restaurando, os ecossistemas.”* Em Maia, R.; Gomes, V., op. cit.

e aos instrumentos de política e intervenção (Saraiva, 2007). De acordo com o artigo 5.º, alínea c) da referida Lei, a Paisagem consiste na “unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção do homem e da reacção da Natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e natural quando a acção humana é determinante, sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica.”¹³⁴ No entanto, a paisagem como ‘objeto’ específico de regulamentação e gestão terá surgido apenas uns anos mais tarde, aquando da aprovação da CEP, entretanto ratificada por Portugal em 2005, através da publicação do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

Nos termos da alínea e) do artigo 6º do DL n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro, “cada Parte compromete-se a estabelecer os instrumentos que visem a protecção, a gestão e ou o ordenamento da paisagem.”¹³⁵ Desde a celebração deste compromisso, reconhece-se que houve algum esforço por parte das entidades públicas portuguesas, principalmente da administração central, em consolidar a gestão da paisagem no ordenamento do território. No entanto, pelo menos desde a Constituição da República¹³⁶ (CP) de 1976, se tem registado uma preocupação com a salvaguarda da nossa paisagem. Sobre isso, diz o artigo 66º da CP o seguinte: «Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares (...) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas». Para isso, no entanto, deverá ter-se presente as normas legais em vigor, os instrumentos de gestão territorial e as estratégias/programas nacionais e regionais, de âmbito sectorial, que de algum modo se destacam pelo seu contributo para a implementação da CEP, em Portugal, no âmbito do seu ordenamento, planeamento e gestão. Foi, nesse sentido, que se procedeu, no âmbito desta dissertação, à análise detalhada – na perspetiva da política da paisagem – dos normativos e regimes jurídicos, que estão na base do sistema de gestão territorial, no domínio da política territorial (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e RJIGT) e da conservação da natureza e da biodiversidade (LBA e Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade), tendo sido remetida toda a informação para o Anexo 1.

¹³⁴ Alínea c) do artigo 5.º da LBA.

¹³⁵ Os países que a assinaram comprometeram-se: a) “a reconhecer juridicamente a paisagem como elemento fundamental da qualidade de vida das populações, expressão da diversidade do seu património comum, tanto cultural como natural, e portanto, parte importante da sua identidade; b) a definir e a pôr em prática políticas de paisagem visando a sua proteção e gestão; c) a implementar processos de participação do público, das autoridades locais e regionais, e dos outros atores que possam ser implicados na conceção e aplicação de políticas para a paisagem; d) a integrar a paisagem nas políticas de ordenamento do território, urbanismo, nas políticas cultural, ambiental, agrícola, social e económica, tal como em todas as políticas que tenham um efeito direto ou indireto sobre a paisagem.” Em Abreu, A. C. d’; Correia, T. P. (2001) Identificação e Caracterização de Unidades de Paisagem de Portugal Continental, Projeto “Coordenação de SIG e dos IOT para o desenvolvimento dos espaços rurais de baixa densidade”, Universidade de Évora, Évora, p.3.

¹³⁶ Última redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto.

3.3 ENQUADRAMENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

No sentido de orientar a política da água dos países da União Europeia (UE) e atualizar/integrar/compatibilizar toda a legislação em vigor neste domínio, o Parlamento Europeu decidiu aprovar, também no ano 2000, a DQA, cuja implementação apresentou um conjunto de novos desafios e responsabilidades aos diversos EM, na proteção e utilização sustentável das massas de água dos seus territórios. Em Portugal, a DQA foi transposta para a Lei da Água, que, por sua vez, estabelece vários objetivos ambientais a atingir em 2027, com base na elaboração de Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH) e na identificação de uma série de ações que deverão ser promovidas, no âmbito destes planos, entre as quais a definição de medidas de conservação e reabilitação das redes hidrográficas e zonas ribeirinhas¹³⁷. Estas últimas enquadram-se nas medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos, cujo conjunto constitui – a par dos PEOT e dos planos de recursos hídricos – um dos instrumentos de intervenção previstos pela LA, através dos quais o ordenamento e o planeamento dos recursos hídricos se processam (Artigo 16.º da LA).

Entretanto, já terão sido apresentadas novas diretivas, num ato contínuo de adaptação face ao progresso científico e técnico e à própria estratégia de controlo de poluição; entre as quais, a diretiva sobre a avaliação e gestão de riscos de inundações¹³⁸. Este é um tema de ordenamento do território, na medida em que requer a consideração de atuações integradas entre esta política e o setor da água, na delimitação, regulamentação e gestão dos usos do solo, em áreas inundáveis e zonas ameaçadas pelas cheias (MAOTDR, 2008a).

Em termos de enquadramento legal, para além dos instrumentos que transpõem as diretivas comunitárias, a legislação nacional relativa à água foi entretanto complementada por importantes figuras jurídicas, que visam atualizar e harmonizar a legislação anterior e operar a transposição da DQA (MAOTDR, 2008a), nomeadamente:

¹³⁷ “As medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas compreendem, nomeadamente: a) Limpeza e desobstrução dos álveos das linhas de água, por forma a garantir condições de escoamento dos caudais líquidos e sólidos em situações hidrológicas normais ou extremas; **b) Reabilitação de linhas de água degradadas e das zonas ribeirinhas**; c) Prevenção e proteção contra os efeitos da erosão de origem hídrica; d) Correção dos efeitos da erosão, transporte e deposição de sedimentos, designadamente ao nível da correção torrencial; **e) Renaturalização e valorização ambiental e paisagística das linhas de água e das zonas envolventes**; f) Regularização e armazenamento dos caudais em função dos seus usos, de situações de escassez e do controlo do transporte sólido; g) Criação de reservas estratégicas de água, quando e onde se justifique; h) Amortecimento e laminagem de caudais de cheia; i) Estabelecimento de critérios de exploração isolada ou conjugada de albufeiras.” Em Artigo 33.º da LA.

¹³⁸ Diretiva 2007/60/CE do Parlamento e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações, Jornal Oficial da União Europeia.

- A Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 4/2006, de 16 de Janeiro);
- O Regime de Utilização dos Recursos Hídricos (DL n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, que substituiu o DL n.º 46/94, de 22 de Fevereiro);
- O Regime Económico-Financeiro dos Recursos Hídricos (DL n.º 97/2008, de 11 de Junho, que substituiu o DL n.º 47/94, de 22 de Fevereiro).

Os corredores fluviais têm, tradicionalmente, constituído eixos estruturantes do ordenamento do território (Saraiva, 1999), sob a jurisdição de vários instrumentos legislativos, previstos na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, dos quais se destacam o Domínio Público Hídrico (DPH), as Zonas Ameaçadas pelas Cheias (ZAC), as Zonas Adjacentes (ZA) e as Zonas Protegidas (ZP), pela ambiguidade e conflitualidade que existe entre eles, quanto aos seus regimes e designações. Todos eles foram também objeto de uma análise mais detalhada, no âmbito deste estudo, tendo sido remetida toda a informação para o Anexo 2.

3.4 APRECIACÃO CRÍTICA DO QUADRO JURÍDICO E INSTITUCIONAL QUE PRESIDE AO PLANEAMENTO E GESTÃO DA PAISAGEM RIBEIRINHA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA GOVERNAÇÃO

Com base na revisão do quadro político da paisagem e da gestão dos recursos hídricos, disponível para leitura nos Anexos 1 e 2, procede-se de seguida à sua análise crítica, tendo em conta os princípios de governação considerados essenciais para o desenvolvimento sustentável e a coesão territorial das paisagens ribeirinhas, no âmbito do seu planeamento e gestão, designadamente: integração, eficácia, participação e cooperação.

Integração

O conceito de GIRH implica “uma gestão mais desenvolvida e coordenada de: terra e água, água subterrânea e superficial, bacia hidrográfica e seus ambientes, costeiro e marinho, adjacentes e interesses de montante e jusante.”¹³⁹ Em Portugal, este conceito – justificado com base numa abordagem profundamente ecossistemática – foi assumido no atual quadro jurídico da água como um dos princípios a observar no seu ordenamento,

¹³⁹ Maia, R.; Gomes, V., op. cit..

planeamento e gestão. Nos termos do artigo 3.º da LA, a gestão da água deve observar o “princípio de gestão integrada das águas e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados e zonas húmidas deles diretamente dependentes, por força do qual importa desenvolver uma atuação em que se atenda simultaneamente a aspetos quantitativos e qualitativos, condição para o desenvolvimento sustentável.”¹⁴⁰ Sobre este tipo de abordagem integrada do recurso água, é de destacar ainda o facto de a LA reconhecer, como a unidade principal de planeamento e gestão das águas, a região hidrográfica, tendo por base o conceito ecológico da bacia hidrográfica¹⁴¹.

Também, na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos, o termo «recursos hídricos» foi definido como “as águas, abrangendo ainda os respetivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas”¹⁴², tendo por isso um sentido até mais lato do que aquele que é usado pela UNESCO.¹⁴³ A esta definição dos recursos hídricos está inerente a sua gestão integrada e a sua articulação com o ordenamento do território¹⁴⁴, na medida em que identifica como objeto não só a rede hidrográfica de uma dada região mas todo o território em que esta se insere. É, neste contexto, que a LA prevê que o seu ordenamento e planeamento devem visar, de forma integrada, a compatibilização da utilização sustentável desses recursos com a sua proteção e valorização, bem como com a proteção de pessoas e bens contra fenómenos extremos associados às águas (N.º 1 do artigo 14.º da LA), dando resposta ao princípio da ponderação global, previsto na mesma disposição legal. De acordo com este princípio, o planeamento das águas deve considerar “os aspetos económicos, ambientais, técnicos e institucionais com relevância para a gestão da água, garantindo a sua preservação quantitativa e qualitativa e a sua utilização eficiente, sustentável e ecologicamente equilibrada; (...)”¹⁴⁵

No âmbito da política do ordenamento do território, também a LBOTU reconhece a integração de todos os fatores antropogénicos nos processos de proteção e valorização do recurso água e solo, na medida em que visa “assegurar a salvaguarda dos valores naturais (...), garantindo que: (...) b) os recursos hídricos, as zonas ribeirinhas (...) e outros locais com interesse particular para a conservação da natureza constituem objeto

¹⁴⁰ Alínea d) do artigo 3.º da LA.

¹⁴¹ “Área terrestre a partir da qual todas as águas fluem para o mar, através de uma sequência de rios, ribeiros ou eventualmente lagos, desaguando numa única foz, estuário ou delta.” Alínea m) do artigo 4.º da LA.

¹⁴² N.º 1 do artigo 1.º da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos.

¹⁴³ “Recursos disponíveis ou potencialmente disponíveis para satisfazer, em quantidade e em qualidade, uma dada procura num local e período de tempo determinados.” Em Glossário Internacional de Hidrologia do Programa Hidrológico Internacional da UNESCO, <http://www.cig.ensmp.fr/~hubert/glu/aglo.htm>).

¹⁴⁴ “Processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objetivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspetiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida.” Em Alínea b) do artigo 1º da LBA.

¹⁴⁵ Alínea b) do artigo 25.º da LA.

de protecção compatível com a normal fruição pelas populações das suas potencialidades específicas; c) as paisagens resultantes da actuação humana, caracterizadas pela diversidade, pela harmonia e pelos sistemas sócio-culturais que suportam, são protegidas e valorizadas [e] d) os solos são utilizados por forma a impedir a sua contaminação ou erosão.”¹⁴⁶

A consideração de diversas dimensões de análise, de carácter natural e antropogénico, é um exercício típico do planeamento da paisagem, previsto no artigo 6.º da CEP, que providencia uma base de informação mais abrangente sobre uma determinada área e, por conseguinte, uma melhor definição das políticas associadas. No caso particular da rede hidrográfica e respetivas zonas ribeirinhas, a LA prevê esta dimensão paisagística (Alínea e), n.º 1 do artigo 33.º da LA) na sua conservação, renaturalização e valorização ambiental, no âmbito das medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos, previstos no artigo 16.º como um dos instrumentos complementares aos Planos de Gestão da Região Hidrográfica (PGRH). Considera-se, portanto, que a identificação e avaliação da unidade territorial «corredor fluvial», como numa unidade de paisagem (medida específica prevista no ponto n.º 1, alínea C) do artigo 6.º CEP), tem enquadramento no atual quadro jurídico da água e do ordenamento do território, pelo menos de uma forma indireta.

Relativamente à integração das políticas setoriais no sistema de planeamento e gestão territorial, no âmbito da governação das paisagens ribeirinhas, assim como a LA prevê, no seu artigo 17.º, a articulação vertical e horizontal entre as políticas territoriais e a política da água, assumindo inclusivamente como um dos seus instrumentos de intervenção, os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) (MAOTDR, 2008a); também a LBOTU e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) destacam-se pela sua interferência na gestão da água, através da definição da natureza, do regime de intervenção e das relações entre os diferentes Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) (Alínea a) do artigo 16.º da LA). No caso particular da rede hidrográfica, o RJIGT reconhece-a como um recurso e valor natural, de interesse público e estratégico, cujos IGT deverão identificar e para os quais deverão estabelecer as medidas básicas e os limiares de utilização, que garantam a renovação e a valorização do património natural, no sentido do desenvolvimento sustentável territorial (Artigo 12.º da LA).

Esta abordagem dá resposta ao princípio da integração do planeamento das águas, ao qual a LA alarga a outros instrumentos de planeamento da administração, de nível ambiental e económico (N.º 1 do artigo 17.º da LA). A revisão dos instrumentos de

¹⁴⁶ Alíneas b) a d), n.º 3 do artigo 6.º da LBOTU.

proteção e gestão da paisagem e do quadro político da água, realizada nos capítulos anteriores, permite, por exemplo, confirmar o potencial contributo dos diversos instrumentos relacionados com a política do ambiente para a concretização da GIRH, enquadrados no âmbito da LBA e, em particular, da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB).

Também, sobre a articulação entre políticas setoriais, a LA prevê a integração dos objetivos e medidas, previstas nos instrumentos de planeamento das águas, nos planos e programas setoriais com impactes significativos sobre este recurso (Alínea a) do artigo 16.º da LA). Apesar desta ressalva, continuam a existir abordagens setoriais que determinam, individualmente, estratégias de gestão para as diversas utilizações presentes nos corredores fluviais, prejudicando a operacionalização de uma estratégia coerente e integrada de requalificação e valorização da rede hidrográfica e respetivas zonas ribeirinhas.

Existem vários IGT, que podem enquadrar o planeamento ou o ordenamento de paisagens ribeirinhas, assegurando a sua gestão (Anexo 3). Entre os IGT, destacam-se os Planos Específicos de Gestão de Águas (PEGA), os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) e os PEOT, pelo facto de possibilitarem a implementação daquele tipo de estratégia, ao nível de um plano à escala da bacia hidrográfica, e simultaneamente melhorar a conformidade das políticas setoriais (direta ou indiretamente relacionadas com esta temática), dependentemente dos objetivos de intervenção. Em todos eles, a potencial área de atuação possui um âmbito espacial bastante flexível (não dependente de limites administrativos). No caso particular dos PEGA, estes preveem, no seu regime de intervenção, a integração de objetivos de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas (associados à valorização ambiental e paisagística), havendo sempre uma entidade responsável. Os PIOT podem enquadrar uma estratégia de intervenção, através do princípio da contratualização, não estão previstos para uma problemática específica nem pressupõem uma materialização espacial das suas opções, dada a sua natureza estratégica. Porém, tanto um como outro não são vinculativos aos particulares, pelo que a sua eficácia prática fica sempre dependente da aplicação de outros instrumentos, designadamente, os PMOT e/ou os PEOT (no caso dos PEGA). Os PEOT são de natureza regulamentar e, de acordo com o RJIGT, devem estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, nos quais integram a rede hidrográfica, assim como o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território. Porém, neste caso, o planeamento das paisagens ribeirinhas só poderá ser enquadrado nesta tipologia de plano se a mesma estiver

integrada numa 'área protegida' ou tenha características para ser classificada como tal. Para além destes instrumentos, estão previstas medidas de proteção e valorização de recursos hídricos, na LA (que enquadram objetivos de conservação e valorização da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas), através das quais podem ser elaborados/implementados instrumentos/ações de carácter e âmbito espacial diverso, de aplicação direta, na medida em que não constituem IGT. No entanto, a elaboração e a execução deste tipo de instrumentos estão totalmente dependes da vontade política.

Sobre o processo de planeamento, em si, também existe uma orientação da Comissão Europeia, no âmbito da CEP, para integrar os conhecimentos científico, técnico e local na identificação e avaliação das paisagens, na medida em que estes procedimentos devem ser orientados por trocas de experiências e de metodologias (N.º 2 do artigo 6.º da CEP), dependentemente dos valores específicos que lhes são atribuídos. Assumindo os corredores fluviais, em toda a sua bacia hidrográfica, como unidades de paisagem, também os seus planos e projetos de intervenção devem estar sujeitos ao escrutínio da comunidade científica, de técnicos especialistas e da população local ou associação de utilizadores dos recursos hídricos.

A mediação e partilha deste tipo de informação têm enquadramento nos instrumentos de avaliação ambiental, previstos no nosso sistema político ambiental, nomeadamente, através dos regimes da AAE, prevista no RJIGT, cujo acompanhamento prevê plataformas de colaboração entre diferentes autoridades públicas e entre estas e a comunidade científica e a sociedade civil. Quando não existe nenhum plano ou programa, diretamente relacionado com objetivos e medidas de proteção e valorização de recursos hídricos, esta problemática, porém, apenas é avaliada indiretamente, no âmbito de IGT que, sendo qualificados como suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, abrangem algum corredor fluvial.

Por outro lado, quando as intervenções de requalificação e valorização de corredores fluviais, previstas nos PGRH ou não, assumem a figura de projeto, estas são implementadas a nível local – normalmente, pelos municípios, empresas municipais, juntas de freguesia ou associações de utilizadores – sem ter em conta, de um modo geral, uma estratégia à escala da bacia hidrográfica. Neste âmbito, existe um meio de avaliação ambiental enquadrado no regime da AIA, designado por EIA, que – sendo aplicável a projetos públicos e privados que possam afetar o ambiente, o território e a qualidade de vida dos cidadãos – constitui um “instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efectiva

participação pública e análise de possíveis alternativas¹⁴⁷ e numa avaliação sistemática integrada. Neste caso, porém, nenhum projeto de reabilitação de uma linha de água ou de construção de um parque ribeirinho se encontra sujeito à AIA, nos termos do artigo 1.º do DL 197/2005, de 8 de Novembro, pelo menos diretamente, na medida em que não constitui um projeto com interesse exclusivamente económico, tipificado ou enunciado nos Anexos I e II daquela disposição legal. Sendo assim, fica ao critério da entidade responsável pela elaboração do plano de requalificação e elaboração do corredor fluvial, a adoção de estudos de consultadoria externa, em termos de avaliação ambiental, e a seleção de mecanismos de participação pública. É, de considerar, no entanto, que qualquer projeto de intervenção numa linha de água, independentemente dos fins a que se destina, está sujeito à autorização da Autoridade Nacional da Água (entidade a quem cabe a jurisdição sobre a utilização das águas públicas), nos termos da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos. Neste caso, para além da normal verificação da sua conformidade com o RJGT, responsabilidade da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), cabe à Agência Portuguesa do Ambiente (APA), nos termos do artigo 8.º da LA, definir a melhor metodologia de avaliação para seleção e monitorização de projetos, em respeito pelos princípios emanados pela LA.

Eficácia

A eficácia da governação das paisagens ribeirinhas, na perspetiva da gestão adaptativa, requer o acompanhamento das suas transformações, nos termos do artigo 6.º da CEP; e a consideração de cenários de mudança, face aos perigos e vulnerabilidades associados aos recursos hídricos, que possibilitem a avaliação e o ajuste das opções de planeamento e das medidas de mitigação previstas para a sua minimização. Sobre a eficácia da gestão de riscos, de um modo geral, é de destacar sua referência no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) como um dos grandes problemas para a política do ordenamento do território, a par da insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais (DGOTDU, 2007c). Esta questão é relevante, no âmbito dos recursos hídricos, sobretudo em caso de potencial risco de cheia, na medida em que condiciona a ocupação e a definição de usos possíveis e, por conseguinte, as opções de planeamento. Normalmente, este tipo de exercício é realizado, no âmbito do regime da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) ou da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). Não estando perante nenhum programa, plano, projeto, trabalhos ou ações, sujeito ao seu regime de avaliação, cabe à APA e às

¹⁴⁷Alínea e) do artigo 2.º do DL n.º 197/2005, de 8 de Novembro.

respetivas comissões de acompanhamento, no âmbito do ordenamento, planeamento e gestão das águas, garantirem a qualidade, a pertinência e a eficácia dos planos de requalificação e valorização dos corredores fluviais, no sentido da coesão e desenvolvimento sustentável territorial, através da aplicação dos princípios da LA. Entre outros, se destacam os princípios da adaptação funcional e da durabilidade. De acordo com o primeiro, “os instrumentos de planeamento das águas devem diversificar a sua intervenção na gestão de recursos hídricos em função de problemas, necessidades e interesses públicos específicos, sem prejuízo da necessária unidade e coerência do seu conteúdo planificador no âmbito de cada bacia hidrográfica.”¹⁴⁸ O segundo, por sua vez, considera que “o planeamento da água deve atender à continuidade e estabilidade do recurso em causa, protegendo a sua qualidade ecológica e capacidade regenerativa.”¹⁴⁹ Na medida em que, ao princípio da eficácia, também se associam os princípios da precaução e da prevenção, é de destacar o facto dos mesmos estarem previstos nas alíneas e) e f) do artigo 3.º da LA, devendo ser aplicáveis pela Autoridade Nacional da Água, nos termos do artigo 8.º da mesma lei.

Participação

“Uma gestão territorial sustentável passa pelo envolvimento directo dos interessados e pela co-responsabilização dos actores-chave.”¹⁵⁰ A participação dos cidadãos na vida pública encontra-se consagrada na CP (DGOTDU, 2008), nos termos do seu artigo 48.º, sendo reforçada nos artigos 65.º e 66.º, relativos aos direitos e deveres sociais, no âmbito da «habitação e urbanismo» e do «ambiente e qualidade de vida». No entanto, de um modo geral, não se tem assistido a uma participação verdadeiramente ativa dos cidadãos na elaboração dos instrumentos de planeamento físico do território nem na defesa da conservação da natureza e da integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito setorial. A referência do PNPT à ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território, como um dos maiores problemas para o ordenamento do território (DGOTDU, 2007c), a par de uma ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial, traduz essa mesma realidade. Como direito fundamental e dever dos cidadãos, o princípio da participação encontra-se previsto em todas as leis base, que regulamentam a política da água¹⁵¹, do ambiente¹⁵² e do ordenamento do

¹⁴⁸ Alínea c) do artigo 25.º da LA.

¹⁴⁹ Alínea d) do artigo 25.º da LA.

¹⁵⁰ DGOTDU (2008) Guia da Avaliação Ambiental dos PMOT, p. 10.

¹⁵¹ “Quaisquer particulares, utilizadores dos recursos hídricos e suas associações, podem intervir no planeamento das águas e, especificamente, nos procedimentos de elaboração, execução e alteração dos seus instrumentos.” Em Artigo 25.º da LA.

território¹⁵³, incluindo a disposição legal que estabelece o RJIGT¹⁵⁴; bem como na própria CEP¹⁵⁵, na definição e implementação das políticas da paisagem.¹⁵⁶

De um modo geral, estas disposições legais reconhecem que, no âmbito da governação da paisagem, os mecanismos de participação ativa promovem a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos seus direitos económicos, sociais, culturais e ambientais (Alínea d) do artigo 9.º da CP); aumentam a transparência dos processos de decisão, suportada pelo direito à informação (PNPOT, LBOTU, RJIGT, LA); favorecem a sensibilização da sociedade civil, das organizações privadas e das autoridades públicas para o valor social, ambiental e económico das paisagens, o seu papel nas políticas territoriais e setoriais e as suas transformações (CEP, DL n.º 232/2007, de 15 de Junho); reforçam a consciência e cultura cívica, através de mecanismos de capacitação, por exemplo, programas de formação pluridisciplinar em política, proteção, gestão e ordenamento da paisagem (PNPOT, LBOTU, CEP); pressupõem maior responsabilização (PNPOT); e favorecem a concertação de interesses (PNPOT, LBOTU, RJIGT).

Sustentado pela CP, o atual sistema legal assume, no âmbito do PNPOT, a importância da participação de todos os cidadãos em todos os momentos de decisão, na elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial, incluindo os referentes à política da água. “As técnicas de avaliação ambiental constituem instrumentos adicionais para o aprofundamento dos processos participativos na gestão do território,”¹⁵⁷ através da obrigatoriedade de discussão pública do relatório ambiental, elaborado no âmbito do regime da AAE ou da AIA. Porém, nenhum dos diplomas legais analisados fornece orientações técnicas sobre os mecanismos ou métodos a adotar, no âmbito da participação. Quando os planos e projetos não são obrigatoriamente sujeitos à avaliação ambiental, o processo participativo fica restringido à garantia do direito de informação e aos momentos de discussão pública, por força das leis de base.

¹⁵²“Os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território, através dos órgãos competentes de administração central, regional e local e de outras pessoas colectivas de direito público ou de pessoas e entidades privadas.” Em Artigo 3.º da LBA.

¹⁵³“Reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.” Em Artigo 5.º da LBOTU.

¹⁵⁴“Todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais têm o direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.” Em Artigo 6.º do RJIGT.

