

A articulação entre o planeamento territorial e sectorial

uma reflexão crítica sobre os recursos hídricos

TERESA FIDÉLIS

RESUMO

O planeamento territorial constitui uma abordagem metodológica e processual de concretização de políticas públicas tendo em vista, não apenas a transformação do território mas, também, a preservação dos seus valores ambientais a bem do interesse público e da solidariedade inter-geracional. Entre os valores ambientais que assumem uma dimensão estruturante do território, encontram-se os recursos hídricos. Os instrumentos de planeamento e a sua articulação intersectorial desempenham um papel determinante para a reconfiguração de prioridades, princípios e processos de tomada de decisão sobre o nexus território-água. Este artigo tem por objectivo desenvolver uma reflexão crítica sobre o modo como a articulação entre os sistemas de planeamento territorial e dos recursos hídricos tem vindo a ser preconizada em

Portugal. Para o efeito revisitam-se os conceitos mais relevantes, analisa-se o enquadramento legislativo fundamental português e abordam-se cinco problemas e cinco desafios sobre a articulação dos sistemas de planeamento água-território tendo por base resultados de trabalhos de investigação já desenvolvidos. Conclui-se com uma reflexão prospectiva questionando se os recentes instrumentos regulatórios trouxeram um novo ímpeto ao papel do planeamento territorial para a proteção dos recursos hídricos ou se devem ser equacionados novos esforços para enriquecer a praxis dominante.

PALAVRAS-CHAVE

Planeamento Territorial ·
Planeamento Dos Recursos ·
Recursos Hídricos · Portugal

ABSTRACT

Spatial planning is a methodological and procedural approach to implement public policies, not only through land use control but also through the preservation of land environmental values, having in mind public interest and inter-generation solidarity. Among the environmental values of land, water plays a critical role to sustain human activities and structural environmental functions. The planning instruments, spatial and sector wise, and their cross-sectoral articulation play a decisive role in the configuration of priorities, principles and decision-making processes for the territory-water nexus. This article develops a critical discussion on how the articulation between the spatial planning and the water resources planning systems has been encouraged in Portugal. For

this purpose, the most relevant concepts are reviewed, the Portuguese fundamental legislative framework is analysed and five problems and related challenges on the articulation of the water-territory planning systems are discussed, based on the results of recent research projects. The paper concludes with a prospective reflection questioning whether the recent regulatory instruments have brought a new impetus to the role of territorial planning for the protection of water resources or whether new efforts should be considered to enrich the dominant praxis.

KEYWORDS

Spatial Planning · Water Resources
Planning · Portugal

A articulação entre o planeamento territorial e sectorial

uma reflexão crítica sobre os recursos hídricos

TERESA FIDÉLIS

Professora Auxiliar

Departamento de Ambiente e Ordenamento
da Universidade de Aveiro

Investigadora

GOVCOPP, Governação, Competitividade e Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

Velhos e novos desafios

O planeamento territorial constitui uma abordagem metodológica e processual de concretização de políticas públicas tendo em vista, não apenas a transformação do território mas, também, a preservação dos seus valores ambientais a bem do interesse público e da solidariedade inter-geracional. Entre os valores ambientais que assumem uma dimensão estruturante do território, encontram-se os recursos hídricos.

Apesar dos progressos, os elevados níveis de consumo e degradação da água têm consequências nefastas sobre os serviços ambientais do solo e ecossistemas associados. O agravamento dos problemas em torno deste tema obriga-nos a enfrentar diversos desafios, como a redução das pressões sobre os recursos hídricos, dos impactes da urbanização e da impermeabilização do solo, a inovação dos processos de transformação das cidades, a valorização do papel das infra-estruturas verdes e azuis e das soluções baseadas, a adaptação às alterações climáticas e a revalorização da nossa interdependência com a biosfera mobilizando a sociedade em torno da sustentabilidade ambiental.

Os instrumentos de planeamento e a sua articulação intersectorial desempenham um papel determinante para a reconfiguração de prioridades, princípios e processos de tomada de decisão sobre o nexus território-água.