¹⁵⁵“Cada Parte compromete-se a: (...) c) estabelecer procedimentos para a participação do público, das autoridades locais e das autoridades regionais e de outros intervenientes interessados na definição e implementação das políticas da paisagem (...). (...) Com a participação activa dos intervenientes, (...) e tendo em vista melhorar o conhecimento das paisagens, cada Parte compromete-se a: (...) b) avaliar as paisagens assim identificadas, tomando em consideração os valores específicos que lhes são atribuídos pelos intervenientes e pela população interessada.” Em Alínea a) do artigo 5.º e alínea b) do artigo 6.º do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

¹⁵⁶ Face ao interesse público da paisagem – reconhecido pelo Conselho Europeu no ano 2000, no âmbito da CEP, como elemento de valor cultural, ecológico, ambiental, social e recurso económico – assume-se que “(...) a sua proteção, gestão e ordenamento implicam direitos e responsabilidades para cada cidadão; (...)” Em Decreto n.º 4/2005, Preâmbulo.

¹⁵⁷ DGOTDU (2008) op. cit., p. 10.

Cooperação

A rigidez e o centralismo da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial constituem um dos 24 (vinte e quatro) problemas da política de ordenamento do território que, segundo o PNPT, estão a afetar a sua aceitação social e eficácia prática. No caso particular da paisagem ribeirinha, observando o organigrama das entidades públicas com competências nos domínios da gestão da água e do ordenamento do território, torna-se evidente a necessidade de articular as políticas territoriais com as políticas da água¹⁵⁸. No entanto, a sua gestão não se limita à gestão territorial ou à dos recursos hídricos, mas também à de outros setores da administração pública, face à multiplicidade de diplomas legais e orientações de política nos domínios da conservação da natureza, turismo, pescas, agricultura e floresta, que deverão servir de enquadramento aos planos e projetos de requalificação e valorização dos corredores fluviais. Esta condição, inerente ao conceito de paisagem ribeirinha, acentua, portanto, a importância da abordagem multissetorial e dos arranjos institucionais policêntricos, no sentido da coesão e o desenvolvimento sustentável territorial, em detrimento das abordagens centralizadas e setorializadas. Cada entidade pública possui uma área de jurisdição, legislação, instrumentos de intervenção, competências próprias, seja no planeamento, licenciamento, fiscalização ou monitorização. No entanto, para além destas, existe um conjunto de outros atores envolvidos na governação das paisagens ribeirinhas – particulares, organizações não-governamentais, associações de cidadãos de natureza diversa e utilizadores com distintos interesses – que exigem um elevado esforço de concertação de interesses e integração de ações.

Desta forma e considerando que todos “os indivíduos são simultaneamente agentes e destinatários das alterações planeadas e espontâneas que ocorrem sobre a paisagem”¹⁵⁹, crê-se que a construção de plataformas de cooperação constitui a melhor via para assegurar esta abordagem policêntrica, em respeito pelo princípio da subsidiariedade¹⁶⁰, destacando-se, a título de exemplo, a constituição de parcerias e a utilização de protocolos ou figuras contrato, mesmo que isso implique alguns riscos e incertezas. Sobre este assunto e no âmbito da execução coordenada e programada dos instrumentos de planeamento territorial, o RJGT faz referência à utilização de meios de

¹⁵⁸ “It is widely recognised that the effective protection of water resources cannot be achieved by institutions of water management alone. The quality and quantity of water resources are affected by a wide range of human activities—from agriculture to electricity generation, from recreation to industrial production—each framed by its own institutional arrangements. One of the principal problems is the “policy gap” between water management planning and land-use planning (Newson, 1997, p. 343). River basin management, to be effective, depends on coordinating mechanisms capable of bridging the gaps between the relevant institutions and organisations (OECD, 1989). Em Moss, T. (2004) op. cit., p. 87.

¹⁵⁹ Saraiva, M. G. (1999) op. cit., p. 224.

¹⁶⁰ “In accordance with the subsidiarity principle and in recognition of the diverse conditions and needs within the EU the WFD calls for “decisions to be taken as close as possible to the locations where water is affected or used” (Preamble, Para. 13).” Em Moss, T. (2004) op. cit., pp. 88/89.

política de solos, como um dever da administração pública para incentivar a concertação de interesses. Entre estes, destacam-se as formas de parceria e contratualização (Artigo 16.º do RJIGT). Também, a LA consagra à Autoridade Nacional da Água (APA) a delegação da elaboração e execução de planos de recursos hídricos nas autarquias, associações de utilizadores ou concessionários de utilização de recursos hídricos, mediante a celebração de protocolos, contratos-programa ou contratos de parceria, dependentemente da tipologia de plano em questão.

3.5 SÍNTESE

De um modo geral, assiste-se hoje, em Portugal, a uma fraca aplicação de planos de requalificação e valorização dos corredores fluviais, à escala da bacia hidrográfica; e a uma baixa eficácia prática da implementação da CEP, no domínio da política da água, devido a vários aspetos do processo governativo, associado às paisagens ribeirinhas. À luz dos princípios da boa governação europeia, estes aspetos resumem-se à: existência de instrumentos com enquadramento jurídico compatível, mas sem poder regulamentar ou de difícil aplicação prática; falta de um processo sistemático de seleção e avaliação dos planos e projetos; fraca integração do conhecimento técnico-científico e local na prática administrativa; fraca aplicação de mecanismos de participação ativa, em todos os momentos de decisão (elaboração, execução e avaliação dos planos); coordenação complexa dos vários domínios administrativos; e baixa cultura da forma de parceria ou contratualização no desenvolvimento e planeamento territorial. Impõe-se, por isso, uma consolidação dos princípios da integração e eficácia, através da participação e cooperação entre todos os atores, para a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial coerente e bem suportada, legal, institucional e financeiramente, no âmbito do planeamento e gestão das paisagens ribeirinhas, em Portugal. Num contexto mais generalizado, João Ferrão alerta ainda para a existência de algumas questões-chave que “dificultam a aplicação eficiente, justa e democrática dos instrumentos da política de ordenamento do território”¹⁶¹ e que tornam evidente a indispensabilidade de reformar os atuais modelos de governação da política nacional, para “assegurar que conseguimos fazer bem aquilo que teremos de vir a fazer no futuro próximo.”¹⁶²

¹⁶¹ Ferrão, J., op. cit., p.136.

¹⁶² Ibidem, p.137.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto o modo como são internalizadas as várias componentes dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados (MAOTDR, 2009) na consideração dos conceitos que estão na base do funcionamento dos sistemas fluviais; como o reconhecimento dos bens e serviços, passíveis de serem proporcionados por eles (com base nos valores, funções, usos e utilizações a eles associados), encorajam o cruzamento da ecologia com a economia, na procura de benefícios para estes e para a sociedade (MAOTDR, 2009). Neste contexto, o paradigma integrado do ordenamento do território, da gestão da água e da conservação da natureza e da biodiversidade, com base no conceito global de paisagem, é decisivo (MAOTDR, 2009). Esta estratégia exige uma visão holística da gestão da paisagem ribeirinha, baseada na integração dos múltiplos interesses a que ela concorrem e na contribuição de diferentes disciplinas científicas para a sua compreensão, conservação e valorização. A disciplina da Arquitetura Paisagista, em particular, tem um papel determinante no seu desenvolvimento sustentável, na medida em que os corredores fluviais, quando devidamente requalificados, constituem uma oportunidade de espaço público, de características naturais e culturais excecionais. Reconhece-se, no entanto, que a importância do conhecimento científico para os processos de adaptação da paisagem local nem sempre tem sido destacada na ciência e política ambiental.¹⁶³ No âmbito da governação das paisagens ribeirinhas, esta evidência é particularmente preocupante, pois põe em causa não só o desenvolvimento sustentável do território, mas a própria segurança da população. Para isso, é crucial uma maior consciencialização cívica sobre o valor deste tipo de paisagem; o desenvolvimento de abordagens de gestão aos corredores fluviais, suportadas por estudos científicos rigorosos, que permitam a avaliação sistemática de riscos; a integração de representantes de instituições de ensino superior e investigação ou, pelo menos, individualidades de reconhecido prestígio técnico e/ou científico nas próprias comissões consultivas ou de acompanhamento, quando em causa esteja a implementação de um IGT; e a promoção de mecanismos de participação ou parcerias, que promovam um verdadeiro processo cooperativo entre diversas entidades públicas, privadas ou independentes, no desenvolvimento de planos de requalificação e valorização de corredores fluviais. “*The ultimate control of any piece of land comes down to the actual owners and the laws that bind them.*”¹⁶⁴

¹⁶³ Tradução livre do original. “*The impact of scientific knowledge in local landscape adaptation processes has rarely been addressed in the environmental sciences.*” Em Beunen, R., Opdam, P. (2011) *When landscape planning becomes landscape governance, what happens to the science?*, p. 325.

¹⁶⁴ Odum, E. P., op. cit., p. 464.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, A. C. d'; Correia, T. P. (2001) Identificação e Caracterização de Unidades de Paisagem de Portugal Continental, Projecto “Coordenação de SIG e dos IOT para o desenvolvimento dos espaços rurais de baixa densidade”. Évora: Universidade de Évora.

Abreu, A. C. d' (2007) Paisagem e Ordenamento do Território, Inforgeo (pp. 73-77).

Abreu, A. C. d' (2011) Ética e Paisagem, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Abreu, A. C. d' *et al.* (2011) A paisagem na revisão dos PDM. Orientações para a implementação da Convenção Europeia da Paisagem no âmbito municipal. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento de Território e Desenvolvimento Urbano.

Alves, R. (2001) Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção renovada. Lisboa: IST.

Arizpe, D. *et al.* (2009) Zonas Ribeirinhas Sustentáveis – Um Guia de Gestão, RIPIDURABLE. Lisboa: ISA Press.

Beunen, R.; Opdam, P. (2011) When landscape planning becomes landscape governance, what happens to the science? *Landscape and Urban Planning* 100 (2011) 4 (pp. 324 - 326)

Biswas, A. K. (2004) Integrated water resources management: a reassessment. *International Water Resources Association*, Volume 29, Number 2 (pp. 248 – 256).

Campos, V.; Catita, A.; Pinho, A.; Vilares, E. (2012) A programação estratégica e operacional na nova geração de Planos Directores Municipais. Encontro Anual da Ad Urbem 2012 - A programação na Gestão Territorial. Lisboa: Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção.

Cardoso, I. M. (coord.) (2011) Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus. Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. Lisboa: Direcção-Geral de Ordenamento de Território e Desenvolvimento Urbano.

Castelo Branco, M.; Coito, A. (2011) Servidões e Restrições de Utilidade Pública, Coleção Informação 9. Lisboa: Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

CCE (2001) Governança Europeia – Um Livro Branco. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.

CE (2000) Convenção Europeia da Paisagem (Decreto n.º 4/2005). Bruxelas: Conselho Europeu.

CE (2000) Directiva-Quadro da Água, Directiva 2000/60/CE de 23 de Outubro. Parlamento Europeu, Conselho Europeu, União Europeia. Disponível em: <http://dqa.inag.pt>.

CE (2008) Recommendation CM/Rec (2008) of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention. Conselho da Europa, União Europeia.

CE (2011) Glossário do Desenvolvimento Territorial, Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território. Traduzido de João Mourato e João Ferrão. Coleção Títulos Gerais. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

CE (2013a) Ambiente: o investimento nas infraestruturas verdes criará múltiplos benefícios para a natureza, a sociedade e as pessoas. Comunicado de Imprensa. Bruxelas: Comissão Europeia.

CE (2013b) Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM (2013) 249 final. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/>.

CE (2013c) Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment. Milieu, Collingwood Environmental Planning, Integra Consulting, European Union.

CEMAT (2000) Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu, 12ª Sessão. Hannover: Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território.

CEMAT (2006) CEMAT Glossary of key expressions used in spatial development policies in Europe (non definitive version). 14th Session of the European Conference of Ministers responsible for Spatial/ Regional Planning. Strasbourg: Council of Europe.

Condessa, B.; SÁ, A.; Trigueiros, T. (2009) Algumas considerações sobre governância e gestão sustentável - Methodology for development of the RiProCity Indicator nº 8, River and Cities - Opportunities to Urban Sustainability, Lisboa: Workshop and Final Conference.

Correia, F. N. (2007) A governância e a gestão sustentável dos recursos hídricos. Reflexos da Água, Lisboa: Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (pp. 158/159).

Curado, M. J. (2003) O planeamento e a gestão das Paisagens Culturais. Alto Douro Vinhateiro: contributos e aplicação. Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências Aplicadas ao Ambiente. Aveiro: Universidade de Aveiro, Departamento de Ambiente e Ordenamento.

DGOT (1988) Carta Europeia do Ordenamento do Território. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território (SEALOT – MPAT).

DGOTDU (2007a) Agenda Territorial da União Europeia. Adoptada na Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial. Leipzig: Presidência Alemã da União Europeia.

DGOTDU (2007b) Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Acção. Anexo à Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, retificado pela

declaração n.º 80-A, de 7 de Setembro de 2007. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

DGOTDU (2007c) Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Relatório. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

DGOTDU (2008) Guia da Avaliação Ambiental dos PMOT. Documento de orientação. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

DGOTDU (2010) Guia dos Programas de Acção Territorial. Versão para consulta. Documentos de Orientação DGOTDU 02/2010. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

Dramstad, W. E.; Olson, J. D.; Forman, R. (1996) Landscape Ecology Principles in Landscape Architecture and Land-Use Planning. Washington: Island Press.

EC (2012) A Blueprint to safeguard Europe's water Resources, Consultation document, Brussels: European Commission, Directorate-General Environment, ENV.D.1 - Protection of Water Resources.

EC (2013) Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. An analytical framework for ecosystem assessments under Action 5 of the EU Biodiversity Strategy to 2020. Discussion Paper – Final. Disponível em http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/pdf/MAESWorkingPaper2013.pdf.

ECRR (2011) B3: Review of EU Policy Drivers for River Restoration. LIFE 09 INF/UK/000032. Restoring Europe's Rivers. RESTORE – Rivers Engaging, Supporting and Transferring Knowledge for Restoration in Europe. ECRR – European Centre for River Restoration.

EPA (2010) FY 2011 – 2015 EPA Strategic Plan. Disponível em: <http://www2.epa.gov/planandbudget/strategicplan>.

Fairbrass, J.; Jordan, A. (2004) Multi-level governance and environmental policy. I. Bache and M. Flinders, eds. Multi-level governance. Oxford University Press (pp. 147–164).

Faludi, A., Waterhout, B. (2002) Making the European Spatial Development Perspective: No Masterplan, London: Routledge.

Ferrão, J. (2010) Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e demográfica, Prospetiva e Planeamento, Volume 17, Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

Ferreira, M. T.; Brito, A. G. (2009) Águas Interiores Superficiais. Ecossistemas e Bem-Estar Humano: Avaliação para Portugal do Millennium Ecosystem Assessment, Capítulo 10: 341 - 380. Centro de Biologia Ambiental. Escolar Editora, Lisboa.

Fidélis, T.; Pires, S. M. (2009) Surrender or resistance to the implementation of Local Agenda 21 in Portugal: the challenges of local governance for sustainable development. *Journal of Environmental Planning and Management*, 52:4 (pp. 497-518). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09640560902868363>.

Forman, R. T. (1995) Land Mosaics – The ecology of landscapes and regions, 5.^a edição. Cambridge: Cambridge University Press.

Forman, R. T.; Godron, M. (1986) Landscape Ecology. New York: John Willey.

Formigo, N. (2011) Apontamentos da disciplina de Gestão de Recursos Hídricos, Ano Letivo 2011/2012.

Freeman, J.; Farber, D.A. (2005) Modular environmental regulation. *Duke Law Journal*, Volume 54, 4 (pp. 795 – 912).

Gawronski, K.; Van Assche, K.; Hernik, J. (2010) Spatial planning in the United States of America and Poland. Nr 11/2010, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 53–69. Infrastructure and Ecology of Rural Areas. Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi.

Commission of Technical Rural Infrastructure, Polish Academy of Sciences, Cracow Branch.

G. T. Cheias (1988b) *Recomendações para a Protecção e Estabilização de Cursos de Água*. Lisboa: DGRN, SEARN, MPAT.

Görg, C. (2007) Landscape governance. The “politics of scale” and the “natural” conditions of places. *Geoforum*, 38, Elsevier (pp. 954-966).

Gregory, S.V. *et al.* (1991) An ecosystem perspective of riparian zones. *Bioscience* 41 (pp. 540-551).

Goss, S. (2001) *Making local governance work: networks, relationships and the management of change*. Basingstoke: Palgrave.

GWP (2000) *Integrated Water Resources Management, TAC Background Papers N° 4*. Stockholm, Sweden: Global Water Partnership. Disponível em: http://www.gwp.org/Global/GWP-CACENA_Files/en/pdf/tec04.pdf

Gutmann, A.; Thompson, D. (2004) *Why Deliberative Democracy?* New Jersey: Princeton University Press. Disponível parcialmente em: http://books.google.pt/books/about/Why_Deliberative_Democracy.html?id=1qaOH4GWG8cC&redir_esc=y.

Hajer, M. A.; Wagenaar, H. (2003) *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hooper, B. P. (2005) *Integrated River Basin Governance: Learning from International Experience*. London: IWA Publishing.

Hundley Jr., N. (2001) *The Great Thirst: Californians and Water: A History (revised ed.)*. Berkeley: University of California Press.

INAG (2002) Plano Nacional da Água. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2002/04/090A00/37243817.pdf>.

Innes, J. *et al.* (2006) Collaborative Governance in the CALFED program: Adaptive Policy Making for California Water, IURD Working Paper Series 01.

Innes, J. E.; Connick, S. *et al.* (2007) Informality as a planning strategy. *Journal of the American Planning Association*, 73 (2) (pp. 195–210).

Kallis, G; Kiparsky, M.; Norgaard, R. (2009) Collaborative governance and adaptative management: Lessons from California's CALFED Water Program. *Environmental Science & Policy* 12 (6) (pp. 631- 643).

Kjaer, A. (2004) *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Lencastre, A.; Franco, F. M. (1984) *Lições de Hidrologia*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Litton, R. B. *et al.* (1974) *Water and Landscape – An aesthetic overview of the role of water in the landscape*, Department of Landscape, University of California, Water Information Center. New York: Port Washington.

Luhde-Thompson, N. (2004) Governing sustainable cities. *Local environment*, 9 (5) (pp. 481–485).

Maia, R.; Gomes, V. (2011) *Apontamentos da disciplina de Gestão de Recursos Hídricos e Áreas Protegidas, Ano Letivo 2011/2012*.

Malard, F. *et al.* (2006) Flood-pulse and riverscape dynamics in a braided glacial river. *Ecology*, 87 (pp. 704-716).

MAOTDR (2008a) *Articulação entre a gestão da água e o ordenamento do território. Série de Publicações*, Lisboa: Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

MAOTDR (2009) Articulação entre a gestão da água e a conservação da natureza e da biodiversidade, Série de Publicações. Lisboa: Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

MEA (2003), *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment*, Washington, D.C., Island Press. Disponível em: <http://www.maweb.org>.

MEA (2005a), *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Washington, D.C., Island Press. Disponível em: <http://www.maweb.org>.

MEA (2005b), *Ecosystems and Human Well-Being: Scenarios*, Washington, D.C., Island Press. Disponível em: <http://www.maweb.org>.

Meadowcroft, J. (2004) *Deliberative democracy*. R. Durant, D. Fiorino, and R. O’Leary, eds. *Environmental governance reconsidered: challenges, choices, and opportunities*. Cambridge, MA: The MIT Press (pp. 183–218). Disponível em: <http://www5.carleton.ca/sppa/ccms/wp-content/ccms-files/meadowcroft7.pdf>.

Moss, T. (2004) *The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive*. *Land Use Policy*, 21 (pp. 85–94). Amsterdam: Elsevier.

Moss, T (2007) *Institutional drivers and constraints of floodplain restoration in Europe*. *International Journal of River Basin Management*. 5, 2 (pp. 121-130).

Naiman, R.J.; Décamps, H.; McClain, M.E. (2005) *Riparia: Ecology, conservation and management of streamside communities*. San Diego: Elsevier/ Academic Press.

Newson, M. (2009) *Land, Water and Development – Sustainable and adaptive management of rivers*, 3rd Edition, New York, USA: Routledge.

Odum, E. P. (2002) *Landscape ecology of the future: A regional interface of ecology and socioeconomics*. Em Liu, J. e Taylot, W. (Eds.) *Integrating Landscape Ecology into Natural Resource Management* (pp. 461 – 465). Cambridge: Cambridge University Press.

Olsen, S. B.; Padma, T.; Ritcher, B. (2006) Managing freshwater inflows to estuaries: A Methods Guide. USAID, The Nature Conservancy. Washington DC: The Coastal Resource Center – University of Rhode Island.

ONU (1992) Declaração Universal dos Direitos da Água. Disponível em: <http://www.agua-universal.pt/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20da%20C3%81gua.pdf>.

PASTILLE Consortium (2002) Indicators into action – local sustainability indicator sets in their context. Londres: London School of Economics and Political Science.

Pato, J. (2007) Conhecimento e informação para as políticas públicas da água em Portugal. Reflexos da Água, Lisboa: Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (pp. 100/101).

Pereira, H. M.; Domingues, T.; Vicente, L. e Proença, V. (coord.) (2009) Ecossistemas e Bem-Estar Humano: Avaliação para Portugal do Millennium Ecosystem Assessment. Centro de Biologia Ambiental. Escolar Editora, Lisboa.

Platt, D. (2003) Land use and society, Washington: Island Press.

Quintino, M. I. (2011) Água enquanto matéria construtora no projeto de arquitetura paisagista, Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura Paisagista. Lisboa: Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa.

Resolução A/RES/58/217 (2003) International Decade for Action, "Water for Life", 2005-2015.

Russi D. et al. (2013) The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Water and Wetlands. IEEP, London and Brussels; Ramsar Secretariat, Gland.

Sahin, S. (2007) Co-operative approach in the implementation of European Landscape Convention and European Water Framework Directive in Turkey: Joined up thinking. International Congress on River Basin Management, Basin Resources Protection (pp. 218 – 229).

Saraiva, M. G. (1999) O Rio como Paisagem – Gestão de Corredores Fluviais no Quadro do Ordenamento do Território. Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ministério da Ciência e Tecnologia.

Saraiva, M. G. (2007) Água e paisagem. Reflexos da Água, Lisboa: Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (pp. 48/49).

Schröder, R.; Wascher, D.; Odell, S. and Smith, C. (2010) Comparing landscape planning in England, Germany and the Netherlands. Policy contexts and three case study plans. Alterra-report 2040. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Schumm, S. A. (1977) The Fluvial System. New York: John Wiley&Sons.

Sedell, J.S. *et al.* (1990) Role of refugia in recovery from disturbances: modern fragmented and disconnected river systems. Environmental Management, 14 (pp. 711-724).

Stanford, J.A.; Lorang, M.S.; Hauer, F.R. (2005) The shifting habitat mosaic of river ecosystems. Verhandlungen der Internationalen Vereinigung für Limnologie 29 (pp. 123-136)

Tánago, M. G. (2011) El Rio en el Paisaje: Elemento esencial de funcionamiento y de planificación, E.T.S. Ingenieros de Montes, Universidad Politécnica de Madrid, Master de Arquitectura del Paisaje Juana de Vega, Taller 1, La Coruña.

TEEB (2013) Guidance Manual for TEEB Country Studies. Version 1.0.

Teiga, P. (2003) Reabilitação de Ribeiras em Zonas Edificadas, Tese de Mestrado em Engenharia do Ambiente (Hidráulica e Recursos Hídricos). Porto: Faculdade de Engenharia, Universidade do Porto.

Teiga, P. (2011) Avaliação e mitigação de impactes em reabilitação de rios e ribeiras em zonas edificadas - uma abordagem participativa, Dissertação para Doutoramento em Engenharia do Ambiente. Porto: Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

UE (2009) Livro Branco do Comité das Regiões sobre a governação a vários níveis, Bruxelas: Comité das Regiões, União Europeia.

USDA (2001) Stream Corridor Restoration – Principles, Processes and Practices, The Federal Interagency Stream Restoration Working Group, adopted as Part 653 of the National Engineering Handbook, USA: USDA – Natural Resources Conservation Service.

Van Assche, K. (2008) Amenez-nous les citoyens et incluez-les. Les chemins tortueux de la participation citoyenne dans les theories et les pratiques de l'urbanisme contemporain, in M.Hubert, F. Delmotte, Eds. La cite administrative de l'etat a la croisee des chemins. Desenjeux pour la ville et l'action publique a Bruxelles. Brussels: La Cambre.

Vasconcelos, L.; Oliveira, R.; Caster, U. (2009) Governância e participação na gestão territorial. Série Política de Cidades, n.º 5. Lisboa: Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Videira, N., Antunes, P., Kallis, G., Santos, R., Lobo, G. (2002) Integrated evaluation for sustainable river basin governance. Actas do III Congresso Ibérico sobre Gestão e Planeamento da Água – A Directiva Quadro da Água: Realidades e Futuros, (pp. 13-17). Sevilha: Fundação Nova Cultura da Água.

Warner, J. K.; Buuren, A. V.; Edelenbos, J. (2013) Making space for the river – Governance experiences with multifunctional river flood management in the US and Europe. London: IWA Publishing

SÍTIOS ELETRÓNICOS

<http://ec.europa.eu>

<http://ecossistemas.org>

<http://portaldagua.inag.pt>

<http://water.epa.gov>

www.apambiente.pt

www.cirefluvial.com

www.civil.ist.utl.pt/Web-RiProCiTy

www.dgotdu.pt

www.dgterritorio.pt

www.ecologyandsociety.org

www.environment-agency.gov.uk

www.gov.uk

www.greenweek2010.eu

www.icnf.pt

www.icpdr.org

www.inag.pt

www.infopedia.pt

www.journals.elsevier.com/land-use-policy/

www.maweb.org

www.naturalengland.org.uk

www.rio20.info/2012

<http://www.teebweb.org/>

www.therrc.co.uk

www.wildlifetrusts.org

www2.epa.gov

www3.gov.ab.ca

ANEXOS

ANEXO 1

A paisagem no sistema de gestão territorial

1.1. Instrumentos de ordenamento da paisagem¹ (em articulação com os IGT)

No âmbito do ordenamento da paisagem² – deverão ser considerados, para efeitos de investigação, os seguintes instrumentos de ordenamento do território: a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBPOTU) (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto), o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT) (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro) e o atual Sistema de Gestão Territorial (SGT), que se desenvolve, essencialmente, a três níveis: nacional, regional e local. No quadro jurídico do ordenamento do território em Portugal, estes diplomas legais destacam-se, na medida em que é no seu âmbito que são definidos os princípios gerais, os objetivos e as características do sistema de ordenamento e planeamento territorial. (MAOTDR, 2008a)

1.1.1 Lei da Bases da Política do Ordenamento do Território (LBPOTU)

A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, entretanto alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto, estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, nomeadamente, os principais objetivos, princípios e deveres do Estado, os principais níveis espaciais de atuação e os tipos de planos que integram o sistema de planeamento, assegurando a respetiva articulação e implementação (Quadro 01).

PRINCIPAIS OBJETIVOS (Artigo 3.º)	<ul style="list-style-type: none">- Reforçar a coesão nacional, organizando o território, corrigindo as assimetrias regionais e assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas;- Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;- Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio
---	--

¹"Landscape planning may be regarded in the same way as a territorial project and concerns forms of change that can anticipate new social needs by taking account of ongoing developments. It should also be consistent with sustainable development and allow for the ecological and economic processes that may occur in the medium and long terms. Planning also covers the rehabilitation of degraded land (mines, quarries, landfills, wasteland, etc.) so that they meet the stipulated landscape quality objectives." Em CE (2008) Recommendation CM/Rec (2008) of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, p. 6.

²"Landscape planning may be regarded in the same way as a territorial project and concerns forms of change that can anticipate new social needs by taking account of ongoing developments. It should also be consistent with sustainable development and allow for the ecological and economic processes that may occur in the medium and long terms. Planning also covers the rehabilitation of degraded land (mines, quarries, landfills, wasteland, etc.) so that they meet the stipulated landscape quality objectives." Em CE (2008) op. cit., p. 6.

	<p>ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural; - Promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades económicas, sociais e culturais; - Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem; - Salvar e valorizar as potencialidades do espaço rural, contendo a desertificação e incentivando a criação de oportunidades de emprego; - Acautelar a proteção civil da população, prevenindo os efeitos decorrentes de catástrofes naturais ou da ação humana.
PRINCÍPIOS GERAIS (Artigo 5.º)	Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, economia, coordenação, subsidiariedade, equidade, participação, responsabilidade, contratualização, segurança jurídica.
ARTICULAÇÃO (Artigo 10.º)	<ul style="list-style-type: none"> - Os instrumentos de planeamento territorial devem prosseguir as orientações definidas pelos instrumentos de desenvolvimento territorial. - Os instrumentos de desenvolvimento territorial e os instrumentos de política sectorial traduzem um compromisso recíproco de integração e compatibilização das respetivas opções: <ul style="list-style-type: none"> a) Os planos sectoriais desenvolvam e concretizem, no respetivo domínio de intervenção, as diretrizes definidas no programa nacional da política de ordenamento do território; b) Os planos regionais de ordenamento do território integrem as regras definidas no programa nacional da política de ordenamento do território e nos planos sectoriais preexistentes; c) A elaboração dos planos sectoriais vise a necessária compatibilização com os planos regionais de ordenamento do território, relativamente aos quais tenham incidência espacial. - Os instrumentos regionais de ordenamento do território e os planos sectoriais vinculam as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação de planos municipais relativamente aos quais tenham incidência espacial, devendo ser assegurada a compatibilidade entre os mesmos. - Os planos especiais de ordenamento do território traduzem um compromisso recíproco de compatibilização com o programa nacional da política de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território e prevalecem sobre os planos municipais e intermunicipais. - Na elaboração de novos instrumentos de gestão territorial devem ser identificados e ponderados os planos, programas e projetos com incidência na área a que respeitam, já existentes ou em preparação, e asseguradas as necessárias compatibilizações.
PARTICIPAÇÃO PÚBLICA (Artigos 12 e 21.º)	<ul style="list-style-type: none"> - Os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial, previstos no n.º 2 do artigo anterior, podendo, designadamente, consultar o respetivo processo, adquirir cópias e obter certidões. - Os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública.

	- A elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares são objeto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através de formas de concertação de interesses.
UNIDADES ESPACIAIS DE ATUAÇÃO	Território nacional, regiões administrativas, municípios, cidades, áreas específicas

Quadro 01 - Principais características da LB POTU (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, entretanto alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto).

No que se refere à paisagem, a LB POTU estabelece como um dos objetivos específicos do ordenamento do território e do urbanismo, “a melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, no respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos (Alínea a), n.º 1 do artigo 6.º) Diz ainda, no mesmo artigo, que: “o ordenamento do território e o urbanismo devem assegurar a salvaguarda dos valores naturais essenciais, garantindo que: a) as edificações, isoladas ou em conjunto, se integram na paisagem, contribuindo para a valorização da envolvente; (...) c) as paisagens resultantes da actuação humana, caracterizadas pela diversidade, pela harmonia e pelos sistemas sócio-culturais que suportam, são protegidas e valorizadas; (...).”³

Sobre as paisagens ribeirinhas em particular, é de destacar a alínea b), n.º3 do artigo 6.º da LB POTU, que estabelece o seguinte: “o ordenamento do território e o urbanismo prosseguem objectivos específicos, consoante a natureza da realidade territorial subjacente, promovendo: (...) b) Os recursos hídricos, as zonas ribeirinhas, a orla costeira, as florestas e outros locais com interesse particular para a conservação da natureza constituem objecto de protecção compatível com a normal fruição pelas populações das suas pontencialidades específicas; (...).”⁴

Estas referências diretas da LB POTU à salvaguarda e valorização da paisagem pressupõem a sua adopção e aplicação nos processos de planeamento e constituem a primeira linha estratégica para a implementação da CEP (Abreu *et al.*, 2011). No âmbito do estudo da paisagem, esta convenção visa, não só a identificação e caracterização da paisagem, como: “definir objectivos de qualidade paisagística para as paisagens identificadas, recorrendo à consulta pública; proteger a paisagem no sentido de preservar o seu carácter, qualidades e valores; gerir a paisagem no sentido de harmonizar as alterações resultantes dos processos sociais, económicos e ambientais; ordenar a

³ Alíneas a) e c), n.º3 do artigo 6.º da LB POTU.

⁴ Alínea b), n.º3 do artigo 6.º da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

paisagem de modo prospectivo, visando a sua valorização, recuperação ou a construção de novas paisagens.”⁵

1.1.2 Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)

O RJIGT⁶ surgiu em desenvolvimento da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto e “desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo nomeadamente o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração dos instrumentos de gestão territorial”⁷ (IGT). As disposições, nas quais se fazem referência ao sistema paisagem, têm como objetivo primordial a qualificação das propostas de ordenamento do território (Abreu *et al.*, 2011), nomeadamente, na identificação dos recursos territoriais a regulamentar, na definição dos objetivos, modalidades específicas ou conteúdos documentais dos IGT.

“Na sua redacção, este diploma estabelece uma ligação directa ou indirecta entre os Recursos Territoriais e a paisagem, [a identificar pelos IGT,] com destaque para os recursos e valores naturais (artigo 12.º), para as áreas agrícolas e florestais⁸ (artigo 13.º), para a Estrutura Ecológica (artigo 14.º) e para o património arquitectónico e arqueológico⁹ (artigo 15.º).”¹⁰ De acordo com o RJIGT, os recursos e valores naturais constituem sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, que estabelecem as medidas básicas e os limiares de utilização para garantia da renovação e valorização do património natural (N.º 1 do artigo 12.º do RJIGT), dos quais se incluem as zonas ribeirinhas, as áreas protegidas, a rede hidrográfica, entre outros (N.º 2 do artigo 12.º do RJIGT). Por sua vez, a Estrutura Ecológica (Quadro 02) é definida como o conjunto de áreas, valores e sistemas fundamentais para a protecção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos (Alínea d) do artigo 10.º do RJIGT) e deve ser identificada em quase todos os IGT (N.º 1 do artigo 17.º do RJIGT).

⁵ Abreu, A. C. d' *et al.* (2011) A paisagem na revisão dos PDM. Orientações para a implementação da Convenção Europeia da Paisagem no âmbito municipal, p. 11.

⁶ DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro, na redacção atual, e pelo DL n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro.

⁷ Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p. 21.

⁸ “Os instrumentos de gestão territorial identificam as áreas afectas a usos agro-florestais, bem como as áreas fundamentais para a valorização da diversidade paisagística, designadamente as áreas de reserva agrícola. Os instrumentos de gestão territorial, designadamente através do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, dos planos regionais, dos planos intermunicipais de ordenamento do território e dos planos sectoriais relevantes, estabelecem os objectivos e as medidas indispensáveis ao adequado ordenamento agrícola e florestal do território, nomeadamente à valorização da sua fertilidade, equacionando as necessidades actuais e futuras.” Em n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º do RJIGT.

⁹ “Os elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades são identificados nos instrumentos de gestão territorial.” Em n.º 1 do artigo 15.º do RJIGT.

¹⁰ Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p. 21

	CONCEITOS	DEFINIÇÕES/ CONTEÚDOS
Lei de Bases do Ambiente (LBA)	<i>Continuum naturale</i>	Artigo 5.º: “O sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território.”
Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)	Estrutura Ecológica	Artigo 10º: Os IGT devem identificar a estrutura ecológica; Artigo 14º: Esclarece que os IGT identificam as áreas, valores e sistemas fundamentais para a proteção e valorização ambiental dos espaços rurais e urbanos, designadamente as áreas de reserva ecológica; Artigo 54º: Refere que os PROT devem ser acompanhados por um relatório contendo a Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA); Artigo 85º: Explicita que o conteúdo material do PDM deve definir os sistemas de proteção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal.
Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB)	Rede Fundamental da Conservação da Natureza (RFCN)	Inclui as Áreas Protegidas, a Rede Natura 2000, as Reservas da Biosfera, Reservas Biogenéticas, Sítios da Convenção Ramsar, a REN, o DPH e a RAN.
	Corredores ecológicos	Explicita que os PROT, os PROF, os PDM e os PIOT devem identificar e promover a salvaguarda dos corredores ecológicos, cuja função é a de estabelecer/salvaguardar a ligação e os fluxos génicos entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo, de modo relevante, para ultrapassar uma visão redutora da conservação da natureza e a conectividade da componente da biodiversidade.
Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)	Estrutura Ecológica	Programa de Acção / Medidas prioritárias: 1.2.5. Definir nos PROT e nos PMOT as estruturas ecológicas, respetivamente, regionais e municipais, assegurando a sua coerência e compatibilidade (2007 – 2013).
	Paisagem	“Unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção do homem e da reacção da Natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e natural quando a acção humana é determinante, sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica.” (Alínea c) do artigo 5.º da LBA) Programa de Acção / Medidas prioritárias: 1.10. Proteger e valorizar as paisagens... 1.10.1 Elaborar e implementar um Programa Nacional de Recuperação e Valorização das Paisagens... 1.10.2 Incentivar os municípios na definição, classificação e gestão

		de áreas de paisagem protegida (2007 – 2013).
	Unidades de Paisagem	“Áreas com características de paisagem relativamente homogêneas no seu interior, não por serem exactamente iguais em toda a área, mas por terem um padrão específico que se repete e que diferencia a unidade em causa da área envolvente.” (Abreu, A. C. d’; Correia, T. P., 2001, p. 10)
Convenção Europeia da Paisagem (CEP)	Paisagem	“Designa uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da acção e da interacção de factores naturais e humanos.” (alínea a) do artigo 1.º do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro)
Agenda Territorial da UE (2007)	Estrutura Verde Transeuropeia	A Agenda Territorial da UE reconhece a necessidade de reforçar as estruturas ecológicas e os recursos culturais como mais-valia para o desenvolvimento; e defende “o desenvolvimento adicional de redes de áreas naturais e de paisagens humanizadas valiosas para criar uma estrutura verde transeuropeia integrada e sustentável com corredores e áreas adequadas que liguem sítios protegidos com outras áreas de importância europeia e nacional.” (DGOTDU, 2007ª, p. 8)
Green Infrastructure Strategy (2013)	Infraestrutura verde	“Rede estrategicamente planeada de zonas naturais e seminaturais, com outras características ambientais, concebida e gerida para prestar uma ampla gama de serviços ecossistémicos. Incorpora espaços verdes (ou azuis, se envolver ecossistemas aquáticos) e outras características físicas em zonas terrestres (incluindo as costeiras) e marinhas. Em terra, a infraestrutura verde está presente em meios rurais e urbanos.” (CE, 2013a, p. 3)

Quadro 02 - Conceitos utilizados na legislação e em documentos de referência nacionais e internacionais, relacionados com Estrutura Ecológica e Paisagem (Adaptado de http://www.dgotdu.pt/prot-continente/doc%5C3_ERPVA.pdf.)

No contexto do RJGT, destaca-se o procedimento de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que decorreu da transposição da Diretiva 2001/42/CE, de 27 de Junho. Este procedimento entrou em vigor na legislação nacional com a promulgação do Decreto-Lei (DL) n.º 232/2007, de 15 de Junho, na sua última redação conferida pelo DL n.º 58/2011, de 4 de Maio, e traça o enquadramento institucional de referência para a AAE; que, por sua vez, passou a estar incorporada nos procedimentos de elaboração, alteração e revisão dos IGT, através do DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro, com as alterações do DL n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro (Abreu *et al.*, 2011). De acordo com o artigo 3.º, n.º 1 do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho “estão sujeitos a avaliação ambiental:

- a) Os planos e programas para os sectores da agricultura, floresta, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos e que constituam

enquadramento para a futura aprovação de projectos mencionados nos anexos I e II do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, na sua actual redacção;

- b) Os planos e programas que, atendendo aos seus eventuais efeitos num sítio da lista nacional de sítios, num sítio de interesse comunitário, numa zona especial de conservação ou numa zona de protecção especial, devam ser sujeitos a uma avaliação de incidências ambientais nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro;
- c) Os planos e programas que, não sendo abrangidos pelas alíneas anteriores, constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.”¹¹

“Os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor de pequenas áreas só são sujeitos a Avaliação Ambiental no caso de terem efeitos significativos no ambiente, por decisão da Câmara Municipal fundamentada na aplicação do Anexo ao Decreto-Lei nº232/2007, de 15 de Junho.”¹²

A legislação portuguesa que enquadra o procedimento da AAE destaca-se pela sua flexibilidade, transparência processual, apostando nas responsabilidades das entidades que desenvolvem¹³ os diversos instrumentos de gestão territorial. Neste caso, o Ministério com a tutela do Ambiente não assume papel regulador, cabendo à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) o “tratamento global da informação relativa à Avaliação Ambiental (...), a interlocução com a Comissão Europeia e a responsabilidade pelas Consultas Públicas, no nosso país, de planos e programas de outros Estados-Membros da União Europeia.”¹⁴ No âmbito da legislação nacional, “cabe à entidade responsável pela elaboração do plano ou programa:

- Avaliar a sujeição, ou não, a AAE
- Determinar o âmbito da AAE e o alcance e nível de pormenorização da informação a incluir no Relatório Ambiental
- Elaborar e sujeitar a consulta o plano e programa com o respectivo Relatório Ambiental
- Elaborar a versão final do plano ou programa, assim como a respectiva Declaração Ambiental, disponibilizando-os publicamente na internet e informando as entidades consultadas

¹¹ N.º 1 do artigo 3.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de Maio.

¹² N.º 3 do artigo 3.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de Maio.

¹³ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=147&sub2ref=213>.

¹⁴ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=147&sub2ref=655>.

- Avaliar e controlar os efeitos no ambiente da aplicação e execução do plano ou programa, a fim de corrigir os efeitos negativos imprevistos, divulgando electronicamente os resultados desse controlo com uma periodicidade de actualização no mínimo anual, e comunicando ainda os resultados à APA.”¹⁵

O acompanhamento da avaliação ambiental dos planos de âmbito nacional e regional é, portanto, assegurada pela APA, cabendo “preferencialmente às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) uma intervenção activa na Avaliação Ambiental dos IGT de âmbito municipal, embora se possa justificar uma intervenção da APA em áreas em que detém competências exclusivas.”¹⁶ Devem, no entanto, ser consultadas todas as entidades que, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas (ERAE), sejam suscetíveis de interessar os efeitos ambientais resultantes da execução dos PMOT. De acordo com o n.º 3 do artigo 3.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho (alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de Maio), fazem parte deste conjunto, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (atual ICNF), o Instituto da Água (hoje integrado na APA), as Administrações de Região Hidrográfica (ARH, hoje integradas na APA como serviços territorialmente desconcentrados), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), as autoridades de saúde ou os municípios da área abrangida pelo respetivo plano ou programa.

A AAE constitui por si só um instrumento de apoio à decisão que visa a promoção do desenvolvimento sustentável, no âmbito do sistema de gestão e planeamento territorial, com o envolvimento da sociedade civil e das autoridades ambientais.¹⁷ De acordo com o artigo 145.º do RJIGT, “a avaliação pode fundamentar propostas de alteração do plano ou dos respectivos mecanismos de execução, nomeadamente com o objectivo de: (...) e) promover a melhoria de qualidade de vida e a defesa dos valores ambientais e paisagísticos.”¹⁸ Também o DL n.º 232/2007, de 15 de Junho, prevê que, “juntamente com o plano ou programa sujeito a avaliação ambiental, a entidade responsável elabora um relatório ambiental no qual identifica, descreve e avalia os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa, as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos, e do qual constam, atendendo à prévia definição do seu âmbito, (...) e (...) considerando questões como a biodiversidade, a população, a saúde

¹⁵ Idem.

¹⁶ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=147&sub2ref=654&sub3ref=660>.

¹⁷ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=147>.

¹⁸ Alínea e) do artigo 145.º do DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitectónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os factores supracitados; (...).”¹⁹ A paisagem constitui, portanto, um dos fatores ambientais (DGOTDU, 2008)²⁰ a avaliar no âmbito da AAE, no sentido de se refletir sobre as ações e estratégias previstas nos instrumentos de planeamento (Abreu *et al.*, 2011).

Sobre a AAE, no primeiro relatório sobre a Eficácia da Aplicação da Diretiva 2001/42, publicado em 2009, a CE identificou um conjunto de benefícios, unanimemente associados a este procedimento pelos vários EM:

- “integração das considerações ambientais na tomada de decisão torna os planos e programas mais “verdes”;
- melhor cooperação entre diferentes autoridades (planeamento, ambiente e saúde);
- aumento de transparência na tomada de decisão, devido ao envolvimento da sociedade, a vários níveis;
- melhoria da conformidade de políticas ambientais específicas (em planos e programas que se aplicam diretamente a sectores ambientais).”²¹

Entretanto, em 2013, a CE publicou um guia (CE, 2013c) para integrar ainda as “considerações relativas às alterações climáticas e à biodiversidade na fase inicial de desenvolvimento de um plano ou programa.”²², fazendo uso dos instrumentos de avaliação ambiental disponíveis.

1.1.3 Sistema de Gestão Territorial (SGT)

De acordo com a LBOTU, a política de ordenamento do território e de urbanismo assenta num SGT, que se organiza em três âmbitos distintos – nacional, regional e local – num quadro de interação coordenada entre vários IGT, de natureza estratégica ou regulamentar (Artigo 7.º da LBOTU) (Quadro 03).

¹⁹ Alínea e), n.º1 do artigo 6.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho.

²⁰ Sobre a paisagem em particular, a ex-DGOTDU apresenta, a título de exemplo, um conjunto de questões de apoio à decisão, que poderão ajudar a estruturar os critérios ambientais aplicáveis a este fator:

- “Estamos a proteger e valorizar o carácter e a identidade das paisagens na área de intervenção do plano?
- Estamos a evitar a fragmentação das paisagens locais?
- Estamos a salvaguardar e valorizar os valores patrimoniais, culturais e paisagísticos existentes?
- Estamos a evitar danos de intrusão visual nas áreas rurais?

- Estamos a utilizar índices de construção compatíveis com a preservação e valorização da paisagem?” Em DGOTDU (2008) Guia da Avaliação Ambiental dos PMOT, p. 67 (Quadro 6.2.1.5 – Factores ambientais (exemplo), Adaptado de *Sustainability Appraisal of Unitary Development Plans in Wales: A Good Practice Guide, Figure 8, Welsh Assembly Government (2002)*).

²¹ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=147>.

²² Idem

ESCALA / NATUREZA	ESTRATÉGICA	REGULAMENTAR
NACIONAL	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)	
	Planos Setoriais (água, florestas e ambiente, agricultura, energia e recursos geológicos, comunicações, transportes, educação e formação, cultura, saúde, habitação, turismo, comércio e indústria)	
REGIONAL	Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)	Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)
	Planos Setoriais	
LOCAL	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT)	Planos Diretores Municipais (PDM)
		Planos de Urbanização (PU)
	Planos Setoriais	Planos de Pormenor (PP)

Quadro 03 – Tipos de planos que compõem o sistema de gestão territorial, de acordo com a LB POTU

De acordo com as funções diferenciadas que desempenham, os IGT dividem-se ainda em: (A) Instrumentos de desenvolvimento territorial; (B) Instrumentos de planeamento territorial; (C) Instrumentos de política sectorial; e (D) Instrumentos de natureza especial (Artigo 8.º da LB POTU).

A. Instrumentos de Desenvolvimento Territorial (PNPOT, PROT, PIOT)

Os instrumentos de desenvolvimento territorial “traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial.”²³ Neste conjunto, incluem-se o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) (N.º 1 do artigo 9.º da LB POTU). De acordo com o ponto n.º 1 do artigo 3.º do RJIGT, todos estes instrumentos vinculam apenas as entidades públicas.

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

Em 2007, enquadrado pelo RJIGT, foi aprovado o PNPOT (Quadro 04) pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro. Este constitui um instrumento de gestão territorial, de enquadramento nacional, cujo programa de políticas “integra um conjunto articulado de objectivos estratégicos, objectivos específicos e medidas que desenvolvem e concretizam

²³ Alínea a) do artigo 8.º da LB POTU.

a estratégia e o rumo traçados para o ordenamento do território de Portugal no horizonte 2025 e que representam também um quadro integrado de compromissos das políticas com incidência territorial na prossecução dessa estratégia.”²⁴

PRINCIPAL AUTORIDADE	Governo, sob coordenação do ministro responsável pelo ordenamento do território (N.º 1 do artigo 30.º).
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Território nacional (Artigo 36.º)
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	A elaboração do programa nacional da política de ordenamento do território é acompanhada por uma comissão consultiva, composta por representantes das Regiões Autónomas, das autarquias locais e dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais relevantes (Artigo 31.º).

Quadro 04 – Principais características do PNROT, de acordo com o RJIGT

Um dos objetivos estratégicos consiste na conservação e valorização da biodiversidade, dos recursos e do património natural, paisagístico e cultural, na utilização sustentável dos recursos energéticos e geológicos e na monitorização, prevenção e minimização dos riscos (Alínea a), n.º2 do artigo 5.º da Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro). Relativamente aos recursos territoriais, de uma forma geral, o PNROT deverá definir os princípios, as diretrizes e as medidas que concretizam as orientações políticas relativas à proteção dos recursos e valores naturais e às áreas que garantem a salvaguarda dos ecossistemas e a intensificação dos processos biofísicos, designadamente, a estrutura ecológica (Alínea a), n.º 3 do artigo 12.º e n.º 2 do artigo 14.º do RJIGT). Enquadradas pelo RJIGT, a definição das estruturas ecológicas está prevista no Programa de Ação do PNROT como medida prioritária (1.2.5), a estabelecer tanto ao nível dos PROT como dos PMOT.

No seu relatório, o PNROT assinala as questões ligadas à Paisagem, Património e Arquitectura, ao analisar a Organização, Tendências e Desempenho do Território (Abreu *et al.*, 2011), identificando as situações mais críticas que ocorrem no território nacional, com base no estudo “Contributos para a Identificação e Caracterização da Paisagem em Portugal Continental”, editado pela ex-DGOTDU em colaboração com a Universidade de Évora no ano 2004. Numa perspectiva mais transversal, o PNROT reconhece que “a paisagem constitui uma dimensão fundamental caracterizadora do território e do seu ordenamento. (...) A paisagem é também um recurso, com valor intrínseco de usufruto para todos aqueles que habitam ou visitam os territórios. Elemento dinâmico do território, ela assume-se hoje como uma mais-valia que, associada a formas de turismo e lazer,

²⁴ MAOTDR (2006b) Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, p. 15.

pode constituir um motor de desenvolvimento, (...).”²⁵ A esta interpretação da paisagem é inerente o reconhecimento da necessidade de intervenção, motivo pelo qual o PNPT reconhece como fundamental a integração das transformações, mantendo ou reforçando os valores de identidade, de memória e de uso (MAOTDR, 2006a).

Com base nesta análise, pode afirmar-se que, em matéria de objetivos, a implementação da CEP, ao nível do PNPT, possui uma base bastante sólida (Abreu *et al.*, 2011), no entanto, a sua eficácia depende sempre de uma transposição bem-sucedida dos seus objetivos e orientações para os níveis regional e local do SGT, assim como, a sua aplicabilidade depende da sua conversão em programas de ação concretos (Abreu *et al.*, 2011).

Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)

De acordo com o ponto n.º 1 do artigo 5.º RJIGT, os PROT (Quadro 05) “definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local”²⁶, servindo “de quadro de referência para a elaboração dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território.”²⁷

PRINCIPAL AUTORIDADE	Comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) (Artigo 55.º)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Regiões administrativas (conjunto de municípios)
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - A elaboração dos planos regionais de ordenamento do território é acompanhada por uma comissão consultiva integrada por representantes das entidades e serviços da administração direta e indireta do Estado que assegurem a prossecução dos interesses públicos relevantes, dos municípios abrangidos, bem como de representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais (N.º 1 do artigo 56.º). - O parecer da comissão exprime a apreciação do plano realizada pelas diversas entidades e integra a análise sobre o relatório ambiental (N.º 4 do artigo 56.º).

Quadro 05 – Principais características dos PROT, de acordo com o RJIGT

Relativamente aos recursos territoriais, de acordo com o RJIGT, os PROT deverão definir os princípios, as diretrizes e as medidas que concretizam as orientações políticas relativas à proteção dos recursos e valores naturais e às áreas que garantem a salvaguarda dos ecossistemas e a intensificação dos processos biofísicos (Alínea a), n.º

²⁵ MAOTDR (2006a) op. cit., p. 77.

²⁶ N.º 1 do artigo 5.º do RJIGT.

²⁷ Alínea d) do artigo 52.º do RJIGT.

3 do artigo 12.º e n.º 2 do artigo 14.º do RJIGT), designadamente, a Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental (estrutura ecológica regional), cuja delimitação está prevista no mesmo diploma legal.²⁸

Neste contexto, os PROT possuem a legitimidade necessária para potenciar direta ou indiretamente a implementação da CEP, através da definição de unidades de paisagem (Alínea b), n.º 2 do artigo 54.º do RJIGT) e do estabelecimento de diretrizes e normas orientadoras a concretizar nos PMOT, nomeadamente nos PDM. De acordo com a publicação de 2011 da ex-DGOTDU, “A Paisagem na revisão dos PDM”, tanto o seu conteúdo material (estrutura, objetivos e princípios, política ambiental, diretrizes e medidas específicas) como o seu conteúdo documental (conjunto de opções estratégicas e normas orientadoras, modelo territorial, delimitação das unidades de paisagem e outros estudos sobre questões que a ela estão diretamente associadas) podem contribuir para a concretização dos seguintes objetivos:

- “Ordenar e gerir a paisagem na perspectiva do ordenamento do território;
- Integrar a paisagem no Ordenamento do Território;
- Conservar e melhorar a qualidade da paisagem; e
- Proteger elementos característicos da paisagem rural (...).”²⁹

São ainda identificadas nos PROT, aprovados ou em fase de aprovação, várias normas diretamente relacionadas com a paisagem (Abreu *et al.*,2011), que avançam já com orientações sobre o modo como essa questão “deve ser tratada nos PDM, sendo que para algumas das regiões a própria paisagem se constitui como um elemento central para a competitividade do modelo territorial que definem.”³⁰

Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT)

Os PIOT (Quadro 06) visam articular as estratégias de desenvolvimento económico e social de áreas territoriais que, pela interdependência dos seus elementos estruturantes, necessitam de uma coordenação integrada (Artigo 61.º e n.º 1 do artigo 60.º do RJIGT). Asseguram, deste modo, a articulação entre o PROT e os PMOT dos municípios envolvidos, através:

- “De uma estratégia intermunicipal de proteção da natureza e de garantia da qualidade ambiental;

²⁸ Os planos regionais de ordenamento do território definem um modelo de organização do território regional, nomeadamente estabelecendo: (...) d) A política regional em matéria ambiental, incluindo a delimitação da estrutura regional de protecção e valorização ambiental (...).” Em alínea d) do artigo 53.º do RJIGT.

²⁹ Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p. 25.

³⁰ *Ibidem*, pp. 26-29.

- Da coordenação da incidência intermunicipal dos projetos constantes do PNPOT, dos PROT e dos planos sectoriais aplicáveis;
- Do estabelecimento de objetivos, a médio e longo prazos, de racionalização do povoamento;
- Da definição de objetivos em matéria de acesso a equipamentos e serviços públicos.”³¹

PRINCIPAL AUTORIDADE	Câmaras municipais ou associações de municípios (Artigo 64.º)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Totalidade ou parte das áreas territoriais pertencentes a dois ou mais municípios vizinhos (N.º 2 do artigo 60.º)
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - A elaboração dos planos intermunicipais de ordenamento do território é acompanhada por uma comissão consultiva, aplicando-se quanto ao acompanhamento, concertação e discussão pública destes planos as disposições relativas ao PDM, com as necessárias adaptações (N.º1 do artigo 65.º). - No âmbito do parecer final da comissão consultiva, a posição da CCDR inclui obrigatoriamente a apreciação sobre a conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes e a articulação e coerência da proposta com os objetivos, princípios e regras aplicáveis no território em causa, definidos por quaisquer outros instrumentos de gestão territorial eficazes (N.º2 do artigo 65.º).

Quadro 06 – Principais características dos PIOT, de acordo com o RJIGT

Relativamente aos recursos territoriais, de acordo com o RJIGT, os PIOT deverão definir os princípios, as diretrizes e as medidas que concretizam as orientações políticas relativas à proteção dos recursos e valores naturais e às áreas que garantem a salvaguarda dos ecossistemas e a intensificação dos processos biofísicos (Alínea a), n.º 3 do artigo 12.º e n.º 2 do artigo 14.º do RJIGT). Esta estratégia de proteção da natureza e de garantia da qualidade ambiental prevista nos objetivos dos PIOT (Artigos 60.º a 67.º do RJIGT) deve ser acolhida pelos PDM dos concelhos envolvidos (Abreu *et al.*, 2011). Os PIOT definem as diretrizes para o uso integrado do território abrangido e os padrões mínimos e objetivos a atingir em matéria de qualidade ambiental (Alíneas a) e c) do artigo 62.º do RJIGT); “identificam os valores culturais e naturais a proteger, bem como os espaços agrícolas e florestais com relevância para a estratégia intermunicipal de desenvolvimento rural, entre outros aspetos relevantes que constituem uma base para a implementação das CEP ao nível dos PDM”³²; fazendo-se acompanhar de uma planta de

³¹ Artigo 61.º do RJIGT.

³² Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p. 29.

enquadramento, de uma análise previsional da dinâmica demográfica, económica, social e ambiental da área abrangida, de Programas de Ação Territorial³³ (PAT) (N.º 1 do artigo 121.º do RJIGT), de um plano de financiamento (Alíneas a), e) a g), n.º 2 do artigo 62.º do RJIGT) e, caso seja necessário, de um relatório ambiental (N.º 3 do artigo 62.º do RJIGT).

B. Instrumentos de Planeamento Territorial (PMOT)

Os instrumentos de planeamento territorial “estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo”³⁴ e de garantia da qualidade ambiental (N.º 2 do artigo 69.º do RJIGT). O regime de uso do solo é definido nos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), através da classificação – que determina o destino básico dos terrenos (N.º 1 do artigo 72.º do RJIGT) – e qualificação do solo – que “regula o aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respectivos uso, e quando admissível, edificabilidade”³⁵ (N.º 1 do artigo 71.º do RJIGT). Neste conjunto, incluem-se os Planos Diretores Municipais (PDM), os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP) (N.º 2 do artigo 9.º da LBOTU).

Segundo o RJIGT, os PMOT vinculam as entidades públicas e direta e imediatamente os particulares (N.º 2 do artigo 3.º do RJIGT) e visam estabelecer, entre outros objetivos: a tradução, no âmbito local, do quadro de desenvolvimento do território estabelecido nos instrumentos de natureza estratégica de âmbito nacional e regional; a expressão territorial da estratégia de desenvolvimento local; a definição da estrutura ecológica municipal; os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural; os parâmetros de uso do solo e de uso e fruição do espaço público; entre outros indicadores relevantes para a elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial (Artigo 70.º do RJIGT). Relativamente aos recursos territoriais, de uma forma geral, os PMOT deverão estabelecer, no quadro definido pelos IGT, os parâmetros de ocupação e de utilização do solo adequados à salvaguarda e valorização dos recursos e valores naturais, assegurando a compatibilização das funções de proteção, regulação e enquadramento com os usos produtivos, o recreio e o bem-estar das populações (Alínea b), n.º 3 do artigo 12.º e n.º 3 do artigo 14.º do RJIGT).

³³ N.º 1 do artigo 121.º do RJIGT. “Os planos intermunicipais de ordenamento do território podem ser acompanhados, em função dos respectivos âmbito e objectivos, por: f) Programas de acção territorial relativos designadamente à execução das obras públicas determinadas pelo plano, bem como de outros objectivos e acções de interesse intermunicipal indicando as entidades responsáveis pela respectiva concretização; (...)” Em alínea f), n.º 2 do artigo 63.º do RJIGT.

³⁴ Alínea b) do artigo 8.º da LBOTU.

³⁵ N.º 1 do artigo 73.º do RJIGT.

De acordo com a publicação da ex-DGOTDU, de 2011, os objetivos dos PMOT assumem uma abordagem tendencialmente territorial – “no sentido de alcançar níveis satisfatórios de qualidade de vida e bem-estar social, (...) satisfazendo necessidades de eficiência, de organização e de desenvolvimento das actividades económicas”³⁶ – apesar de existir alguma coincidência com os objetivos da CEP³⁷ – abordagem paisagística, diretamente associada à qualidade de vida – na medida em que visam a preservação dos valores naturais, culturais e humanos (Abreu *et al.*,2011). Esta relação deveria, porém, ser mais evidente e complementar. A escala local destes instrumentos de gestão territorial é considerada, no âmbito da CEP, o palco adequado para a implementação de acções sobre a paisagem (Abreu *et al.*,2011), sobre o qual, tendo em consideração a Carta Europeia da Autonomia Local e respeitando o princípio da subsidiariedade, deveria ser concretizado um conjunto de medidas gerais e específicas de proteção, gestão e ordenamento (Artigos 5.º e 6.º da CEP). No entanto, as próprias referências diretas à paisagem são menos abundantes na regulamentação destes instrumentos, incluindo no próprio diploma legal que fixa o conteúdo documental dos PMOT (Portaria n.º 138/2005, de 2 de Fevereiro), do que nos níveis superiores.

Por outro lado, tendo em conta que os PMOT, no âmbito da LBOTU, devem definir a política municipal de gestão territorial, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo PNPT, pelos PROT e, sempre que existam, pelos PIOT (N.º2 do artigo 24.º da LBOTU), é possível considerar que, pelo menos teoricamente, muitos dos objetivos de qualidade paisagística ficariam garantidos, se fossem cumpridas todas as suas orientações (Abreu *et al.*,2011).

Na reforma legislativa de 1998-99, foram introduzidos diversos instrumentos de programação, de coordenação e de contratualização, no âmbito da execução coordenada e programada dos PMOT, no sentido de articular os planos territoriais, os investimentos públicos setoriais com impacte territorial significativo e os investimentos privados (Campos, 2012). Desde então, a execução dos PMOT (planos e operações urbanísticas) tem sido promovida pelos municípios, com a colaboração de entidades públicas e privadas (N.º 1 do artigo 118.º do RJIGT) interessadas na definição da política de ordenamento do território e de urbanismo, através de sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa (N.º 1 do artigo 119.º do RJIGT).

³⁶ Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p. 12.

³⁷ De acordo com a CEP, o estudo da paisagem visa: a identificação e caracterização da paisagem; “definir objectivos de qualidade paisagística para as paisagens identificadas, recorrendo á consulta pública; proteger a paisagem no sentido de harmonizar as alterações resultantes dos processos sociais, económicos e ambientais; [e] ordenar a paisagem de modo prospectivo, visando a sua valorização, recuperação ou a construção de novas paisagens.” Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p. 12.

Neste âmbito, distinguem-se dois níveis de programação – estratégico³⁸ e operacional³⁹ - aos quais estão associados instrumentos de natureza diversa. Dependentemente dos objetivos a que se destinam, os PAT enquadram-se tanto na programação estratégica como operacional ou executória. Estes “têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem, definem os objectivos a atingir no período da sua vigência, especificam as acções a realizar pelas entidades neles interessadas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos neles previstos, designadamente:

- a) Definindo as prioridades de actuação na execução do PDM e dos PU;
- b) Programando as operações de reabilitação, reconversão, consolidação e extensão urbana a realizar nas unidades operativas de planeamento e gestão;
- c) Definindo a estratégia de intervenção municipal nas áreas de edificação dispersa e no espaço rural.”⁴⁰

A figura jurídica de PAT vem consagrada nos artigos 17.º da LBOTU e 121.º do RJGT. Sobre este assunto, o PNPT refere-se os PAT, em termos ainda mais detalhados, “assumindo-os como instrumentos contratuais com virtualidades no domínio da colaboração entre (...) diferentes atores públicos”⁴¹, potencialmente úteis na definição, programação e condução coordenada de projetos e ações de desenvolvimento territorial (DGOTDU, 2010). Tal como no PNPT, os PAT encontram-se referenciados noutros instrumentos legais e regulamentares, tendo em vista a definição dos seus possíveis conteúdos (DGOTDU, 2010) (Quadro 07).

LBOTU	Definição da política de ordenamento do território e de urbanismo Execução dos instrumentos de planeamento territorial
RJGT	Execução de obras públicas bem como de outros objetivos e ações de interesse intermunicipal determinadas pelo plano intermunicipal de ordenamento do território

³⁸ A programação estratégica “visa essencialmente estabelecer o quadro de referência para a transformação do território a médio/longo prazo e fornecer as bases programáticas orientadoras da gestão territorial corrente. Nesta perspectiva, são instrumentos de programação estratégica: a classificação básica do solo (urbano/rural), a delimitação de UOPG, a definição de categorias operativas no solo urbano (solo urbanizado/solo urbanizável) e, complementarmente, os Programas de Acção Territorial (PAT), quando utilizados numa perspectiva estratégica de desenvolvimento territorial.” Em Campos, V.; Catita, A.; Pinho, A.; Vilares, E. (2012) A programação estratégica e operacional na nova geração de Planos Directores Municipais, p. 4.

³⁹ A programação operacional “visa essencialmente concretizar as grandes opções de planeamento territorial de natureza estratégica através dos instrumentos de carácter executório ao dispor do município para esse efeito: delimitação de UE, com aplicação dos sistemas de execução legalmente previstos, celebração de PAT meramente operacionais, celebração de contratos para planeamento (CpP) e de contratos de urbanização (CU) e a inscrição de acções e investimentos respectivamente no Plano de Actividades e no Orçamento (PAO) municipal.” Em Campos, V.; Catita, A.; Pinho, A.; Vilares, E., op. cit., p. 4.

⁴⁰ N.º 2 do artigo 121.º do RJGT.

⁴¹ N.º 2 do artigo 121.º do RJGT.

	Enquadramento e execução dos planos municipais de ordenamento do território
PNPOT	<p>Integração dos princípios e orientações das Agendas 21 Locais nos instrumentos de gestão territorial e incentivo à cooperação aos níveis local e regional</p> <p>Enquadramento dos investimentos da administração do Estado no território do município, articulando-os com os investimentos municipais que lhes devem ser complementares</p> <p>Enquadramento das grandes operações urbanísticas da iniciativa dos particulares, articulando-as com os objetivos da política de ordenamento do território e do urbanismo do município</p> <p>Negociação, programação e contratualização da elaboração de PU e PP, de operações fundiárias necessárias á sua execução, realização de infraestruturas urbanas e territoriais e de outras obras de urbanização e edificação, bem como implantação de equipamentos coletivos</p>
PIOT	Execução das obras públicas determinadas pelos PIOT, bem como de outros objetivos e ações de interesse intermunicipal indicando as entidades responsáveis pela respetiva concretização.

Quadro 07 - Referências legais aos PAT (DGOTDU, 2010)

O PAT é uma ferramenta de execução dos instrumentos de gestão territorial (DGOTDU, 2010), ao qual está o princípio da contratualização consagrado no artigo 5.º da LBOTU. Este princípio favorece o recurso a “modelos de actuação baseados na concertação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada na concretização dos instrumentos de gestão territorial.”⁴² Simultaneamente, os PAT “podem ser vistos como instrumentos que permitem pôr em prática os objectivos que orientam as propostas contidas no Livro Branco sobre a Governança da União Europeia, ao fazer, nomeadamente, um maior uso das competências e da experiência prática dos actores regionais e locais e ao associar a legislação a soluções não-legislativas e auto-reguladoras.”⁴³ Este documento contém recomendações específicas, no sentido de um maior recurso a instrumentos contratuais (DGOTDU, 2010), a fim de assegurar uma execução mais eficiente das ações, ao nível do planeamento e da gestão territorial.

“De entre as várias figuras legais que permitem desenvolver uma gestão territorial de base contratual, a figura dos PAT tem algumas virtualidades (...). Ela é especialmente apropriada para enquadrar transformações territoriais complexas, que requerem uma boa definição estratégica, estável no tempo, e a intervenção de múltiplos agentes, públicos e privados. Nesse contexto, é um instrumento especialmente vocacionado para enquadrar e dar visibilidade e estabilidade a processos de cooperação territorial público-público (em particular entre o Estado e as autarquias), assegurando a atempada realização dos investimentos públicos que são necessários a um desenvolvimento territorial equilibrado

⁴² Alínea h) do Artigo 5.º da LBOTU.

⁴³ DGOTDU (2010) Guia dos Programas de Acção Territorial, p. 13.

e, por essa via, conferido a necessária segurança, credibilidade e eficácia económica à realização dos investimentos privados.”⁴⁴

Planos Diretores Municipais (PDM)

O PDM (Quadro 08), “com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação, (...) e desenvolve a qualificação dos solos urbano e rural.”⁴⁵ Esta afirmação reforça a ideia de que o PDM é um instrumento essencialmente estratégico e programático da gestão territorial municipal (Artigo 84.º do RJIGT).

PRINCIPAL AUTORIDADE	Câmara municipal (N.º 1 do artigo 74.º)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Área territorial pertencente a um município
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - O acompanhamento da elaboração do PDM é assegurado por uma comissão de acompanhamento, cuja composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar, integrando representantes de serviços e entidades da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autónomas, do município e de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do plano (N.º1 do artigo 75.º - A). - Deve ser garantida a integração na comissão de acompanhamento das entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano, as quais exercem na comissão as competências consultivas atribuídas pelos artigos 5.º e 7.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho, e acompanham a elaboração do relatório ambiental (N.º2 do artigo 75.º - A).

Quadro 08 – Principais características dos PDM de acordo com o RJIGT

Ao desenvolverem o quadro estratégico definido pelo PNPOT e pelos PROT, nomeadamente no que diz respeito à paisagem, os PDM deveriam assegurar a concretização de objetivos de qualidade paisagística no território municipal, correspondendo-os a uma parte dos seus fins e objetivos legais (Abreu *et al.*, 2011). Enquadrados no modelo de organização municipal do território, a definição dos sistemas de proteção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais – que compõem a paisagem – deverá ser estabelecida, de acordo com o RJIGT, através da identificação da Estrutura Ecológica Municipal (EEM) (Alínea c), n.º 1 do artigo 85.º do RJIGT). Seriam, portanto, essencialmente neste âmbito, que os objetivos da CEP e dos

⁴⁴ Ibidem, p. 6.

⁴⁵ Alínea a), n.º2 do artigo 9.º da LBOTU.

PMOT deveriam ser atendidos. “No entanto, a simples obrigação legal não é suficiente para assegurar uma correcta abordagem às questões relativas à paisagem.”⁴⁶

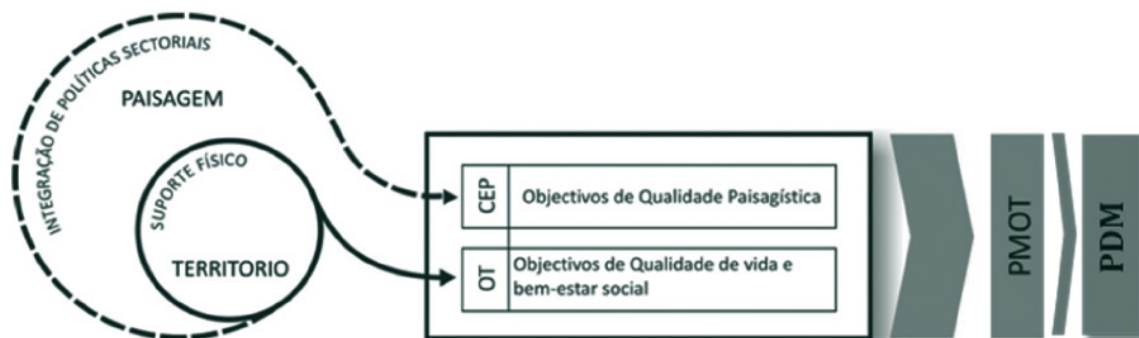


Fig. 04 – Representação esquemática dos conceitos de paisagem e território e convergência de objetivo de Ordenamento do Território e da Convenção Europeia da Paisagem à escala local (Abreu et al., 2011)

Planos de Urbanização e Planos de Pormenor (PU e PP)

Os PU (instrumento com forte componente programática e estratégica) (Campos *et al.*, 2012) desenvolvem a qualificação do solo urbano e os PP (instrumento executório) (Campos *et al.*, 2012) definem, com detalhe, o uso de qualquer área delimitada do território municipal (Alíneas b) e c), n.º2 do artigo 9.º da LBOTU) (Quadro 09).

PRINCIPAL AUTORIDADE	Câmara municipal (N.º 2 do artigo 74.º)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Parte da área territorial pertencente a um município
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - O acompanhamento da elaboração dos PU e dos PP é facultativo. No decurso da elaboração dos planos, a câmara municipal solicita o acompanhamento que entender necessário, designadamente a emissão de pareceres sobre as propostas de planos ou a realização de reuniões de acompanhamento à CCDR territorialmente competente ou às demais entidades representativas dos interesses a ponderar. (N.ºs 1 e 2 do artigo 75.º - C). - Concluída a elaboração, a câmara municipal apresenta a proposta de plano, os pareceres eventualmente emitidos e o relatório ambiental, à CCDR territorialmente competente que, posteriormente, procede à realização de uma conferência de serviços com todas as entidades representativas dos interesses a ponderar. (N.º3 do artigo 75.º - C). - São convocadas para a conferência de serviços as entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano. (N.º4 do artigo 75.º - C).

Quadro 09 – Principais características dos PU e PP, de acordo com o RJGT

⁴⁶ Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p. 30.

De acordo com o princípio de compatibilização entre os diferentes níveis de atuação territorial, os PU e os PP devem desenvolver e concretizar, para além das normas e orientações estabelecidas pelos outros instrumentos de níveis superiores, as diretrizes estabelecidas pelos PDM, incluindo as relativas à paisagem. Apesar de não estar estabelecida legalmente a obrigatoriedade de introduzir orientações específicas sobre a paisagem na elaboração dos PMOT, é de referir a existência de um diploma legal (Portaria n.º 389/2005, de 5 de Abril) que faz referências muito diretas à paisagem ao nível dos PP, nomeadamente o que determina o conteúdo documental dos Projetos de Intervenção no Espaço Rural (modalidade específica de PP). É possível, portanto, concluir que existe alguma complementaridade entre o quadro legal dos PMOT e o conteúdo da CEP.

C. Instrumentos de Política Sectorial

Os instrumentos de política sectorial (Quadro 10), de natureza essencialmente estratégica, programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência na organização do território (Alínea c) do artigo 8.º da LBOTU e N.º 1 do artigo 35.º do RJGT). Neste conjunto, incluem-se os planos, programas e estratégias de desenvolvimento, da responsabilidade dos “diversos sectores da administração central, nomeadamente nos domínios dos transportes, das comunicações, da energia e recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, do comércio e indústria, das florestas e do ambiente; os planos de ordenamento sectorial e os regimes territoriais definidos ao abrigo da lei especial; as decisões sobre a localização e a realização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial.”⁴⁷ Sendo vinculativos apenas às entidades públicas (N.º3 do artigo 9.º da LBOTU e N.º 2 do artigo 35.º do RJGT), deles se extraem orientações estratégicas e normas programáticas, que podem fornecer um importante contributo para a concretização de ações sobre a paisagem, no âmbito dos PMOT e dos PEOT. Relativamente aos recursos territoriais, de acordo com o RJGT, os planos setoriais deverão definir os princípios, as diretrizes e as medidas que concretizam as orientações políticas relativas à proteção dos recursos e valores naturais e às áreas que garantem a salvaguarda dos ecossistemas e a intensificação dos processos biofísicos, designadamente, a estrutura ecológica (Alínea a), n.º 3 do artigo 12.º e n.º 2 do artigo 14.º do RJGT).

⁴⁷ N.º3 do artigo 9.º da LBOTU e N.º 2 do artigo 35.º do RJGT.

PRINCIPAL AUTORIDADE	Entidades públicas que integram a administração estadual direta ou indireta (N.º 1 do artigo 38.º)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Território nacional ou totalidade/parte das áreas territoriais pertencentes a um ou mais municípios, em função da política sectorial definida
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - No decurso da elaboração do plano sectorial, a entidade responsável pela elaboração do plano solicita parecer à CCDR territorialmente competente, às entidades ou serviços da administração central representativas dos interesses a ponderar, bem como às câmaras municipais das autarquias abrangidas. (N.º 1 do artigo 39.º) - Na elaboração dos planos sectoriais sujeitos a avaliação ambiental, caso não tenha sido promovida a consulta prevista no n.º 4 do artigo anterior, deve ser solicitado o parecer previsto no n.º 5 do mesmo artigo, bem como os pareceres sobre a proposta de plano e o respetivo relatório ambiental. (N.º 2 do artigo 39.º)

Quadro 10 – Principais características dos Planos Setoriais, de acordo com o RJGT

De acordo com a LBOTU, tanto os PMOT como os PIOT devem acautelar a programação e a concretização das políticas de desenvolvimento económico e social e de ambiente, com incidência espacial, dos planos sectoriais (N.º3 do artigo 24.º da LBOTU). “A identificação e caracterização da paisagem, em princípio desenvolvidas no âmbito dos PDM, devem enquadrar, valorizar e/ou permitir uma melhor aplicação da normativa legal (...) de carácter sectorial, [que] incide sobre as intervenções territoriais que alteram o sistema paisagem e são por ele condicionadas”⁴⁸, incluindo: ocupação, uso e transformação da faixa costeira (Estratégia Nacional para a Gestão Integrada das Zonas Costeiras); conservação e utilização da água (Plano Nacional da Água e Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas); empreendimentos turísticos (Plano Estratégico Nacional para o Turismo); estratégias de conservação da natureza (Plano Setorial da Rede Natura 2000 e Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade); e desenvolvimento e ordenamento de espaços agrícolas e florestais (Plano de Desenvolvimento Rural, Estratégia Nacional para as Florestas, Planos Regionais de Ordenamento Florestal e Planos de Gestão Florestal).

O Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000) foi estrategicamente elaborado para integrar os objetivos de conservação dos valores naturais nos IGT, compatibilizando-os com as diversas atividades indispensáveis ao desenvolvimento socioeconómico do território nacional. Este instrumento visa a salvaguarda e valorização integrada de áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000 (RN2000) – rede ecológica resultante da aplicação das Diretivas n.º 79/409/CEE (Diretiva Aves) e n.º 92/43/CEE (Diretiva

⁴⁸ Abreu, A. C. d' *et al.*, op. cit., p.30.

Habitats) – através da definição de orientações estratégicas, a inserir nos respetivos PEOT e PMOT, para a gestão do território por elas abrangido, considerando a proteção a médio e longo prazo dos seus valores naturais.⁴⁹ Neste caso, os PDM assumem um papel fundamental, quando o território classificado como RN2000 não é abrangido pelos PEOT, motivo pelo qual a sua revisão tem vindo a ser estreitamente acompanhada pelo atual Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).⁵⁰ O objetivo é “garantir a adoção das melhores opções de ordenamento com vista ao objetivo global de proteger ou manter, num estado de conservação favorável, os valores naturais protegidos que motivaram a classificação dos territórios por eles abrangidos.”⁵¹

A RN2000 – composta por Sítios de Importância Comunitária (SIC), classificadas como Zonas Especiais de Conservação (ZEC), e Zonas de Proteção Especial (ZPE) – constitui o principal instrumento para a conservação da natureza na União Europeia⁵² e um dos mais determinantes para a proteção da paisagem, na medida em que todas as atividades humanas deverão ser compatíveis com a preservação de determinados habitats e espécies, visando uma gestão sustentável do ponto de vista ecológico, económico e social.⁵³ Porém, a garantia da prossecução destes objetivos passa necessariamente por uma articulação da política de conservação da natureza com as restantes políticas setoriais⁵⁴, entre as quais, a que é estabelecida pelos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF). Estando a totalidade da RN2000 abrangida por estes planos – cujo quadro de referência é operacionalizado através dos Planos de Gestão Florestal a uma escala mais detalhada – os mesmos devem considerar as orientações estratégicas determinadas pelo PSRN2000 e prever um Programa de Gestão da Biodiversidade, conforme estabelecido pelo regime jurídico dos instrumentos de gestão florestal.⁵⁵

Em termos gerais, de referir ainda que, “ (...) quaisquer ações, planos ou projetos suscetíveis de afetar significativamente um SIC ou ZPE são sujeitos a uma avaliação de incidências ambientais no que se refere aos objetivos de conservação da referida zona. Essa avaliação pode assumir a figura de AIA (Avaliação de Impacte Ambiental), [à luz da LBA,] AincA (Análise de Incidências Ambientais) ou Avaliação Ambiental Estratégica.”⁵⁶

⁴⁹ <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000/gestao/inst-gest-territ>.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

⁵² <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000>.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000/gestao/inst-gest-territ>.

⁵⁶ <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000/gestao/emiss-parceres>.

D. Instrumentos de Natureza Especial

Os instrumentos de natureza especial estabelecem um meio supletivo de intervenção do Governo apto à prossecução de objetivos de interesse nacional, com repercussão espacial, ou, transitoriamente, de salvaguarda de princípios fundamentais do PNPT (Alínea d) do artigo 8.º da LBPTU), não assegurados por PMOT eficaz (Artigo 43.º do RJGT). Neste conjunto, incluem-se os PEOT (N.º4 do artigo 9.º da LBPTU) (Quadro 11), nomeadamente, os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP), os Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas (POAAP), os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e os Planos de Ordenamento dos Estuários (POE) (Artigo 33.º da LBPTU). Estes instrumentos prevalecem sobre os PMOT e, quando existam, os PIOT também (N.º4 do artigo 24.º da LBPTU) e vinculam diretamente as entidades públicas e os particulares (N.º 2 do artigo 3.º do RJGT), estabelecendo os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território (N.º 2 do artigo 42.º do RJGT).⁵⁷

PRINCIPAL AUTORIDADE	Administração central (N.º 1 do artigo 42.º)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Totalidade ou parte das áreas territoriais pertencentes a um ou mais municípios, em função da política sectorial definida
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none">- A elaboração técnica dos PEOT é acompanhada por uma comissão de acompanhamento cuja composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar, integrando representantes de serviços e entidades da administração direta ou indireta do Estado, das Regiões Autónomas, dos municípios e de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável no âmbito do acompanhamento da elaboração do plano. (N.º 1 do artigo 47.º do RJGT)- Na elaboração dos PEOT deve ser garantida a integração na comissão de acompanhamento das entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano. (N.º 2 do artigo 47.º do RJGT)

Quadro 11 – Principais características dos PEOT, de acordo com o RJGT

Os POAP, “que incidem sobre área classificada no âmbito da Rede Natura 2000 (no seu todo ou em parte), regulamentam os usos e ocupações de solo em função das exigências ecológicas dos diferentes valores naturais da área por eles abrangida. Dessa forma, se acautelam, ao nível do ordenamento espacial e gestão, os eventuais impactes

⁵⁷ “Os planos especiais de ordenamento do território estabelecerão usos preferenciais, condicionados e interditos, determinados por critérios de conservação da natureza e da biodiversidade, por forma a compatibilizá-la com a fruição pelas populações.” Em alínea c), n.º 3 do artigo 12.º do RJGT.

desfavoráveis que os atos, ações e ou atividades possam gerar sobre o património natural.”⁵⁸

3.2.2 Instrumentos de proteção da paisagem⁵⁹

Desde a publicação da Lei de Bases do Ambiente (LBA), a política do ambiente tem vindo a assumir um papel determinante na proteção da paisagem – “ações de conservação ou manutenção dos traços significativos ou característicos de uma paisagem, justificadas pelo seu valor patrimonial resultante da sua configuração natural e ou da intervenção humana”⁶⁰ – através da aplicação de vários instrumentos de âmbito nacional, regional ou local⁶¹; entre os quais alguns IGT, revelando o potencial contributo do ordenamento do território na conservação da natureza e da biodiversidade. Ao disciplinar “a ocupação do espaço atendendo à distribuição geográfica dos valores naturais,”⁶² este permite “compatibilizar a sua salvaguarda, bem como a proteção da paisagem. A integração dos princípios de conservação e utilização sustentável da natureza e da biodiversidade nas políticas de ordenamento do território é efetivada, em particular, através”⁶³ do Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN 2000), dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP), da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da figura «Estrutura Ecológica», prevista no artigo 14.º do RJIGT.

Face à dimensão e complexidade da política de conservação da natureza em Portugal, foi aprovado, em 2008, o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da

⁵⁸ <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000/gestao/inst-gest-territ>.

⁵⁹ Artigo 1.º, alínea d) do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro.

⁶⁰ “The concept of protection includes the idea that landscape is subject to changes which, within certain limits, have to be accepted. Protective measures, which are currently being widely trialled, should not be designed to stop time or to restore natural or human influenced characteristics that no longer exist; however, they may guide changes in sites in order to pass on their specific, material and immaterial features to future generations. A landscape’s characteristics depend on economic, social, ecological, cultural and historical factors, the origin of which often lies outside the sites concerned. Landscape protection should find the ways and means of acting, at an appropriate level, not only on the characteristics present at sites but also on external factors.” Em CE (2008) Recommendation CM/Rec (2008) of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention. pp. 5/6.

⁶¹ “a) A estratégia nacional de conservação da Natureza integrada na estratégia europeia e mundial; b) O plano nacional [PNPOT]; c) O ordenamento integrado do território a nível regional e municipal, incluindo a classificação e criação de áreas, sítios ou paisagens protegidas sujeitos a estatutos especiais de conservação; d) A reserva agrícola nacional [RAN] e a reserva ecológica nacional [REN]; e) Os planos regionais de ordenamento do território [PROT], os planos directores municipais [PDM] e outros instrumentos de intervenção urbanística; f) O estabelecimento de critérios, objectivos e normas de qualidade para os efluentes e resíduos e para os meios receptores; g) A avaliação prévia do impacte provocado por obras, pela construção de infraestruturas, introdução de novas actividades tecnológicas e de produtos susceptíveis de afectarem o ambiente e a paisagem; h) O licenciamento prévio de todas as actividades potencial ou efectivamente poluidoras ou capazes de afectarem a paisagem; i) A redução ou suspensão de laboração de todas as actividades ou transferência de estabelecimentos que de qualquer modo sejam factores de poluição; j) Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou transferência de tecnologias que proporcionem a melhoria da qualidade do ambiente; k) A regulamentação selectiva e quantificada do uso do solo e dos restantes recursos naturais; l) O inventário dos recursos e de outras informações sobre o ambiente a nível nacional e regional; m) O sistema nacional de vigilância e controle da qualidade do ambiente; n) O sistema nacional de prevenção de incêndios florestais; o) A normalização e homologação de métodos e aparelhos de medida; p) As sanções pelo incumprimento do disposto na legislação sobre o ambiente e ordenamento do território; q) A cartografia do ambiente e do território; r) A fixação de taxas a aplicar pela utilização de recursos naturais e componentes ambientais, bem como pela rejeição de efluentes.” Em Artigo 27.º da LBA.

⁶² <http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000/gestao/inst-gest-territ>.

⁶³ Idem.

Biodiversidade⁶⁴ (RJCNB), com o objetivo de (re)definir orientações estratégicas e os instrumentos próprios para o desenvolvimento da LBA e a concretização da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB) (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho).

Segundo a LBA, a paisagem consiste numa das componentes ambientais humanas (N.º 3 do artigo 17.º da LBA) – que compõem o quadro específico de vida, onde se insere e de que depende a actividade do homem (N.º 1 do artigo 17.º da LBA) – e é objeto de medidas disciplinadoras com vista à obtenção de uma melhoria de qualidade de vida (N.º 1 do artigo 17.º da LBA), por parte da administração central, regional ou local, através da aplicação de regulamentação específica, tal como é estabelecido no seu artigo 18.⁶⁵ Foi deste diploma legal, que emanou a ENCNB, adotada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 152/2001, de 11 de Outubro, que por sua vez prevê a constituição da Rede Fundamental de Conservação da Natureza⁶⁶ (RFCN) e do Sistema Nacional de Áreas Classificadas⁶⁷ (SNAC), integrando neste a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), criada pelo DL n.º 19/93, de 23 de Janeiro, entretanto alterado pelos DL n.ºs 151/95, de 24 de Junho, 213/97, de 16 de Agosto, 22798, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho).

A RFCN “é composta pelas áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no SNAC e pelas áreas de reserva ecológica nacional [REN], de reserva agrícola nacional [RAN] e do domínio público hídrico [DPH] enquanto áreas de continuidade que estabelecem ou salvaguardam a ligação e o intercâmbio genético de populações de espécies selvagens entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo para uma adequada protecção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, da coerência ecológica das áreas classificadas e da conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território, bem como para uma adequada integração e desenvolvimento das actividades humanas.”⁶⁸

⁶⁴ DL n.º 142/2008, de 24 de Julho.

⁶⁵ “Em ordem a atingir os objectivos consignados na presente lei, no que se refere à defesa da paisagem como unidade estética e visual, serão condicionados pela administração central, regional e local, em termos a regulamentar, a implantação de construções, infra-estruturas viárias, novos aglomerados urbanos ou outras construções que, pela sua dimensão, volume, silhueta, cor ou localização, provoquem um impacte violento na paisagem preexistente, bem como a exploração de minas e pedreiras, evacuação e acumulação de resíduos e materiais usados e o corte maciço do arvoredo. A ocupação marginal das infra-estruturas viárias, fluviais, portuárias e aeroportuárias, qualquer que seja o seu tipo, hierarquia ou localização, será objecto de regulamentação especial.” Em Artigo 18.º da LBA.

⁶⁶ RCM n.º 152/2001, de 11 de Outubro, p. 6432.

⁶⁷ “O Sistema Nacional de Áreas Classificadas, abreviadamente designado por SNAC, é constituído pela Rede Nacional de Áreas Protegidas, pelas áreas classificadas integradas na Rede Natura 2000 e pelas demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português. Sem prejuízo da existência dos instrumentos de gestão territorial previstos na lei, podem ser adoptados planos de gestão para áreas classificadas ou planos específicos de acção para a conservação e recuperação de espécies e habitats no âmbito do SNAC. Em artigo 9.º do RJCNB.

⁶⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho.

A REN⁶⁹ integra a RFCN, na medida em que constitui um instrumento regulamentar de ordenamento do território “extremamente importante para prosseguir objetivos de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, contendo em si potencialidades capazes de assegurar o (...) [*Continuum Naturale*] e o estabelecimento de redes de conservação e valorização da paisagem (...).”⁷⁰

De acordo com o seu regime jurídico (DL n.º 166/2008, de 22 de setembro, na redação que lhe foi conferida pelo DL n.º 239/2012, de 2 de novembro, e regulamentado pela Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro), constitui “uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial;”⁷¹ e, em simultâneo, “uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas.”⁷² Nos termos do artigo 2.º do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN), a REN visa:

- a) Proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das atividades humanas;
- b) Prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens;
- c) Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza;
- d) Contribuir para a concretização, a nível nacional, das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais.”⁷³

Estes objetivos “são prosseguidos mediante a integração na REN de áreas de proteção do litoral [incluindo águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção], de áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre [incluindo cursos de água e respetivos leitos e margens] e de áreas de prevenção de riscos naturais

⁶⁹ DL n.º 166/2008 de 22 de agosto, alterado pelo DL n.º 239/2012, de 2 de novembro.

⁷⁰ Saraiva, M. G. (1999) O Rio como Paisagem – Gestão de Corredores Fluviais no Quadro do Ordenamento do Território, p. 157.

⁷¹ N.º 1 do artigo 2.º do RJREN.

⁷² N.º 2 do artigo 2.º do RJREN.

⁷³ N.º 3 do artigo 2.º do RJREN.

[incluindo zonas adjacentes, zonas ameaçadas pelas cheias e áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo], a delimitar nos termos do capítulo II⁷⁴ do RJREN. No âmbito da política ambiental, este conjunto de áreas favorece “a conectividade entre as áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas”⁷⁵, bem como “contribui para a utilização sustentável dos recursos hídricos, em coerência e complementaridade com os instrumentos de planeamento e ordenamento e as medidas de proteção e valorização, nos termos do artigo 17.º da Lei da Água (...).”⁷⁶ Esta interface entre a REN e a gestão da água, foi um dos motivos pelo qual M. G. Saraiva já terá recomendado, em 1999, entre outras medidas, a delimitação da REN ao nível da bacia hidrográfica ou do conjunto delas.

Estas disposições do RJREN revelam uma preocupação acrescida, nomeadamente, com o conceito de *Continuum Naturale*, indo de encontro a um dos objetivos da LBA que visa o seu estabelecimento com base na conservação da Natureza, no equilíbrio biológico e na estabilidade dos diferentes habitats, “nomeadamente através da compartimentação e diversificação das paisagens, da constituição de partes e reservas naturais e outras áreas protegidas, corredores ecológicos e espaços verdes e urbanos e suburbanos”⁷⁷; assumindo os recursos hídricos, como elementos estruturantes na atividade do planeamento e gestão territorial. Enquadrados legalmente pela figura do DPH, os recursos hídricos têm um papel determinante na definição e proteção dos corredores ecológicos, cuja função primordial, de acordo com a ENCNB, “é estabelecer ou salvaguardar a ligação e os fluxos génicos entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo, de modo especialmente relevante, para ultrapassar uma visão redutora da conservação da Natureza e da biodiversidade — circunscrita às áreas classificadas — e para promover a continuidade espacial e a conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território, bem como uma adequada integração e desenvolvimento das actividades humanas.”⁷⁸

Em termos de gestão territorial, a REN deve ser articulada com o quadro estratégico e normativo estabelecido no PNPOT, nos PROT e nos planos setoriais relevantes (RCM n.º 152/2001, de 11 de Outubro, p. 6433). Destes últimos se destaca o PSRN2000, no âmbito do qual, o regime jurídico da REN constitui um instrumento de regulamentação (Alínea b) do n.º 3 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 7.º -C do DL n.º 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo DL n.º 49/2005, de 24 de fevereiro), sempre que contribui para a

⁷⁴ Artigo 4.º do RJREN.

⁷⁵ N.º 3 do artigo 3.º do RJREN.

⁷⁶ N.º 2 do artigo 3.º do RJREN.

⁷⁷ Alínea e) do artigo 4.º da LBA.

⁷⁸ RCM n.º 152/2001, de 11 de Outubro, p. 6433.

manutenção do estado de conservação favorável de habitats naturais e de espécies da flora e da fauna inscritos nos anexos dos diplomas (N.º 4 do artigo 3.º do RJREN) que enquadram aquele plano (DL n.º 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo DL n.º 49/2005, de 24 de fevereiro). No âmbito dos instrumentos de natureza regulamentar, nomeadamente, nos PEOT e PMOT, as áreas da REN devem ser identificadas nas respetivas plantas de condicionantes, constituindo no último caso parte integrantes das estruturas ecológicas municipais (N.º 4 do artigo 9.º do RJREN).

De acordo com RJREN, a delimitação da REN compreende um nível estratégico – concretizado através de orientações estratégicas de âmbito nacional e regional e de acordo com os critérios constantes do anexo I deste regime jurídico (N.º 2 do artigo 5.º do RJREN) – e um nível operativo – concretizado através da delimitação, em carta de âmbito municipal, das áreas integradas nesta rede ecológica, “tendo por base as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional e de acordo com os critérios constantes do anexo I”⁷⁹ deste mesmo regime jurídico.

Apesar das orientações estratégicas, de âmbito regional, serem executadas com a colaboração da APA e em articulação com os municípios da área territorial abrangida, tanto os seus procedimentos de elaboração como os correspondentes às orientações ao âmbito nacional, são coordenados pela Comissão Nacional da REN e pelas CCDR, no sentido de assegurar a coerência dos respetivos conteúdos (Artigo 8.º do RJREN). Relativamente à delimitação da REN, a nível municipal, compete à câmara municipal elaborar a respetiva proposta, devendo as CCDR e a APA fornecer-lhe a informação técnica necessária (Artigo 10.º do RJREN). Às CCDR cabe ainda “assegurar o acompanhamento assíduo e continuado da elaboração técnica da proposta de delimitação pelo município”⁸⁰, nos termos do artigo 11.º do RJREN.

Com “o atual regime procurou-se clarificar e reforçar a articulação com a disciplina jurídica e os instrumentos de proteção dos recursos hídricos previstos na Lei da Água, na linha das recomendações então formuladas pelo GTXI”⁸¹ em 2006. Neste contexto, é de destacar uma das novidades do DL n.º 239/2012, de 2 de novembro, nomeadamente, o regime simplificado de alteração à delimitação da REN, já previsto no DL n.º 166/2008, de 22 de agosto. Este veio acentuar a autonomia do poder local, a responsabilização dos particulares e a prevalência do modelo de controlo e fiscalização.

⁷⁹ N.º 3 do artigo 5.º do RJREN.

⁸⁰ N.º 1 do artigo 10.º do RJREN.

⁸¹ MAOTDR (2008a) Articulação entre a gestão da água e o ordenamento do território, p.118.

“A classificação de uma área protegida visa conceder-lhe um estatuto legal de protecção adequado à manutenção da biodiversidade e dos serviços do ecossistema⁸² património geológico, bem como à valorização da paisagem.”⁸³ Através da implementação da RNAP, no âmbito da qual são classificados os POAP, a protecção da paisagem passou a constituir um dos objetivos de interesse público, a prosseguir mediante a implementação e regulamentação de um sistema nacional de áreas protegidas (N.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, alterado pelos DL n.º 151/95, de 24 de Junho, 213/97, de 16 de Agosto, 22798, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro). Neste caso, devem “ser classificadas como áreas protegidas as áreas terrestres e as águas interiores e marítimas em que a fauna, a flora, a paisagem, os ecossistemas ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor ecológico ou paisagístico, importância científica, cultural e social, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais, a valorização do património natural e construído, regulamentando as intervenções artificiais susceptíveis de as degradar.”⁸⁴ A «Paisagem Protegida» constitui, ao abrigo do mesmo documento, um tipo de área protegida, de interesse regional ou local (N.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, alterado pelos DL n.º 151/95, de 24 de Junho, 213/97, de 16 de Agosto, 22798, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro), cuja classificação visa “a protecção e a valorização das paisagens que, pela sua diversidade e harmonia, apresentem interesses cénicos e estéticos dignos de protecção.”⁸⁵ A sua gestão fica a cargo das respetivas autarquias locais ou associações de municípios (N.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, alterado pelos DL n.º 151/95, de 24 de Junho, 213/97, de 16 de Agosto, 22798, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro).

Como instrumento de protecção da paisagem, também prevista na LBA, desde a sua publicação em 1987, destaca-se a Avaliação de Impacte Ambiental⁸⁶ (AIA), através dos artigos n.º 30 e n.º 31. “Os planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, o território e a qualidade de vida dos cidadãos, quer sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da administração central, regional ou local, quer de

⁸² “Benefícios que as pessoas obtêm, directa ou indirectamente, dos ecossistemas (...).” Em alínea q) do artigo 3.º do RJCNB.

⁸³ Artigo 12.º do RJCNB.

⁸⁴ N.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, alterado pelos DL n.º 151/95, de 24 de Junho, 213/97, de 16 de Agosto, 22798, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro.

⁸⁵ Alínea g) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, alterado pelos DL n.º 151/95, de 24 de Junho, 213/97, de 16 de Agosto, 22798, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro.

⁸⁶ “O actual regime jurídico de AIA encontra-se instituído pelo DL n.º 69/2000, de 3 de Maio, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 197/2005, de 8 de Novembro bem como pela Declaração de Rectificação n.º 2/2006, de 6 de Janeiro. Esta legislação transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de Junho de 1985, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho de 3 de Março de 1997, bem como pela Directiva 2003/35/CE, do Conselho de 26 de Maio.” Em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=146&sub2ref=477>.

instituições públicas ou privadas, devem respeitar as preocupações e normas desta lei e terão de ser acompanhadas de um⁸⁷ estudo de impacte ambiental (EIA). Este é uma das componentes do processo de AIA e o seu principal objetivo “é fornecer aos decisores informação sobre as implicações ambientais significativas de determinadas ações propostas, bem como sugerir modificações da ação, com vista à eliminação ou minimização dos impactes negativos inevitáveis e potenciação dos impactes positivos, antes da decisão ser tomada. As implicações ambientais são encaradas de uma forma global, contemplando os efeitos físicos, biológicos e socioeconómicos, de modo a que a decisão final se baseie numa avaliação sistemática integrada.”⁸⁸

De acordo com o disposto no artigo 5.º do DL nº 197/2005, de 8 de Novembro, intervêm, no âmbito da AIA, uma entidade licenciadora ou competente para a autorização, a autoridade de AIA, a comissão de avaliação e uma entidade coordenadora e de apoio técnico. Porém, a responsabilidade do respetivo processo administrativo é do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT), através das autoridades de AIA: Agência Portuguesa de Ambiente (APA) ou CCDR (Artigo 7.º do DL nº 197/2005, de 8 de Novembro). “Este processo inclui, obrigatoriamente, uma componente de participação pública, que assume uma particular relevância em todo o processo (...).”⁸⁹

Enquanto a AAE tem por objeto as opções estratégicas de desenvolvimento a enquadrar no plano, a AIA surgiu para avaliar “projetos públicos ou privados, cujo nível de pormenorização implica já propostas e medidas concretas e objectivos para a respectiva execução.”⁹⁰ As principais diferenças entre estes dois instrumentos de avaliação encontram-se discriminadas no Quadro 12, do presente trabalho.

ASPECTOS	AAE	AIA
Objeto da avaliação	Plano ou programa	Projeto ⁹¹
Objetivos	Ajudar a prever os efeitos significativos no ambiente, gerados com a aplicação do plano e promover a adoção de opções que contribuam eficazmente para um desenvolvimento sustentável.	Evitar a produção de efeitos significativos no ambiente através da execução do projeto.
Momento da decisão	Prévia à sujeição do plano á aprovação pela	Prévia á autorização ou licenciamento do

⁸⁷N.º 1 do artigo 30.º da LBA.

⁸⁸ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=146>.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ DGOTDU (2008) op. cit., p. 49.