Neste artigo desenvolve-se uma reflexão crítica sobre o modo como a articulação entre os sistemas de planeamento territorial e dos recursos hídricos tem vindo a ser preconizada em Portugal. O artigo estrutura-se em três partes. Na primeira revisitam-se os conceitos mais relevantes. Na segunda analisa-se o enquadramento legislativo português e abordam-se cinco problemas e cinco desafios sobre a articulação dos sistemas de planeamento água-território tendo por base resultados de trabalhos já desenvolvidos sobre o sistema português. Conclui-se com uma reflexão prospectiva, na terceira e última parte, questionando se os recentes instrumentos regulatórios trouxeram um novo ímpeto ao papel do planeamento territorial para a proteção dos recursos hídricos ou se devem ser equacionados novos esforços para enriquecer a praxis dominante.

2. REVISITANDO CONCEITOS

Território, água e a importância do planeamento

O território é entendido como uma porção de solo ou de água, sobre o qual recai uma determinada jurisdição, delimitando uma relação específica com indivíduos ou atividades que o utilizam. Enquanto superfície terrestre, o solo é o produto dos processos físico-químicos sobre diferentes materiais inorgânicos e orgânicos, transformados pelos efeitos do relevo, clima, bioma e tempo. Assume, por isso, diversas funções ambientais incluindo o suporte e substrato para a vida da flora e da fauna, o transporte, reciclagem e armazenamento de nutrientes, o controlo dos fluxos da água superficial e subterrânea, o abrigo dos seres vivos, entre outros. O uso do solo determina a tipologia e intensidade de poluição da água através de emissões pontuais ou difusas (Lerner and Harris, 2009). O uso do solo, seja em meio rural ou urbano, interfere com as suas funções ambientais nomeadamente através da impermeabilização, da captação para abastecimento público ou das actividades económicas, perturbando o seu equilíbrio hidrológico, a recarga dos aquíferos, os caudais de escoamento ou a transferência de nutrientes. Uma articulação robusta entre ordenamento do território e planeamento dos recursos hídricos, tendo presente o funcionamento da bacia hidrográfica em que se insere, facilita a internalização das especificidades e condicionalismos associados aos recursos hídricos no processo de formulação de estratégias de desenvolvimento territorial (Tong e Chen, 2002; Carter, 2007; Weatherhead e Howden, 2009; Wheater e Evans, 2009).

A necessidade de articulação destes dois sistemas de planeamento contribui para a implementação de diversas Directivas, nomeadamente, da Directiva da Água (DQA) (2000/60/CE de 23.10), Directiva Inundações (2007/60/CE de 23.10) e das Directivas associadas à Rede Natura 2000 (2009/147/CE, de 30.11 e 92/43/CEE de 21.05). Apesar das potencialidades, são várias as dificuldades para articular o planeamento dos recursos hídricos e do território (EEA, 2012) que impedem a construção de uma visão estratégica e integrada de sustentabilidade e concertação de prioridades. Para tal concorrem, entre outros, o facto de os planos de recursos hídricos e os planos de ordenamento do território serem elaborados por diferentes setores de governação, imergirem de diferentes áreas técnico-científicas, raramente partilharem limites territoriais ou escalas temporais, bem como métodos e dados, desenvolverem processos de participação pública distintos e com actores diferentes, e por vezes, políticas públicas conflituantes.

3. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE PLANEAMENTO TERRITORIAL E DE RECURSOS HÍDRICOS EM PORTUGAL

Cinco problemas, cinco desafios

Os sistemas de planeamento dos recursos hídricos e do território decorrem da Lei da Água (Lei nº 58/2005 de 29.12 alterada pelos Decretos-Lei nº 245/2009 de 22.9 e nº 130/2012 de 22.6) e da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBP-SOTU) (Lei nº 31/2014, de 30.05) respectivamente. A Figura 1 apresenta uma representação esquemática dos dois sistemas de planeamento e dos instrumentos que os compõem. O sistema de planeamento dos recursos hídricos tem por objectivo harmonizar e integrar a utilização sustentável dos recursos hídricos para a sua proteção e valorização, assegurando a proteção de pessoas e bens contra efeitos extremos associados às águas; planear e regular as utilizações dos recursos hídricos e das zonas que com eles confinam de modo a proteger a quantidade e a qualidade das águas, os ecossistemas aquáticos e os recursos sedimentológicos (art. 14º).