⁹¹ “Segundo a definição prevista na alínea o) do artigo 2.º do DL n.º 69/2000, de 3 de Maio, na redacção conferida pelo DL n.º 197/2005, de 8 de Novembro, um projecto consiste na concepção e realização de obras de construção ou de outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas á exploração de recursos naturais.” Referenciado em DGOTDU (2008) op. cit., p. 50.

sobre avaliação	AM.	projeto pela entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto.
Entidades competentes	APA, CCDR e Entidades com responsabilidades ambientais específicas (ERAIE)	Autoridade de AIA (AAIA)
Momento de aprovação	Em simultâneo com a aprovação do plano pela AM.	Em momento prévio ao licenciamento ou á autorização do projeto.
Procedimento	DL n.º 380/99, de 22/9, na redação conferida pelo DL n.º 316/2007, de 19/9 e DL n.º 232/2007, de 15/6.	DL n.º 69/2000, de 3/5, na redação conferida pelo DL n.º 197/2005, de 8/11.
Documento final	Declaração Ambiental (DA)	Declaração de Impacte Ambiental (DIA) ⁹²
Controlo	É feito através da verificação da adoção das medidas previstas na DA, nas políticas, planos, programas e projetos.	É feito através da avaliação da conformidade da execução com a DIA, nomeadamente dos termos e condições nela fixados, da determinação da eficácia destas e do procedimento de AIA realizado (artigo 27.º).

Quadro 12 - Principais diferenças entre AAE e AIA (DGOTDU, 2008)

No caso em que os planos estão sujeitos simultaneamente a AAE e outras avaliações ambientais, por força de legislação específica (como é o caso da avaliação de incidências ambientais, à luz do diploma legal que transpõe as Diretivas Comunitárias Aves (79/409/CEE e 2009/147/CE) e Habitats (92/43/CEE e texto consolidado vers. 1.1 de 2007) e do qual resulta a Rede Natura 2000)⁹³, “deve realizar-se, se possível, unicamente o procedimento de AAE, nele se incorporando as obrigações decorrentes dessa legislação (cf. N.º 8 do artigo 3.º do DL n.º 232/2007).”⁹⁴

Destacam-se ainda, no âmbito da proteção da paisagem, mas fora da esfera de ação do ordenamento do território, a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS), o Programa de Desenvolvimento Rural (ProDeR) e, mais recentemente, a Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC).

3.2.3 Instrumentos de gestão da paisagem⁹⁵

De acordo com a CEP, a «Gestão da paisagem» designa a acção que visa “assegurar a manutenção de uma paisagem, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, no

⁹²“Através de decisão ministerial (expressa ou tácita)” Referenciado em DGOTDU (2008) op. cit., p. 50.

⁹³ DL n.º 140/99, de 24 de Abril, alterado pelo DL n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.

⁹⁴ DGOTDU (2008) op. cit., p. 55.

⁹⁵ “Management of landscape is a continuing action aimed at influencing activities liable to modify landscape. It can be seen as a form of adaptive planning which itself evolves as societies transform their way of life, their development and surroundings. It can also be seen as a territorial project, which takes account of new social aspirations, anticipated changes in biophysical and cultural characteristics and access to natural resources.” Em CE (2008) op. cit., p. 6.

sentido de orientar e harmonizar as alterações resultantes dos processos sociais, económicos e ambientais.”⁹⁶ A LBA define como instrumentos da política de gestão da paisagem:

- a) A protecção e valorização das paisagens que, caracterizadas pelas actividades seculares do homem, pela sua diversidade, concentração e harmonia e pelo sistema sócio-cultural que criaram, se revelam importantes para a manutenção da pluralidade paisagística e cultural;
- b) A determinação de critérios múltiplos e dinâmicos que permitam definir prioridades de intervenção, quer no que respeita às áreas menos afectadas pela presença humana, quer àquelas em que a acção do homem é mais determinante;
- c) Uma estratégia de desenvolvimento que empenhe as populações na defesa desses valores, nomeadamente, e sempre que necessário, por intermédio de incentivos financeiros ou fiscais e de apoio técnico e social;
- d) O inventário e a avaliação dos tipos característicos de paisagem rural e urbana, comportando elementos abióticos e culturais;
- e) A identificação e cartografia dos valores visuais e estéticos das paisagens naturais e artificiais.”⁹⁷

No sistema de gestão territorial, de acordo com o n.º 1 do artigo 11.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho (alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de Maio), as entidades responsáveis pela elaboração de planos e programas devem, no âmbito da AAE, avaliar e controlar os “efeitos significativos decorrentes da respectiva aplicação e execução, verificando a adopção das medidas previstas na declaração ambiental, a fim de identificar atempadamente e corrigir os efeitos negativos imprevistos.”⁹⁸ Este procedimento corresponde à última fase da AAE, na qual se procede à monitorização e pós-avaliação documentada dos efeitos do plano no ambiente (DGOTDU, 2008)⁹⁹, com base em critérios e indicadores previamente estabelecidos, e deve ocorrer após a aprovação do mesmo, de uma forma sistemática e com uma periodicidade mínima anual (N.º 2 do artigo 11.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de

⁹⁶ Artigo 1.º, alínea e) do Decreto n.º 4/2005, de 14 de Fevereiro. *“Management of landscape is a continuing action aimed at influencing activities liable to modify landscape. It can be seen as a form of adaptive planning which itself evolves as societies transform their way of life, their development and surroundings. It can also be seen as a territorial project, which takes account of new social aspirations, anticipated changes in biophysical and cultural characteristics and access to natural resources.”* Em CE (2008) op. cit., p. 6.

⁹⁷ Artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, alterado pelos DL n.º 151/95, de 24 de Junho, 213/97, de 16 de Agosto, 22798, de 17 de Julho e 221/2002, de 22 de Outubro.

⁹⁸ N.º 1 do artigo 11.º do DL n.º 232/2007, de 15 de Junho, alterado pelo DL n.º 58/2011, de 4 de Maio.

⁹⁹ “É (...) uma fase essencialmente analítica, de registo e interpretação das variáveis de controlo relevantes e de recolha de dados e respectiva análise, que deve ser suportada pela elaboração de relatórios sistemáticos e periódicos, de avaliação da eficácia do plano, como sejam os relatórios anuais de estado do ambiente e do ordenamento do território, a Agenda local 21, e outros relevantes.” Em DGOTDU (2008) op. cit., p. 77.

Maio). Neste caso, a paisagem constitui um dos fatores ambientais a analisar, pelo que se pode considerar que estamos perante um dos instrumentos de gestão da paisagem, potencialmente bem sucedidos caso as entidades responsáveis pela sua elaboração internalizem as orientações da ex-DGOTDU (publicadas no Guia da Avaliação Ambiental dos PMOT de 2008) no respetivo procedimento.

De acordo com o PNPOT, “a eficácia dos instrumentos normativos e de gestão nestes domínios exige também o reforço dos meios e da coerência de actuação das entidades responsáveis pela prevenção, fiscalização e segurança no domínio ambiental.”¹⁰⁰ Neste contexto, existem alguns instrumentos económico-financeiros que, se forem concebidos de forma equilibrada e sustentável, podem potenciar a gestão sustentável da paisagem, através da remuneração dos serviços proporcionados pelo ambiente (Alínea c), n.º 2 do artigo 17.º da Proposta de Lei n.º 79/XII), no sentido da “promoção de soluções que estimulem o cumprimento dos objetivos ambientais, [d]a utilização racional dos recursos naturais e [d]a internalização das externalidades ambientais”¹⁰¹. Esta abordagem reconhece e valoriza a importância dos recursos naturais e dos bens e serviços do ecossistemas, do ponto de vista económico, e pode ser aplicada no âmbito da elaboração, implementação e avaliação de planos e projetos. Segundo o RJCNB, os serviços do ecossistema consistem nos benefícios que as pessoas obtêm, direta ou indiretamente, dos ecossistemas, distinguindo-se em (Alínea q) do artigo 3.º do RJCNB): serviços de produção¹⁰², de regulação¹⁰³, culturais¹⁰⁴ e de suporte¹⁰⁵.

Ao ser reconhecida, no âmbito do Relatório do Milénio para a Assembleia Geral das Nações Unidas de 2001, a inexistência de uma avaliação compreensiva global sobre os principais ecossistemas mundiais, esta mesma delineou, com o envolvimento dos governos, do setor privado, das organizações não-governamentais e da comunidade científica, o *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA 2003, 2005a, 2005b). Esta iniciativa internacional fornece, com base na valorização dos serviços do ecossistema¹⁰⁶, uma metodologia de avaliação multi-escala e integrada das consequências das suas

¹⁰⁰ DGOTDU (2007b) Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Acção, p. 18.

¹⁰¹ N.º 1 do artigo 17.º da Proposta de Lei n.º 79/XII.

¹⁰² “Bens produzidos ou apanhados pelos ecossistemas, nomeadamente alimentos, água doce, lenha, fibra, bioquímicos ou recursos genéticos, entre outros; (...)” Em alínea i), Alínea q) do artigo 3.º do RJCNB.

¹⁰³ “Benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, nomeadamente a regulação do clima, de doenças, de cheias ou a destoxificação, entre outros; (...)” Em alínea ii), Alínea q) do artigo 3.º do RJCNB.

¹⁰⁴ “Benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, nomeadamente ao nível espiritual, recreativo, estético ou educativo, entre outros; (...)” Em alínea iii), Alínea q) do artigo 3.º do RJCNB.

¹⁰⁵ “Serviços necessários para a produção de todos os outros serviços, nomeadamente a formação do solo, os ciclos dos nutrientes ou a produtividade primária, entre outros; (...)” Em alínea iv), alínea q) do artigo 3.º do RJCNB.

¹⁰⁶ De acordo com o MEA, “estes benefícios podem ser bens como o alimento ou a água (serviços de produção), funções como o sequestro de carbono (serviços de regulação) ou ainda outros benefícios como a oportunidade de recreio e o valor cultural da paisagem (serviços culturais). Há ainda os serviços de suporte que estão na base de todos estes serviços.” Em <http://ecossistemas.org/ficheiros/Folheto-Port.pdf>.

alterações no bem-estar humano¹⁰⁷, da qual pode resultar um conjunto de medidas para responder a alterações negativas ou incentivar alterações positivas. Consiste numa estrutura de avaliação que pode ser aplicada em diferentes países, funcionando como ferramenta de análise de informação e apoio à decisão. A Avaliação Sub-global Portuguesa terminou em 2009, tendo sido feita a três níveis – nacional, bacia hidrográfica e local (Pereira *et al.* (coord.), 2009) –, e veio dotar o nosso sistema administrativo de uma forma de avaliar o impacto diferencial das alterações nos ecossistemas, incluindo as águas interiores superficiais (Ferreira e Brito, 2009). Deste então, já terão sido desenvolvidas metodologias, a nível global (TEEB, 2013) e europeu (EC, 2013), que decorreram deste primeiro trabalho e já foram reconhecidas pela comunidade política e científica, estando a ser aplicadas e adaptadas em vários países, incluindo Portugal.

A proteção/valorização do capital natural constitui uma das prioridades «Europa 2020» da União Europeia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da política europeia. Apesar deste procedimento ainda não estar previsto na legislação portuguesa, a CE, através da sua última comunicação (CE, 2013b) sobre a utilização de infraestruturas verdes nos principais domínios de intervenção¹⁰⁸, propôs uma nova estratégia que, tendo por base a valorização do capital natural da Europa, “visa incentivar a sua utilização e assegurar que a melhoria dos processos naturais é sistematicamente tida em conta no domínio do ordenamento do território.”¹⁰⁹

Assumindo a Infraestrutura Verde (GI) como um instrumento que recorre à natureza para criar benefícios ecológicos, económicos e sociais, a CE comprometeu-se a elaborar as orientações técnicas, no sentido da sua internalização nas políticas do ambiente e do ordenamento do território – incluindo na gestão dos recursos hídricos – e a analisar os progressos do seu desenvolvimento, em cada Estado-membro, até ao final de 2017, para futuras recomendações (CE, 2013a). De acordo com este documento, a GI é uma “rede estrategicamente planeada de zonas naturais e seminaturais, com outras características ambientais, concebida e gerida para prestar uma ampla gama de serviços ecossistémicos. Incorpora espaços verdes (ou azuis, se envolver ecossistemas aquáticos) e outras características físicas em zonas terrestres (incluindo as costeiras) e marinhas. Em terra, a infraestrutura verde está presente em meios rurais e urbanos.”¹¹⁰

¹⁰⁷ <http://ecossistemas.org/ficheiros/Folheto-Port.pdf>.

¹⁰⁸ “A comunicação sobre infraestruturas verdes baseia-se no Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos e na Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020, a fim de promover o investimento e a utilização de infraestruturas verdes na Europa.” Em CE (2013a) Ambiente: o investimento nas infraestruturas verdes criará múltiplos benefícios para a natureza, a sociedade e as pessoas, p. 2.

¹⁰⁹ CE (2013a) *op. cit.*, p. 1.

¹¹⁰ CE (2013b) Infraestrutura Verde — Valorizar o Capital Natural da Europa. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, pp. 2/3.

Tendo em conta que este instrumento pode contribuir significativamente para a realização de muitos dos objetivos fundamentais da política europeia, torna-se premente o seu desenvolvimento, no âmbito dos instrumentos legislativos, políticos e financeiros existentes (Apêndice 8). No caso de Portugal, este instrumento relaciona-se diretamente com a figura da “Estrutura Ecológica”, de âmbito regional ou municipal, tal como é prevista no artigo 14.º do RJIGT e no quadro estratégico do PNPOT.

ANEXO 2

Enquadramento jurídico e institucional da gestão dos recursos hídricos

“O DPH corresponde a um conceito que está na base de gestão tradicional dos recursos hídricos, prevalecente desde os tempos da Monarquia e consignado no Código Civil de 1867, tendo constituído uma importante base para o estabelecimento do Regime dos Serviços Hidráulicos em 1892 e da Lei das Águas de 1919.”¹¹¹ Atualmente, consiste no “conjunto de bens que, pela sua natureza, a lei submete a um regime de carácter especial”¹¹² e compreende as águas costeiras e territoriais; as águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas; o leito das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés; os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva; e as margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés (Artigo 3.º da Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos). Tal como a REN, o DPH (Figura 05) integra a RFCN e constitui um instrumento para prosseguir objetivos de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, contendo em si potencialidades capazes de assegurar o *Continuum Naturale* e o estabelecimento de estruturas de conservação e valorização da paisagem (Saraiva, 1999).

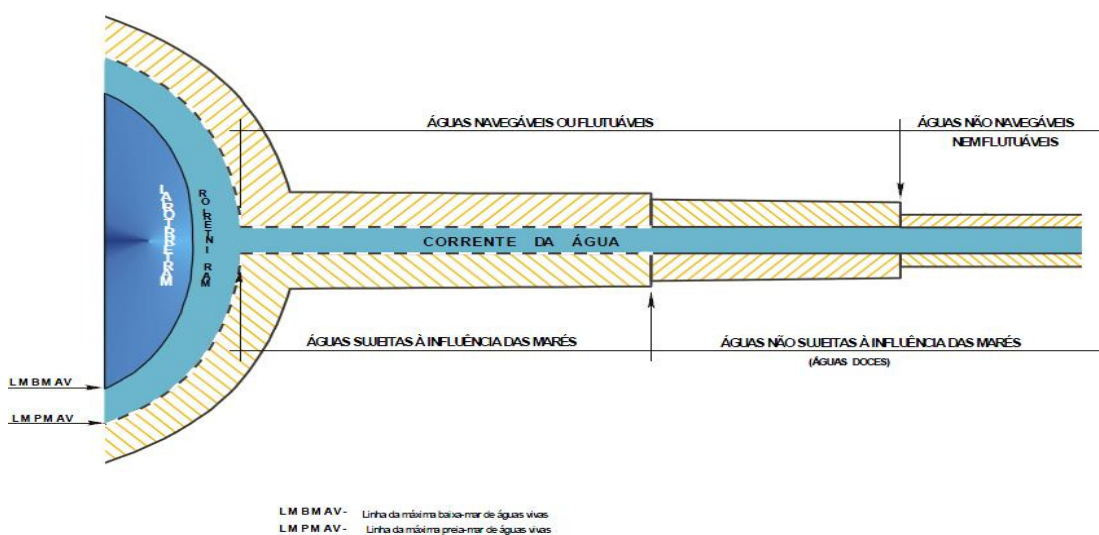


Fig. 05 – Esquematisação do DPH (http://www.inag.pt/inag2004/port/a_intervencao/d_hidrico/utiliza_d_hidr.html)

¹¹¹ Saraiva, M. G. (1999) op. cit., p. 150.

¹¹² http://www.inag.pt/inag2004/port/a_intervencao/d_hidrico/utiliza_d_hidr.html

A autoridade que atualmente tem jurisdição e detém competências de administração e gestão sobre terrenos no domínio público hídrico é a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), através dos seus serviços territorialmente desconcentrados, as Administrações de Região Hidrográfica (ARH). O DPH estabelece, com base legal (DL n.º 226-A/2007, de 31 de Maio¹¹³), algumas noções (corrente navegável, fluviável e não navegável nem fluviável, corrente de água natural, corrente de água artificial, noção de leito, de margem, de ZAC e de ZA, seus limites e/ou largura legalmente estabelecidos) e as respetivas regras que definem a sua condição jurídica. Os principais instrumentos na defesa contra as cheias, em termos de medidas não-estruturais, consistem na figura de ZA¹¹⁴, (...), que institui um regime específico previsto na legislação (ocupação edificada proibida e condicionada), e ZAC¹¹⁵; que simultaneamente estabelecem “restrições a usos do solo incompatíveis ou vulneráveis e, por outro lado, (...) [asseguram] o escoamento de caudais de cheia, bem como outras funções ecológicas e hidrológicas importantes para o ciclo da água e para os ecossistemas que dela dependem.”¹¹⁶

Por fim, a figura de ZP surgiu com a aprovação da LA e integra todas as zonas “que exigem proteção especial ao abrigo de legislação comunitária, no que respeita à proteção das águas de superfície e subterrâneas ou à conservação dos habitats e das espécies dependentes da água”¹¹⁷, com objetivos e normas de qualidade devidamente identificados. Em termos de gestão territorial, apesar da UE ter desenvolvido, nas últimas duas décadas, um conjunto de iniciativas relevantes no domínio do ordenamento do território, o estabelecimento das suas políticas é sempre uma competência exclusiva de cada EM, cujo produto final pode integrar no conjunto de instrumentos de ordenamento e planeamento para a aplicação da Política Comunitária de Ambiente, em particular no domínio dos Recursos Hídricos (Quadro 13).

NÍVEL ESPACIAL	ÁGUA	ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	OUTROS DOMÍNIOS
Nacional	Plano Nacional da Água (PNA) Planos Específicos de Gestão	Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT)	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)

¹¹³ Alterado pelos DL n.º 391-A/2007, de 21 de Dezembro e DL n.º 93/2008, de 4 de Junho, por sua vez retificado pela Dec. Retif. n.º 32/2008, de 11 de Junho (RURH); Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho (LA); Lei 54/2005, de 15 de Novembro; DL n.º 77/2006, de 30 de Março; DL n.º 97/2008, de 11 de Junho (REF); DL n.º 201/92, de 29 de Setembro; DL n.º 309/93, de 2 de Setembro, alterado pelos DL n.º 218/94, de 20 de Agosto e n.º 113/97, de 10 de Maio (em MAOTDR (2008a) op. cit., p.114/115).

¹¹⁴ “Zona contígua à margem que como tal esteja classificada por um ato regulamentar por se encontrar ameaçada por cheias” (em MAOTDR (2008a) op. cit., p.116).

¹¹⁵ “Áreas contíguas à margem dos cursos de água ou do mar que se estendem até à linha alcançada pela maior cheia com probabilidade de ocorrência num período de retorno de um século” (em MAOTDR (2008a) op. cit., p.116).

¹¹⁶ Saraiva, M. G. (1999) op. cit., p. 113.

¹¹⁷ <http://portaldagua.inag.pt/PT/InfoTecnica/Directiva/Acoes/ZonasProtegidas/Pages/default.aspx>.

	<p>de Águas (PEGA)</p> <p>Plano Nacional de Utilização Eficiente da Água (PNUEA)</p> <p>Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR)</p> <p>Programa Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroeléctrico (PNBEPH)</p> <p>Estratégia Nacional para o Mar (RCM n.º 163/2006, de 12 de Dezembro)</p>		<p>Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB)</p> <p>Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC)</p> <p>Plano Nacional de Política de Ambiente (RCM n.º 38/95, de 21 de Abril)</p> <p>Programa Nacional de Combate à Desertificação (RCM n.º 69/99, de 7 de Julho)</p> <p>Plano de Desenvolvimento Rural (RCM n.º 147/2006, de 2 de Novembro)</p> <p>Estratégia Nacional para as Florestas (RCM n.º 114/2006, de 15 de setembro)</p> <p>Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI)</p> <p>Estratégia Nacional de Energia (RCM n.º 169/2005, de 24 de Outubro)</p> <p>Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (RCM n.º 20/2013, de 10 de Abril)</p> <p>Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional (RCM n.º 82/2009, de 8 de Setembro)</p> <p>Plano Nacional Marítimo Portuário (previsto no PNPOT)</p> <p>Plano Estratégico Nacional para o Turismo (RCM n.º 53/2007, de 4 de Abril, na sua redação atual pela RCM n.º 24/2013, de 16 de Abril)</p> <p>Plano Nacional de Regadio (previsto no PNPOT)</p>
Regional / Bacias e Regiões Hidrográficas	<p>Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH)</p> <p>Planos Específicos de Gestão de Águas (PEGA)</p>	<p>Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)</p>	<p>Planos Regionais de Ordenamento Florestal (DL n.º 16/2009, de 14 de janeiro)</p>
Regional / Intermunicipal	<p>Planos Especiais de Ordenamento do Território (POOC, POE, POAAP)</p> <p>Planos Específicos de Gestão de Águas (PEGA)</p>	<p>Planos Especiais de Ordenamento do Território (POOC, POE, POAAP, POAP)</p> <p>Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território</p>	<p>Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000)</p> <p>Convenção de Ramsar (Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional, DL n.º 101/80, de 9 de Outubro; DL n.º 33/84, de 10 de Julho;</p>

	Programas de ação para proteção das águas contra poluição causada por nitratos de origem agrícola (DL n.º 235/97, de 3 de Setembro, alterado pelo DL n.º 68/99 de 11 de Março)	(PIOT)	DL n.º 34/91, de 30 de Abril)
Municipal / Local	Planos Específicos de Gestão de Águas (PEGA) Zonas adjacentes (ZA) /Zonas ameaçadas pelas cheias (ZAC) (DL n.º 364/1998, de 21 de Novembro, Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos e LA) Regulamento da Náutica de Recreio (DL n.º 124/2004 de 25 de Maio) /Regulamento da Navegação em Albufeiras (Anexo à Portaria n.º 783/98, de 19 de Setembro) Medidas de proteção e valorização de recursos hídricos (complementares às dos PGRH)	Planos Municipais de Ordenamento do Território (PDM, PU e PP) Medidas Preventivas (MP) / Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) / Zona de Defesa e Controle Urbano (ZDCU) Reserva Ecológica Nacional (REN)	Plano de Gestão Florestal (DL n.º 205/99, de 9 de Junho), Planos de Defesa da Floresta (Portaria n.º 1185/04, de 15 de Setembro) Condicionalidade – PAC (Regulamento n.º 1782/2003 de 29 de Setembro) Reserva Agrícola Nacional (RAN)

Quadro 13 - Instrumentos de ordenamento, planeamento e regulamentação, direta ou indiretamente relacionados com a gestão dos recursos hídricos (MAOTDR, 2008a)

2.1 Instrumentos de Planeamento dos Recursos Hídricos

De acordo com o ponto n.º 1 do artigo 24.º da LA, o planeamento dos recursos hídricos visa fundamentar e orientar a proteção e a gestão das águas e a compatibilização das suas utilizações com as suas disponibilidades e é concretizado, através do Plano Nacional da Água¹¹⁸ (PNA), que abrange todo o território; os PGRH (Alínea b), n.º 2 do artigo 24.º da LA), que abrangem as bacias hidrográficas integradas numa região hidrográfica e que constituem a base de suporte à gestão, proteção e valorização social e económica das águas; e os Planos Específicos de Gestão de Águas (PEGA) (Alínea c), n.º 2 do artigo 24.º da LA), complementares aos PGRH, e que “podem ser de âmbito territorial, abrangendo uma sub-bacia ou uma área geográfica específica, ou de âmbito

¹¹⁸ Alínea a), n.º 2 do artigo 24.º da LA. Aprovado pelo DL n.º 112/2002, de 17 de Abril.

setorial, abrangendo um problema, tipo de água, aspeto específico ou setor de atividade económica com interação significativa com as águas.”¹¹⁹

2.1.1 Plano Nacional da Água (PNA)

O PNA (Quadro 14) “define a política nacional de gestão dos recursos hídricos e visa promover a sustentabilidade das utilizações da água, assegurar a gestão integrada do domínio hídrico e promover a gestão sustentável da procura, bem como a racionalização e eficácia do quadro institucional e normativo em matéria de recursos hídricos e, ainda, promover a informação e a participação das populações nos processos de planeamento e gestão desses recursos e estimular o estudo e a investigação sobre os sistemas hídricos.”¹²⁰

PRINCIPAL AUTORIDADE	Autoridade Nacional da Água (Alínea a), n.º 2 do artigo 8.º)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Território Nacional (Alínea a), n.º 2 do artigo 24.º)
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	O Conselho Nacional da Água (CNA) – no qual estão representados os organismos da Administração Pública e as organizações profissionais, científicas, sectoriais e não-governamentais mais representativas e relacionadas com a matéria da água – acompanha a elaboração e a execução do plano. (N.ºs 1 e 2 do artigo 11.º)

Quadro 14 – Principais características do PNA, de acordo com a LA.

2.1.2 Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas (PGRH)

Por seu turno, os PGBH (Quadro 15) são instrumentos de planeamento das águas, de natureza setorial, que visam a gestão, proteção e a valorização ambiental, social e económica das águas ao nível da bacia hidrográfica. De acordo com a LA, “para além de identificar, caracterizar todas as massas de água sejam superficiais ou subterrâneas de uma bacia hidrográfica, a identificação das pressões, a identificação das redes de monitorização, a análise económica das utilizações da água, a definição de objectivos ambientais para as massas de água superficiais e subterrâneas, bem como a identificação dos objectivos sócio-económicos de curto, médio e longo prazo a considerar, os PGBH definem os programas de medidas e acções previstos para o cumprimento dos objectivos ambientais, devidamente calendarizados, especializados, orçamentados e com indicação das entidades responsáveis pela sua elaboração.”¹²¹

¹¹⁹ <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9>.

¹²⁰ RCM n.º 152/2001, de 11 de Outubro, p. 6442.

¹²¹ Idem.

PRINCIPAL AUTORIDADE	Autoridade Nacional da Água (Alínea a), n.º 2 do artigo 8.º), através dos serviços territorialmente desconcentrados (ARH)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Bacias hidrográficas integradas numa região hidrográfica (Alínea b), n.º 2 do artigo 24.º)
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - O Conselho Nacional da Água (CNA) – no qual estão representados os organismos da Administração Pública e as organizações profissionais, científicas, sectoriais e não-governamentais mais representativas e relacionadas com a matéria da água – acompanha a elaboração e a execução dos planos. (N.ºs 1 e 2 do artigo 11.º). - A representação dos setores de atividade e dos utilizadores dos recursos hídricos é assegurada, para além do CNA, através dos CRH, enquanto órgãos consultivos da APA, em matéria de recursos hídricos, para as respetivas bacias hidrográficas nela integradas (Alínea b), n.º 2 do artigo 7.º) - A APA elabora, executa e aprova os PGRH podendo os poderes para elaboração e execução dos programas de medidas, previstos nestes planos, ser delegados nas autarquias, mediante prévia celebração de contratos-programa (N.ºs 4 e 5 do artigo 8.º).

Quadro 15 – Principais características dos PGRH, de acordo com a LA.

2.1.3 Planos Específicos de Gestão das Águas (PEGA)

Os PEGA (Quadro 16), complementares dos PGRH, são planos de gestão mais pormenorizada (N.º 1 do artigo 31.º da LA), decorrentes da LA, que podem incluir medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos para certas zonas (N.º 2 do artigo 31.º da LA). Nos termos da LBOTU, os PEGA configuram planos setoriais de âmbito nacional, regional ou local, sendo o seu prazo de avaliação e atualização estabelecido pelos próprios planos. Apesar do conjunto de matérias e temas passíveis de serem tratados por estes instrumentos ser muito alargado, o MAOTDR (2008a) considerou, no seu documento “Articulação entre a gestão da água e o ordenamento do território”, que a “Requalificação e Valorização da Rede Hidrográfica” constitui uma das matérias que maior relevância pode ter no quadro do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, como objeto dos PEGA.

PRINCIPAL AUTORIDADE	Autoridade Nacional da Água (Alínea a), n.º 2 do artigo 8.º), através inclusivamente dos seus serviços territorialmente desconcentrados (ARH)
UNIDADE ESPACIAL DE ATUAÇÃO	Sub-bacia ou outra área geográfica específica, problema, tipo de água ou sistemas aquíferos, setor de atividade, (Alínea c), n.º 2 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 31.º)
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	- A APA elabora, executa e aprova os PEGA, podendo estas competências ser delegadas nas autarquias, associações de utilizadores e concessionários de

	<p>utilização de recursos hídricos, mediante prévia celebração de protocolos, contratos-programa ou contratos de parceria; (Artigo 8.º).</p> <p>- O Conselho Nacional da Água (CNA) – no qual estão representados os organismos da Administração Pública e as organizações profissionais, científicas, sectoriais e não-governamentais mais representativas e relacionadas com a matéria da água – acompanha a elaboração e a execução dos planos. (N.ºs 1 e 2 do artigo 11.º).</p> <p>- A representação dos setores de atividade e dos utilizadores dos recursos hídricos é assegurada, para além do CNA, através dos CRH, enquanto órgãos consultivos da APA, em matéria de recursos hídricos, para as respetivas bacias hidrográficas nela integradas (Alínea b), n.º 2 do artigo 7.º)</p>
--	---

Quadro 16 – Principais características dos PEGA, de acordo com a LA.

2.2 Instrumentos de Ordenamento dos Recursos Hídricos

No âmbito do ordenamento do território e no sentido da prossecução dos objetivos dos PGRH e respetivas orientações para a gestão territorial envolvente dos cursos de água, compete aos IGT, compatibilizar a utilização dos recursos hídricos com a sua salvaguarda, bem como a proteção do património natural ou cultural e da paisagem¹²², em função dos fins, princípios gerais e objetivos estabelecidos pela LBOTU e pelo RJIGT (MAOTDR, 2008a) (Apêndice 9). Neste contexto, destacam-se os PEOT (Artigo 19.º da LA), cujo principal objetivo consiste na proteção e valorização dos recursos hídricos, nomeadamente, os POAAP (Artigo 20.º da LA), os POOC (Artigo 21.º da LA) e os POE (Artigo 22.º da LA). No entanto, de um modo geral, em termos de relação entre instrumentos de ordenamento do território e dos recursos hídricos (Figura 06), a LA estabelece que:

- O PNPOT e o PNA “devem articular-se entre si, de modo a garantir um compromisso recíproco de integração e compatibilização das respectivas opções;”¹²³
- Os instrumentos de âmbito setorial, com impactes significativos sobre as águas, devem integrar os objetivos e as medidas previstas nos instrumentos de planeamento dos recursos hídricos;¹²⁴ e
- Todas as medidas preconizadas nos PEOT e nos PMOT devem ser articuladas e compatibilizadas com as que são previstas no artigo 32.º da LA e nos instrumentos de planeamento dos recursos hídricos, na medida em que estes últimos vinculam a Administração Pública (N.º 2 do artigo 17.º da LA).

¹²² “A ocupação, a utilização e a transformação do solo estão subordinadas aos fins, princípios gerais e objectivos específicos estabelecidos nos artigos 3.º, 5.º e 6.º do presente diploma e conformam-se com o regime de uso do solo definido nos instrumentos de planeamento territorial. Idênticos fins, princípios gerais e objectivos são aplicáveis, com as devidas adaptações, ao ordenamento das águas e zonas envolventes, marginais ou ribeirinhas.” Em artigo 14.º da LBOTU.

¹²³ N.º 1 do artigo 17.º da LA.

¹²⁴ Idem.

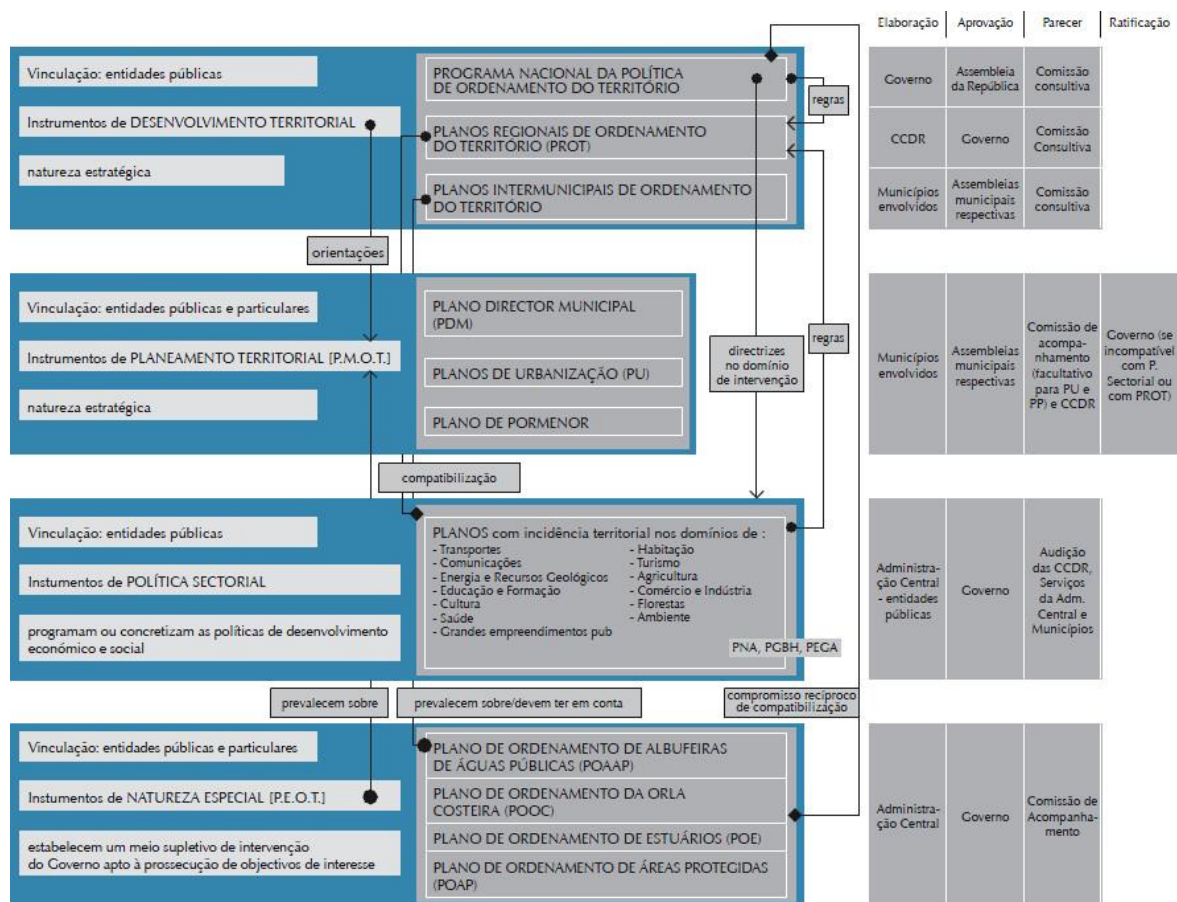


Fig. 06 - Relações entre os IGT, devendo acrescentar-se no quadro dos instrumentos de política sectorial os PGRH, em substituição dos PGBH (MAOTDR, 2008a)

Por outro lado, deve recordar-se ainda a importância dos procedimentos de AIA no que diz respeito ao “processo de decisão relativo a diversos projectos e empreendimentos relacionados com a gestão dos recursos hídricos e com fortes interacções no domínio do ordenamento do território.”¹²⁵ A AIA é um instrumento de carácter preventivo de política de defesa e preservação do ambiente, no entanto tem como objetivo apoiar a decisão apenas sobre projetos, cuja localização, tipologia e dimensão, constam dos Anexos I e II, do DL 197/2005, de 8 de Novembro (MAOTDR, 2008a). Todos os projetos aqui referenciados são relativos a obras com interesse exclusivamente económico, pelo que, a título de exemplo, qualquer projeto de reabilitação de uma linha de água ou de construção de um parque ribeirinho, não fica abrangido por este diploma legal, pelo menos de uma forma direta.

É de destacar, no entanto, o potencial contributo do procedimento de AIA para a integração de políticas, face às áreas temáticas que constam dos Estudos de Impacte

¹²⁵ MAOTDR (2008a) op. cit., p. 122.

Ambiental¹²⁶ (EIA) e que por ela são abrangidas, no âmbito da Portaria n.º 330/2001, de 2 de Abril: Diversidade Biológica, Geologia e Geomorfologia, Hidrogeologia, Recursos Hídricos (Superficiais e Subterrâneos), Resíduos, Qualidade do Ar, Ruído, Clima, Paisagem, Património Cultural e Arqueológico, Ordenamento do Território e Sócio-economia (Ponto IV, n.º 3 do Anexo II da Portaria n.º 330/2001, de 2 de Abril). “Importa, todavia, que seja complementado por medidas que, no interior de cada uma das políticas sectoriais, concorram para uma verdadeira integração das preocupações ambientais.”¹²⁷

2.3 Instrumentos de Proteção e Valorização dos Recursos Hídricos

De modo a complementar os programas de medidas constantes nos instrumentos de planeamento e de ordenamento dos recursos hídricos (N.º 3 do artigo 32.º da LA), a LA prevê conjuntos de medidas para sistemática proteção e valorização dos recursos hídricos¹²⁸ (complementares às dos PGRH), a implementar tanto a nível nacional, regional ou local, devendo o respetivo regime de intervenção ser objeto de legislação ou regulamentação específica (N.º 4 do artigo 32.º da LA), integrando as disposições já exaradas nesta mesma lei. De um modo geral, estas “medidas têm por objetivo:

- a) A conservação e reabilitação da rede hidrográfica, da zona costeira e dos estuários e das zonas húmidas;
- b) A proteção dos recursos hídricos nas captações, zonas de infiltração máxima e zonas vulneráveis;
- c) A regularização de caudais e a sistematização fluvial;
- d) A prevenção e a proteção contra riscos de cheias e inundações, de secas, de acidentes graves de poluição e de rotura de infraestruturas hidráulicas.”¹²⁹

No caso particular das paisagens ribeirinhas, destaca-se o artigo 33.º da LA que integra as medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas, que compreendem, entre outras, a reabilitação das linhas de água degradadas e das zonas ribeirinhas (Alínea b), n.º 1 do artigo 33.º da LA) e a renaturalização e valorização

¹²⁶ “Documento elaborado pelo proponente no âmbito do procedimento de AIA, que contém uma descrição sumária do projecto, a identificação e avaliação dos impactes prováveis, positivos e negativos, que a realização do projecto poderá ter no ambiente, a evolução previsível da situação de facto sem a realização do projecto, as medidas de gestão ambiental destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos esperados e um resumo não técnico destas informações.” Em alínea i), alínea b) do artigo 2.º do DL n.º 197/2005, de 8 de Novembro.

¹²⁷ RCM n.º 152/2001, de 11 de Outubro, p. 6442.

¹²⁸ N.º 1 do artigo 32.º da LA. Medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas, medidas de conservação e reabilitação da zona costeira e estuários, medidas de conservação e reabilitação das zonas húmidas, medidas de proteção especial dos recursos hídricos, medidas de proteção das captações de água, zonas de infiltração máxima, zonas vulneráveis, medidas de proteção contra cheias e inundações, medidas de proteção contra secas, medidas de proteção contra acidentes graves de poluição, medidas de proteção contra rotura de infraestruturas hidráulicas e Estado de emergência ambiental. Em artigos 33.º a 44.º da LA.

¹²⁹ N.º 2 do artigo 32.º da LA.

ambiental e paisagística das linhas de água e das zonas envolventes (Alínea e), n.º 1 do artigo 33.º da LA). De acordo com o mesmo diploma legal, as medidas “devem ser executadas sob orientação da Autoridade Nacional da Água, sendo da responsabilidade: a) Dos municípios, nos aglomerados urbanos; b) Dos proprietários, nas frentes particulares fora dos aglomerados urbanos; [e] c) Dos organismos dotados de competência, própria ou delegada, para a gestão dos recursos hídricos na área, nos demais casos.”¹³⁰

Existem alguns programas, estudos e projetos – já selecionados, em curso ou finalizados – que foram desenvolvidos a nível nacional e regional e que se enquadram nesta tipologia de instrumento.¹³¹ Normalmente, estes visam o desenvolvimento de ações concretas, nos mais diversos domínios de atuação, ao nível da gestão das águas, incluindo intervenções em linhas de água. Neste âmbito, destaca-se, pelo seu impacto territorial e socioeconómico a nível nacional, o já concluído Programa Polis. Este foi aprovado (RCM n.º 26/2000, de 15 de maio) antes da publicação da Lei da Água, em 2005, e visava essencialmente promover a qualidade de vida nas cidades, melhorando a atratividade e competitividade dos centros urbanos¹³², através da concretização de ações, nas vertentes urbanística e ambiental, que foram objeto de contratualização com a ex-DGOTDU. De acordo com o DL n.º 232/2007, de 15 de Junho, este tipo instrumentos também se encontra sujeito ao regime de avaliação da AAE.

2.4 Enquadramento institucional

Relativamente ao enquadramento institucional, na Figura 07, identificam-se nos diversos níveis de decisão, as principais entidades e instituições com atribuições e competências nos domínios da política da água e do ordenamento do território, depois da criação das ARH (hoje serviços territorialmente desconcentrados da APA) em 2008, que decorreu “da obrigatoriedade constante da DQA de efetuar a gestão da água no quadro das bacias hidrográficas”¹³³; e da última reestruturação do Ministério da tutela do Ambiente e do Ordenamento do Território. À APA, enquanto Autoridade Nacional da Água, compete-lhe um conjunto de ações (n.º 2 do artigo 8.º da LA), associadas ao planeamento e gestão da paisagem ribeirinha, dos quais se destaca a promoção da requalificação e valorização dos recursos hídricos e a sistematização fluvial (Alínea f), n.º 2 do artigo 8.º da LA).

Neste contexto, é de notar ainda o papel fundamental das CCDR na articulação dos instrumentos de ordenamento do território com as regras e princípios decorrentes da Lei

¹³⁰ N.º 5 do artigo 33.º da LA.

¹³¹ <http://portaldaaagua.inag.pt/PT/InfoTecnica/PGA/Pages/default2.aspx>.

¹³² http://www.dgterritorio.pt/a_dgt/outras_estruturas/programa_polis/.

¹³³ MAOTDR (2008a) op. cit., p. 122.

da Água e dos planos de recursos hídricos nela previstos, bem como na integração da política da água nas políticas transversais de ambiente (N.º 3 do artigo 7.º da LA). Nos termos do artigo 10.º da LA as CCDR são os órgãos desconcentrados do ministério da tutela do Ambiente e do Ordenamento do Território “a quem cabe, em termos regionais [e com a necessária colaboração técnica da APA]: a) protecção e valorização das componentes ambientais das águas integradas na ponderação global de tais componentes através dos instrumentos de gestão territorial; [e] o exercício das competências coordenadoras que lhe são atribuídas por lei no domínio da prevenção e controlo integrados da poluição.”¹³⁴

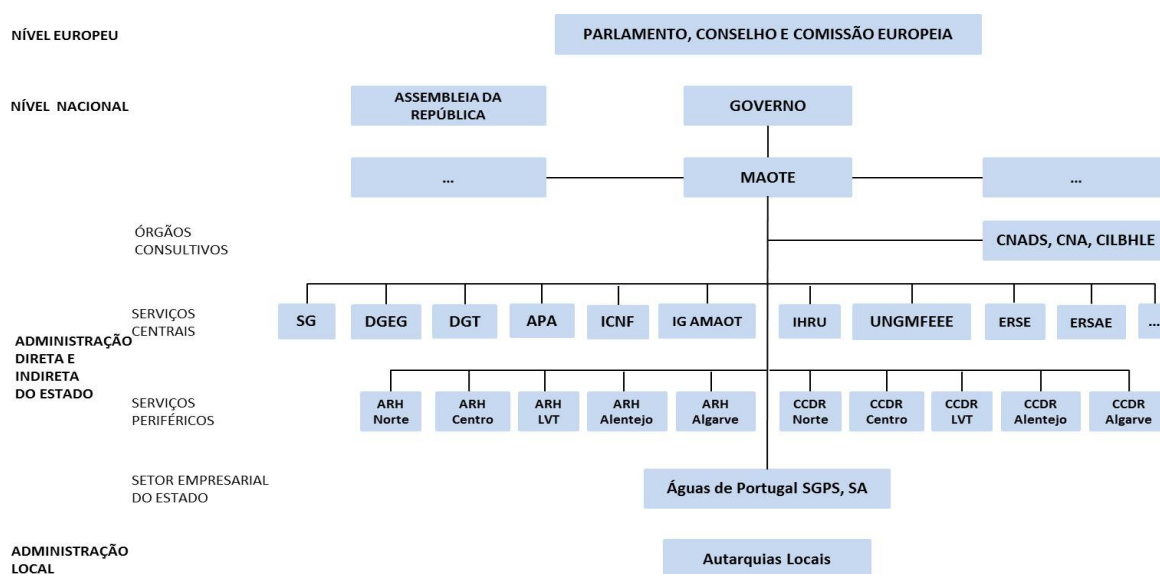


Fig. 07 – Níveis de decisão e instituições com competências nos domínios da gestão da água e do ordenamento do território, à data de Agosto de 2013 (DL n.º 119/2013, de 21 de agosto) (Adaptado de MAOTDR, 2008a)

¹³⁴ N.º 1 do artigo 10.º da LA.

ANEXO 3

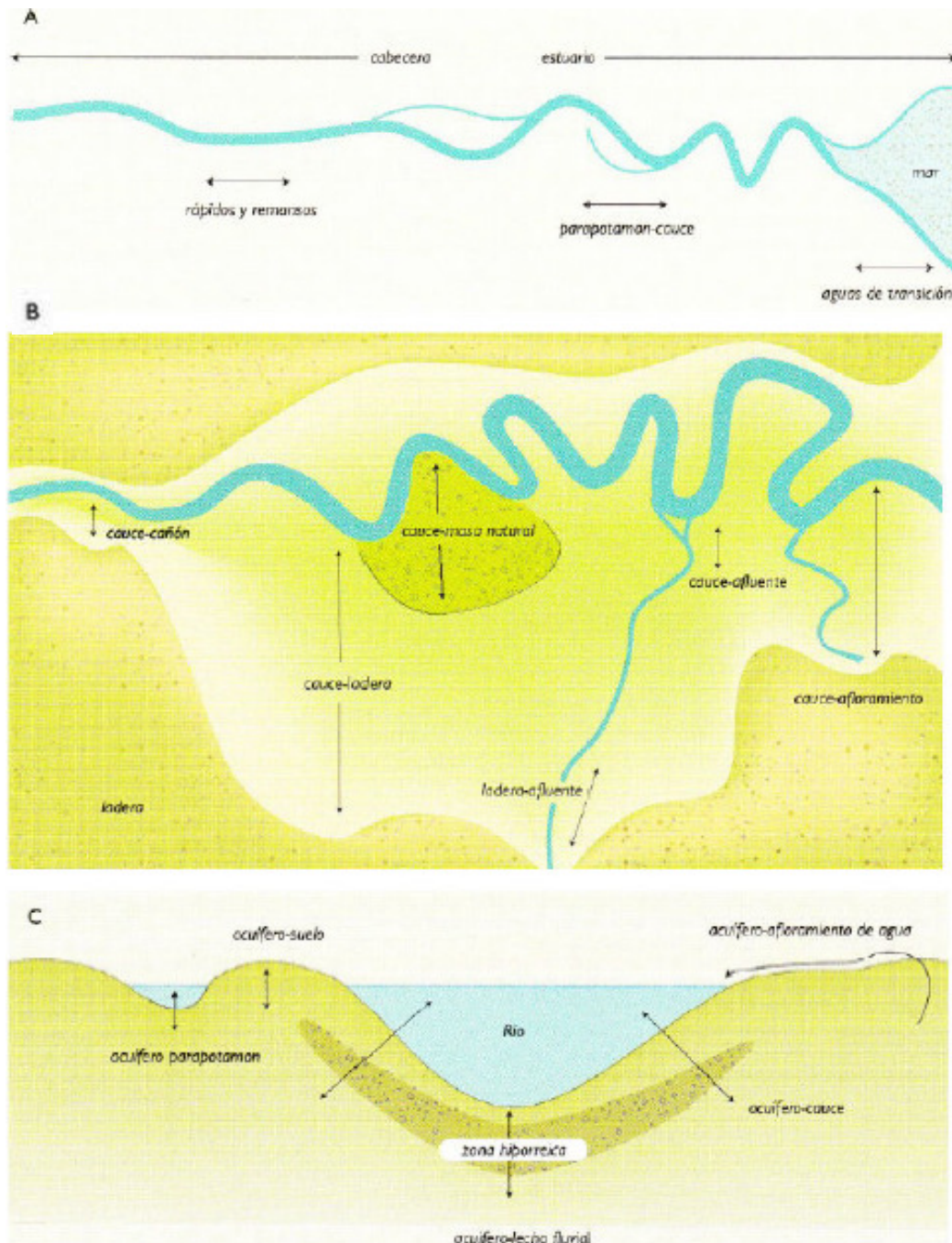
Quadro-síntese dos instrumentos disponíveis para o ordenamento e planeamento de paisagens ribeirinhas (Adaptado de Curado, 2003, p. 118)

LBPOTU	PROT	Não vincula privados. Realizados na ótica da regionalização. Pouca evidência da sua funcionalidade nos anos passados de implementação. Possibilidade de assegurar um regime de proteção da paisagem ribeirinha, no âmbito da figura Estrutura Ecológica, a nível regional.
	PIOT	Não vincula privados. Não pressupõe uma materialização espacial das opções (instrumento de desenvolvimento territorial). Não há uma entidade responsável pelo plano. Possibilidade de assegurar uma estratégia ou regime de proteção da paisagem ribeirinha, através do princípio da contratualização (PAT).
	PDM	Vincula privados. Tradicionalmente, dá muita importância aos espaços urbanos em detrimento dos não urbanos. Apenas pode ser considerado se o corredor fluvial estiver inserido num concelho, em toda a sua extensão. Possibilidade de assegurar um regime de proteção da paisagem ribeirinha, no âmbito da EEM.
	PEOT	Vincula privados. Sobrepõe-se aos PDM. No caso das áreas protegidas, é necessário que a "paisagem ribeirinha" esteja integrada numa área protegida ou então que essa "paisagem ribeirinha" tenha características para ser classificada como paisagem protegida, ou seja, é necessário que haja vontade política para que tal aconteça.
	Plano Setorial	Não vincula privados. A 'paisagem ribeirinha' está sob a alçada do sector da gestão das águas da administração central (APA).
Lei da Água	PGRH	Não vincula privados. Realizados, tendo por base a bacia hidrográfica como unidade de gestão. Enquadra medidas de restauração ecológica, requalificação hidromorfológica e melhoria da conectividade fluvial para determinadas linhas de água. Sem poder executório.
	PEGA	Não vincula privados. Âmbito espacial flexível. Pode incluir medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas, entre as quais, renaturalização e valorização ambiental e paisagística das linhas de água e das zonas envolventes. Elaboração, execução e aprovação dos planos são competência da APA, no entanto, as duas primeiras ações podem ser delegadas nas autarquias, associações de utilizadores e concessionários de utilização de recursos hídricos.
	Medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos	Carácter flexível (estratégico ou operacional). Podem constituir medidas de conservação e reabilitação da rede hidrográfica e zonas ribeirinhas. Não enquadram IGT. Regime de intervenção a definir (objeto de legislação ou regulamentação específica): programas e planos, de âmbito nacional, ou planos, projetos, estudos e ações, de âmbito regional/local.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

Dimensões do sistema fluvial e relações entre os elementos dominantes em cada dimensão e sector A) dimensão longitudinal, B) dimensão transversal e C) dimensão vertical (Tánago, 2011)



APÊNDICE 2

Funções dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados (MAOTDR, 2009)

FUNÇÕES	EXEMPLOS
Aprovisionamento (produtos obtidos dos ecossistemas)	
Alimentação humana	Produção de peixe, carne, frutos, cereais,...
Alimentação animal	Forragem, pastagem, sementes, frutos,...
Água para uso humano, agrícola, industrial e energético	Armazenamento e retenção de água para abastecimento público, industrial e agrícola, e produção de energia
Combustível e fibras	Matéria-prima em processos de valorização energética, produção de madeira e turfa,...
Bioquímicos	Extração de produtos medicinais e de outros materiais
Material genético	Genes que permitem a resistência a elementos patogénicos, a criação / manutenção de espécies ornamentais,...
Regulação (benefícios de processo dos ecossistemas)	
Regulação do clima	Emissão e retenção de gases com efeito de estufa; influência local e regional na temperatura, precipitação e outros processos climáticos, produção de oxigénio
Regulação da água (ciclos hidrológicos)	Retenção de água e recarga de aquíferos
Purificação da água	Retenção, recuperação e remoção de nutrientes e poluentes
Regulação da erosão	Prevenção da erosão dos solos e controlo da sedimentação
Regulação de riscos ambientais	Regulação do escoamento superficial, protecção de cheias, barreira natural contra incêndios,...
Polinização	Habitat para polinizadores
Culturais (benefícios não-materiais obtidos dos ecossistemas)	
Espiritual e religioso	Fonte de inspiração; muitas religiões relacionam os valores espirituais e religiosos com determinados aspetos dos ecossistemas aquáticos
Recreativo	Oportunidade para actividades de recreio, caça, pesca,...
Estético	Muitas pessoas associam beleza e valor estético a determinados aspetos dos ecossistemas aquáticos
Educacional	Oportunidades para educação e formação (formal e informal)
Suporte (necessários para a produção de todos os outros serviços)	
Habitat	Local de abrigo, nidificação,...
Formação do solo	Retenção de sedimentos e acumulação de matéria orgânica
Ciclo dos nutrientes	Armazenamento e reciclagem de nutrientes

APÊNDICE 3

Princípios da Boa Governança (CCE, 2001)

Abertura	As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os EM, deverão seguir uma estratégia de comunicação ativa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este aspeto reveste particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas.
Participação	A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a conceção até à execução. O reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia.
Responsabilização	É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua ação na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos EM e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for.
Eficácia	As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objetivos prosseguidos e que as decisões sejam adotadas ao nível mais adequado.
Coerência	As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a basear; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo.