As medidas de ordenamento e planeamento dos recursos hídricos têm como âmbito de intervenção, para além dos seus próprios limites geográficos, o território envolvente com incidência nesses recursos e as zonas objecto de medidas de protecção dos mesmos” (art. 15º). Este sistema materializa-se

¹ Recentemente têm também vindo a ser elaborados Planos de Gestão dos Riscos de Inundação na sequência da Directiva Inundações.

em três tipos de instrumentos - os planos de gestão, os planos de ordenamento e as medidas de protecção e valorização dos recursos hídricos a incorporar nos planos. No seu conjunto estabelecem os objectivos de qualidade e as medidas de protecção, tendo em vista a prossecução da DQA¹. Está também consignado na Lei da Água que “os planos e programas sectoriais com impactes significativos sobre as águas devem integrar objetivos e medidas previstas nos instrumentos de planeamento das águas” (art. 17º) e que “os planos devem ser integrados com outros instrumentos de planeamento ambiental, territorial ou económico” (art. 25º).



Figura 1| Representação esquemática dos dois sistemas de planeamento

O sistema de planeamento do território integra nos objectivos “aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos; evitar a contaminação do solo; salvaguardar e valorizar a identidade e potencialidades do território nacional; assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo e valorizar a biodiversidade; garantir o desenvolvimento sustentável, salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras” (art. 2º). Materializa-se através de dois tipos de instrumentos - os programas e os planos. Os primeiros apenas vinculam

a administração pública e os segundos vinculam também os privados. Embora a Lei da Água não tenha sido ainda alterada, na prática, por força da LBPSOTU e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015 de 14.05) os planos de ordenamento dos recursos hídricos, nomeadamente das albufeiras de águas públicas, orla costeira ou estuários passam a ser programas perdendo a vinculação a privados. Prevê-se também que “os planos territoriais e os planos setoriais devem articular-se entre si, garantindo um compromisso recíproco de harmonização das respetivas opções”(art. 40º).

Os planos territoriais identificam os recursos e valores naturais e os sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território e de relevância estratégica nomeadamente a orla costeira, zonas ribeirinhas, albufeiras de águas públicas, zonas húmidas, rede hidrográfica, entre outras. Os planos (intermunicipais ou municipais) estabelecem, no quadro definido pelos programas e pelos planos territoriais cuja eficácia condicione o respetivo conteúdo, os parâmetros urbanísticos de ocupação e de utilização do solo adequados à salvaguarda e à valorização dos recursos e valores naturais.

Apesar destas premissas, e exceptuando as áreas especiais referidas atrás, a Lei da Água é pouco expressiva na convocação do planeamento territorial enquanto parceiro para a promoção do bom estado das águas. Paralelamente, a LBPSOTU também não atribui a importância devida aos recursos hídricos, enquanto elementos estruturais e ambientais do território. Adicionalmente, a perda da natureza regulamentar dos, agora designados, programas especiais dedicados aos recursos hídricos pode comprometer a sua relevância. A transferência da sua natureza regulamentar para regras que sejam passíveis de integração nos Planos Directores Municipais (PDM) poderá, contudo, contribuir para uma crescente responsabilização do nível local, mais próximo dos utilizadores da água, e uma maior integração da água nas estratégias de desenvolvimento local e regional, contribuindo assim para a efectiva implementação da DQA.

Um conjunto de estudos que avaliaram a praxis da integração dos recursos hídricos no planeamento territorial português permitiu identificar cinco tipos de problemas que consubstanciam cinco desafios a superar. O primeiro refere-se à integração do ambiente e dos recursos hídricos no modelo de desenvolvimento territorial proposto ao nível nacional, o segundo à articulação entre a programação dos Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), o terceiro ao modo como os PGBH responsabilizam os municípios na implementação de medidas,

o quarto à incorporação dos recursos hídricos nos PDM e o quinto, e último, ao modo como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de PDM pondera os recursos hídricos. Os parágrafos seguintes sintetizam os respectivos resultados:

› *i.* No estudo do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (2007) (Fidélis e Sumares, 2008) constatou-se que, apesar dos dois primeiros objectivos estratégicos incidirem sobre a valorização dos recursos naturais e minimização do risco, o modelo territorial proposto revela uma visão fragmentada do planeamento territorial já que é constituído por três componentes, nomeadamente (a) a da prevenção e redução do risco, (b) a dos recursos naturais, onde se incluem os recursos hídricos, agricultura e floresta e (c) a do planeamento urbano, mobilidade e conectividade internacional, sem que tenha sido perspectivado o modo de articulação, minimização de conflitos, ou criação de sinergias entre estas componentes, em especial nas áreas de maior sobreposição. Faltou também a proposta de metas e de indicadores para avaliação da implementação do plano.