APÊNDICE 4

Medidas de protecção da paisagem humanizada e leitos de cheia e zonas alagáveis (CEMAT, 2000)

“A política de ordenamento do território pode contribuir para a protecção, a gestão e a valorização das paisagens, através da adopção de medidas apropriadas e, em especial, de uma melhor interacção entre as várias políticas sectoriais com incidência territorial. Entre as várias medidas adequadas no campo da protecção da paisagem incluem-se:

- a integração do ordenamento da paisagem no ordenamento do território e nas políticas sectoriais como, por exemplo, nas políticas relacionadas com a economia, a agricultura, o desenvolvimento urbano e das infra-estruturas, a cultura, o ambiente, o desenvolvimento social, que têm efeitos directos ou indirectos no ordenamento da paisagem;
- o estudo e a avaliação geral das paisagens, a análise das suas características, dos seus ecossistemas e dos fatores e pressões que estão na origem da sua transformação; a definição e aplicação de objectivos de qualidade paisagística;
- a implementação de políticas integradas destinadas a, simultaneamente, proteger, gerir e ordenar as paisagens;
- a inclusão do ordenamento da paisagem em programas internacionais;
- maior cooperação transfronteiriça transnacional e inter-regional nos domínios do ordenamento da paisagem, do intercâmbio de experiências e dos projectos de investigação, sobretudo os que envolvem autoridades locais e regionais;
- maior sensibilização da população, das organizações privadas e das autoridades territoriais para o valor das paisagens, para a sua importância económica e para a sua transformação, bem como para as possibilidades de conservação e de valorização;
- maior integração do ordenamento da paisagem nos programas de formação de várias disciplinas; programas de formação interdisciplinares.” (p. 13)

“Uma política integrada de ordenamento do território permite avaliar e reduzir os conflitos entre as diferentes funções dos leitos de cheia. São particularmente importantes os seguintes elementos:

- protecção de ecossistemas particularmente vulneráveis;
- gestão mais sustentável do sistema hídrico em toda a bacia de drenagem, dedicando especial atenção à quantidade de água, que deveria estar relacionada com a retenção, a infiltração e a resistência do leito do rio, tanto do rio principal como dos seus afluentes;

- integração da gestão do sistema hídrico em toda a bacia de drenagem nos vários níveis do ordenamento do território;
- prevenção de inundações e da poluição das águas, pela promoção da cooperação no campo da gestão integrada e sustentável das bacias hidrográficas transfronteiriças e transnacionais;
- contenção da expansão urbana em áreas de grande valor ambiental e em áreas onde exista um potencial risco de inundação;
- elaboração de programas destinados a conservar o pequeno número de linhas de água naturais e semi-naturais que ainda existem na Europa, especialmente nos novos Estados membros.” (p. 17)

APÊNDICE 5

Princípios gerais que devem sustentar a implementação da CEP (CE, 2008. As transcrições que se apresentam são uma tradução livre do original de Abreu *et al.*, 2011)

A	Considerar o território como um todo A Convenção aplica-se a todo o território e incide sobre áreas naturais, rurais, urbanas e periurbanas. Abrange áreas terrestres, as águas interiores e as águas marinhas. Aplica-se tanto a paisagens que podem ser consideradas excepcionais, como a paisagens da vida quotidiana e a paisagens degradadas.
B	Reconhecer o papel fundamental do conhecimento A identificação, descrição e avaliação das paisagens constitui a fase preliminar de qualquer política de paisagem. Isto envolve uma análise das características morfológicas, arqueológicas, históricas, culturais e naturais e suas Inter relações, tal como uma análise das alterações verificadas ao longo do tempo. A percepção da paisagem pelo público também deve ser analisada, tanto do ponto de vista do seu desenvolvimento histórico como do seu significado recente.
C	Promover a sensibilização O envolvimento activo do público exige que o conhecimento especializado deve de ser acessível a todos, ou seja deve estar facilmente disponível, estruturado e apresentado de modo compreensível mesmo para não especialistas.
D	Definir estratégias da paisagem Cada nível administrativo (nacional, regional e local) deve conceber estratégias de paisagem específicas e/ou sectoriais no âmbito das suas competências. Estas são baseadas em recursos e instituições que quando condenadas em termos espaciais e temporais, permitem uma programação da política de implementação. As várias estratégias devem de ser ligadas por objectivos de qualidade paisagística.
E	Integrar a dimensão paisagística em políticas territoriais A dimensão paisagística deve ser incluída na preparação de todas as políticas de gestão territorial, tanto as gerais como sectoriais, de modo a orientar as propostas qualificadas de protecção, gestão e ordenamento.
F	Integrar a paisagem em políticas sectoriais A paisagem deve ser plenamente considerada através de procedimentos apropriados que permitam a inclusão sistemática da dimensão paisagem em todas as políticas que têm influência na qualidade do território. Esta integração diz respeito às várias entidades e departamentos administrativos ao mesmo nível (integração horizontal) e aos vários organismos pertencentes a níveis diferentes (integração vertical).
G	Concretizar objectivos de qualidade paisagística Qualquer acção de planeamento ou projecto deve obedecer a objectivos de qualidade paisagística. Em particular deve aumentar a qualidade paisagística, ou pelo menos não provocar declínio. Os efeitos dos projectos sobre a paisagem, qualquer que seja a sua escala, devem por isso ser avaliados e definidas regras e instrumentos correspondentes a esses efeitos. Cada acção de planeamento ou projecto deve não só harmonizar-se, mas também ser adequado às características dos sítios.

APÊNDICE 6

Policy shifts conducive to more holistic restoration (Moss, 2004, 2007; ECRR, 2011)

POLICY AREA	REASONS FOR CHANGE	POLICY SHIFT
Flood protection	EC Floods Directive. Major flooding events across Europe; prohibitive costs of maintaining flood barriers; growing evidence base for climate change (<i>Note: in the Netherlands, for example, floods in 1995 and 1997 prompted significant changes long before implementation of the Floods Directive</i>)	Flood risk management (including use of floodplains for natural storage of water).
Water protection	EC Water Framework Directive. Concerns over water quality/ quantity and morphological status	Catchment-wide approaches (including use of river morphology to determine ecological status and ecological potential)
Climate Change	EU Climate Change Adaptation Policy. Concerns over negative impacts of climate change (such as flooding)	Climate change impacts to be considered in key policy areas
Nature Conservation	EC Habitats Directive. Concern over continued loss and deterioration of valuable habitats (rather than reversing) (<i>within the Netherlands a key nature driver was internal policy on "Ecological Main Structure with Ecological Corridors", which preceded the Natura 2000 Network and within the UK a Convention on Biological Diversity led to Biodiversity Action Plans which are now pan-European</i>).	Increased promotion of functional floodplain ecosystems
Land-use planning	Highlighted linkage between flood events and land use	Planning mechanisms for protection and creation of flood retention areas
Agriculture	Inefficiencies of agricultural production; environmental degradation; heightened public health concerns	Improved and more extensive agri-environmental schemes; realisation of the significance of diffuse pollution for farming.
Rural Development	EU Rural Development Programme (The Dutch RDP does not have strong linkages with restoration; in the Netherlands there are national funds made available for restoration under the "Blue-Green Services" policy).	More integrated approaches based on rural economic development. Integration of agriculture and nature conservation.

APÊNDICE 7

Clear Water Act, SEC. 101 [33 U. S. C. 1251] Declaration of Goals and Policy

(Disponível em: <http://www.epa.gov/npdes/pubs/cwatxt.txt>.)

(a) The objective of this Act is to restore and maintain the chemical, physical, and biological integrity of the Nation's waters. In order to achieve this objective it is hereby declared that, consistent with the provisions of this Act:

(1) It is the national goal that the discharge of pollutants into the navigable waters be eliminated by 1985;

(2) It is the national goal that wherever attainable, an interim goal of water quality which provides for the protection and propagation of fish, shellfish, and wildlife and provides for recreation in and on the water be achieved by July 1, 1983;

(3) It is the national policy that the discharge of toxic pollutants in toxic amounts be prohibited;

(4) It is the national policy that Federal financial assistance be provided to construct publicly owned waste treatment works;

(5) It is the national policy that areawide waste treatment management planning processes be developed and implemented to assure adequate control of sources of pollutants in each State;

(6) It is the national policy that a major research and demonstration effort be made to develop technology necessary to eliminate the discharge of pollutants into the navigable waters, waters of the contiguous zone, and the oceans; and

(7) It is the national policy that programs for the control of nonpoint sources of pollution be developed and implemented in an expeditious manner so as to enable the goals of this Act to be met through the control of both point and nonpoint sources of pollution. [101(a)

(7) added by PL 100-41]

(b) It is the policy of the Congress to recognize, preserve, and protect the primary responsibilities and rights of States to prevent, reduce, and eliminate pollution, to plan the development and use (including restoration, preservation, and enhancement) of land and water resources, and to consult with the Administrator in the exercise of his authority under this Act. It is the policy of Congress that the States manage the construction grant program under this Act and implement the permit programs under sections 402 and 404 of this Act. It is further the policy of the Congress to support and aid research relating to the prevention, reduction, and elimination of pollution,

and to provide Federal technical services and financial aid to State and interstate agencies and municipalities in connection with the prevention, reduction, and elimination of pollution.

(c) It is further the policy of Congress that the President, acting through the Secretary of State and such national and international organizations as he determines appropriate, shall take such action as may be necessary to insure that to the fullest extent possible all foreign countries shall take meaningful action for the prevention, reduction, and elimination of pollution in their waters and in international waters and for the achievement of goals regarding the elimination of discharge of pollutants and the improvement of water quality to at least the same extent as the United States does under its laws.

(d) Except as otherwise expressly provided in this Act, the Administrator of the Environmental Protection Agency (hereinafter in this Act called "Administrator") shall administer this Act.

(e) Public participation in the development, revision, and enforcement of any regulation, standard, effluent limitation, plan, or program established by the Administrator or any State under this Act shall be provided for, encouraged, and assisted by the Administrator and the States. The Administrator, in cooperation with the States, shall develop and publish regulations specifying minimum guidelines for public participation in such processes.

(f) It is the national policy that to the maximum extent possible the procedures utilized for implementing this Act shall encourage the drastic minimization of paperwork and interagency decision procedures, and the best use of available manpower and funds, so as to prevent needless duplication and unnecessary delays at all levels of government.

(g) It is the policy of Congress that the authority of each State to allocate quantities of water within its jurisdiction shall not be superseded, abrogated or otherwise impaired by this Act. It is the further policy of Congress that nothing in this Act shall be construed to supersede or abrogate rights to quantities of water which have been established by any State. Federal agencies shall co-operate with State and local agencies to develop comprehensive solutions to prevent, reduce and eliminate pollution in concert with programs for managing water resources.

APÊNDICE 8

Políticas e instrumentos europeus associados à Infraestrutura Verde (CE, 2013b)

POLICY AREA	EU POLICIES AND INSTRUMENTS CONSIDERED FOR GREEN INFRASTRUCTURE (GI)	POSSIBLE MEASURES
EU 2020	EU 2020 Strategy Innovation Union flagship initiative Resource Efficiency flagship initiative under EU 2020/Roadmap for a Resource-Efficient Europe	Giving policy signal through COM Detailed follow-up on contribution of GI to eco-innovation Detailed follow-up on contribution of GI to resource efficiency (in particular land and ecosystems)
Environment Strategy	Seventh EAP	Incorporating GI into integrated strategies and planning with emphasis on health benefits
Agricultural Policy	CAP Pillar 1 – Greening measures including cross-compliance CAP Pillar 2 – EAFRD funding CAP Pillar 2 – Training, advice, extension services, planning provisions – Farm Advisory System	Ecological focus areas, crop rotation, maintenance and restoration of permanent grassland and functional agricultural landscapes, etc. Greening measures under Pillar 2 (agro-environmental measures) Integration of GI into education and training and the re-establishment of rural areas.
Forestry Policy	1998 EU Forestry Strategy and forthcoming new EU Forest Strategy	Integration of GI into forestry planning and management (defragmentation, restoration of forests)
Biodiversity and Nature	EU 2020 Biodiversity Strategy Birds Directive Habitats Directive Voluntary scheme for biodiversity and ecosystem services (BEST) in EU overseas territories LIFE+ Regulation	Development and implementation of all targets, in particular links to actions 5, 6 and 7 Application of Article 3 Application of Article 10 Financing GI in EU overseas territories Financing GI projects
Water Policy	Water Framework Directive / River Basin Management Plans Floods Directive	Applying GI in river basin management Better environmental options for flood

	<p>EU Drought Policy (Communication on Water Scarcity and Droughts)</p> <p>EU Water Blueprint</p>	<p>management</p> <p>Using GI solutions for building up resilience against droughts</p> <p>Natural water retention measures</p>
Soil Policy	<p>Thematic Strategy for Soil Protection</p> <p>Proposal for a Directive establishing a framework for protecting soil</p>	<p>Soil-sealing guidelines</p> <p>Integrated planning on soil issues</p>
Climate Change Policy	<p>EU Strategy on Adaptation 2050 Low-Carbon Roadmap</p>	<p>Guidance on GI for adaptation LULUCF</p>
Cohesion Policy, including Territorial Cohesion and Innovative Financing	<p>Regional Policy (Cohesion Policy)</p> <p>Technical Assistance for preparation of Major Projects (Jaspers) and innovative financing (Jessica, Jeremie, etc.)</p> <p>Macro-regional strategies: EU Strategy for the Danube Region / EU Strategy for the Baltic Sea Region and forthcoming macro-regional strategies</p>	<p>Including GI in the ERDF, CF and ESF priorities</p> <p>Use of innovative funding for large GI projects</p> <p>Inclusion of GI into the programmes and implementation of macro-regional strategies as well as the cross-border, transnational and interregional programmes. (e.g. Alpine Convention)</p>
Transport and Energy	<p>TEN-T and TEN-E</p> <p>EU White paper on transport IA</p> <p>Energy Policy</p> <p>Connecting Europe Facility</p>	<p>Include measures to limit fragmentation and improve connectivity in TEN guidelines</p> <p>Use GI for low-carbon transport planning</p> <p>Urban GI as an example of energy efficiency in buildings</p> <p>Integrate GI into implementation of TENs</p>
Impact Assessment Damage Prevention and Remediation	<p>Environmental Impact Assessment (EIA) Directives</p> <p>Strategic Environmental Assessment (SEA) Directive</p> <p>Environmental Liability Directive</p>	<p>Implement revisions of the EIA Directive</p> <p>Guidelines on including biodiversity and climate change in EIA and SEA</p> <p>Assess GI as part of remediation</p>
Spatial Planning	<p>European Spatial Development Perspective</p> <p>ESPON 2013 Programme</p> <p>EU 2020 Territorial Agenda</p> <p>Urban Strategy</p>	<p>Promote GI on all territorial levels</p> <p>Promote GI as inter-territorial tool</p> <p>Use GI for integrated spatial planning</p> <p>Promote urban and peri-urban GI solutions</p>
Marine and Coastal Zones Policy	<p>Marine Strategy Framework Directive</p> <p>EU Maritime Spatial Planning Strategy</p> <p>2002 Recommendation on Integrated Coastal</p>	<p>Applying GI on the marine environment</p> <p>Use GI for integrated spatial planning on the seas</p> <p>Use GI for delivering coastal ecosystem</p>

	Zone Management (ICZM) Fisheries Policy / the EMFF	services Including GI on seas into EMFF actions
Environment and Health	Environment and Health Action Plan 2004-10	Use GI for health benefits in particular in urban areas
Research	Research Policy / Horizon 2020, framework programme for research and innovation	Funding research projects related to GI
External Cooperation	EU external development cooperation	Supporting GI development solutions
Hazard Response	Disaster risk education policy	Using Copernicus products with GI-relevant information for non-rush mapping Use GI for ecosystem-based risk reduction

APÊNDICE 9

Regras relativas aos IGT, com aplicação sobre o ordenamento e planeamento dos recursos hídricos (RJIGT, DL n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro)

Capítulo I Disposições gerais

Secção I Disposições gerais

Artigo 4.º Fundamento Técnico

Os instrumentos de gestão territorial devem explicitar, de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações, a estabelecer com base no conhecimento sistematicamente adquirido:

- a) Das características físicas, morfológicas e ecológicas do território;
- b) Dos recursos naturais (...);
- d) Das transformações económicas, sociais, culturais e ambientais;
- e) Das assimetrias regionais e das condições de acesso às infra -estruturas, aos equipamentos, aos serviços e às funções urbanas.

Secção II Interesses públicos com expressão territorial

Artigo 8.º Princípios Gerais

1 — Os instrumentos de gestão territorial identificam os interesses públicos prosseguidos, justificando os critérios utilizados na sua identificação e hierarquização.

2 — Os instrumentos de gestão territorial asseguram a harmonização dos vários interesses públicos com expressão espacial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intergeracional na ocupação e utilização do território.

3 — Os instrumentos de gestão territorial devem estabelecer as medidas de tutela dos interesses públicos prosseguidos e explicitar os respectivos efeitos, designadamente quando essas medidas condicionem a acção territorial de entidades públicas ou particulares.

4 — As medidas de protecção dos interesses públicos estabelecidas nos instrumentos de gestão territorial constituem referência na adopção de quaisquer outros regimes de salvaguarda.

Artigo 9.º Graduação

1 — Nas áreas territoriais em que convirjam interesses públicos entre si incompatíveis deve ser dada prioridade àqueles cuja prossecução determine o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais.

2 — Exceptuam -se do disposto no número anterior os interesses respeitantes à defesa nacional, à segurança, à saúde pública e à protecção civil, cuja prossecução tem prioridade sobre os demais interesses públicos. (...)

Artigo 10.º Identificação dos recursos territoriais

Os instrumentos de gestão territorial identificam:

- a) As áreas afectas à defesa nacional, segurança e protecção civil;
- b) Os recursos e valores naturais; (...)
- d) A estrutura ecológica; (...)
- g) As redes de infra-estruturas e equipamentos colectivos; (...)

Artigo 11.º Defesa nacional, segurança e protecção civil

1 — Sempre que não haja prejuízo para os interesses do Estado, as redes de estruturas, infra -estruturas e sistemas indispensáveis à defesa nacional são identificadas nos instrumentos de gestão territorial, nos termos a definir através de diploma próprio.

2 — O conjunto dos equipamentos, infra-estruturas e sistemas que asseguram a segurança e protecção civil é identificado nos instrumentos de gestão territorial.

Artigo 12.º Recursos e valores naturais

1 — Os instrumentos de gestão territorial identificam os recursos e valores naturais, os sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, bem como estabelecem as medidas básicas e os limiares de utilização que garantem a renovação e valorização do património natural.

2 — Os instrumentos de gestão territorial procedem à identificação de recursos territoriais com relevância estratégica para a sustentabilidade ambiental e a solidariedade intergeracional, designadamente:

- a) Orla costeira e zonas ribeirinhas;
- b) Albufeiras de águas públicas;
- c) Áreas protegidas
- d) Rede hidrográfica;

e) Outros recursos territoriais relevantes para a conservação da natureza e da biodiversidade.

3 — Para efeitos do disposto nos números anteriores:

a) O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os planos regionais, os planos intermunicipais de ordenamento do território e os planos sectoriais relevantes definirão os princípios e directrizes que concretizam as orientações políticas relativas à protecção dos recursos e valores naturais;

b) Os planos municipais de ordenamento do território estabelecerão, no quadro definido pelos instrumentos de gestão territorial cuja eficácia condicione o respectivo conteúdo, os parâmetros de ocupação e de utilização do solo adequados à salvaguarda e valorização dos recursos e valores naturais;

c) Os planos especiais de ordenamento do território estabelecerão usos preferenciais, condicionados e interditos, determinados por critérios de conservação da natureza e da biodiversidade, por forma a compatibilizá-la com a fruição pelas populações.

Artigo 17.º Redes de infra-estruturas e equipamentos colectivos

1 — As redes de infra-estruturas e equipamentos de nível fundamental que promovem a qualidade de vida, apoiam a actividade económica e asseguram a optimização do acesso à cultura, à educação e à formação, à justiça, à saúde, à segurança social, ao desporto e ao lazer são identificadas nos instrumentos de gestão territorial.

2 — Para efeitos do disposto no número anterior, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os planos regionais e os planos intermunicipais de ordenamento do território, os planos sectoriais relevantes e os planos municipais de ordenamento do território definirão uma estratégia coerente de instalação, de conservação e de desenvolvimento daquelas infra-estruturas ou equipamentos, considerando as necessidades sociais e culturais da população e as perspectivas de evolução económico-social.

Capítulo II Sistema de gestão territorial

Secção I Relação entre os instrumentos de gestão territorial

Artigo 23.º Relação entre os instrumentos de âmbito nacional e regional

1 — O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os planos sectoriais, os planos especiais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento

do território traduzem um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções.

2 — O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os planos sectoriais e os planos regionais de ordenamento do território estabelecem os princípios e as regras orientadoras da disciplina a definir por novos planos especiais de ordenamento do território, salvo o disposto no n.º 2 do artigo 25.º

3 — O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território implica a alteração dos planos especiais de ordenamento do território que com o mesmo não se compatibilizem.

4 — A elaboração dos planos sectoriais é condicionada pelas orientações definidas no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território que desenvolvem e concretizam, devendo assegurar a necessária compatibilização com os planos regionais de ordenamento do território.

5 — Os planos regionais de ordenamento do território integram as opções definidas pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e pelos planos sectoriais preexistentes.

6 — Quando sobre a mesma área territorial incida mais do que um plano sectorial ou mais do que um plano especial, o plano posterior deve indicar expressamente quais as normas do plano preexistente que revoga, sob pena de invalidade por violação deste.

Artigo 24.º Relação entre os instrumentos de âmbito nacional ou regional e os instrumentos de âmbito municipal

1 — O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e os planos regionais definem o quadro estratégico a desenvolver pelos planos municipais de ordenamento do território e, quando existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território.

2 — Nos termos do número anterior, os planos municipais de ordenamento do território definem a política municipal de gestão territorial de acordo com as directrizes estabelecidas pelo programa nacional da política de ordenamento do território, pelos planos regionais de ordenamento do território e, sempre que existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território.

3 — Os planos municipais de ordenamento do território e, quando existam, os planos intermunicipais de ordenamento do território, devem acautelar a programação e a concretização das políticas de desenvolvimento económico e social e de ambiente, com incidência espacial, promovidas pela administração central, através dos planos sectoriais.

4 — Os planos especiais de ordenamento do território prevalecem sobre os planos intermunicipais de ordenamento do território, quando existam, e sobre os planos municipais de ordenamento do território.