› *ii.* No estudo sobre a articulação entre o modelo territorial proposto pelo PROT do Centro (2009) e a expressão territorial da programação do PGBH dos Rios Vouga Mondego e Lis (2012) (Fidélis e Roebeling, 2014) foi possível identificar áreas de conflito, i.e., o primeiro projecta novo desenvolvimento urbano, com as consequentes pressões sobre o meio hídrico, em áreas onde o segundo prevê já grandes dificuldades em atingir, nos termos do calendário estabelecido pela DQA, o bom estado das massas de água. Estes resultados apelam à utilização de metodologias de análise territorial partilhadas, que facilitem uma maior concertação e criação de sinergias água-território. Os programas de medidas devem ser enriquecidos com orientações para os PDM sobre como utilizar o uso do solo de modo garantir a sustentabilidade da água.

› *iii.* No estudo dos programas de medidas dos PGBH dos Rios Vouga, Mondego e Lis, 2012 e 2016 (este último ainda em consulta pública) (Fidélis et al, 2016), constatou-se que, ao contrário do que seria de esperar, o grau de responsabilização dos municípios na implementação dos programas de medidas surge cada vez menos expressivo. Em parte esta diminuição prende-se com a transferência da responsabilização da gestão do ciclo urbano da água para as entidades gestoras. Os municípios assumem sobretudo responsabilidade na restauração ecológica dos rios e de valorização e recuperação dos ecossistemas associados. Os PGBH têm um papel chave para a promoção da sustentabilidade da água, atentos às diversidades e conflitualidades de uso. Assim, devem constituir-se como instrumentos orientadores mais fortes,

seja para a formulação de políticas locais da água seja para a configuração de estratégias de desenvolvimento territorial, nomeadamente através dos PDM, que promovam a sustentabilidade e resiliência da água e do território.

› *iv.* No estudo dedicado à análise do tratamento dos recursos hídricos num conjunto de PDM inseridos na Bacia do Rio Vouga, recentemente revisitos, (Cordeiro, 2014) mostrou-se que, fora da Reserva Ecológica Nacional, a incorporação dos recursos hídricos vai pouco além da caracterização dos recursos existentes, dos sistemas de saneamento básico e da requalificação de margens. A ponderação entre a estratégia de desenvolvimento territorial e a qualidade, quantidade, conflitos de uso ou riscos de cheia é ainda pouco expressiva. Adicionalmente, os regulamentos dos PDM raramente integram regras explicitamente relacionadas com a proteção dos recursos hídricos ou limites de impermeabilização, por exemplo.

› *v.* No estudo aplicado ao processo de AAE de PDM inseridos na Bacia do Rio Vouga (Fraga e Fidélis, 2016) mostrou-se que os recursos hídricos não são considerados um factor crítico, sendo em geral integrado na “qualidade ambiental”, que os pareceres da entidade responsável pela tutela dos recursos hídricos incidem essencialmente sobre a coerência da descrição do quadro de referência estratégico, sobre aspectos específicos do ciclo urbano da água do respectivo município ou sobre indicadores propostos, não dedicando especial atenção à avaliação dos impactes da estratégia de ordenamento sobre os recursos hídricos. Estes resultados aliados às evidências de uma fraca incorporação dos resultados da AAE nas Declarações Ambientais sublinham a necessidade de novas abordagens metodológicas que enriqueçam a avaliação dos PDM relativamente aos recursos hídricos, e contribuam para melhorar a sustentabilidade da estratégia de desenvolvimento territorial.

4. REFLEXÃO PROSPECTIVA

Superar velhos problemas para enfrentar novos desafios

Este artigo desenvolveu uma reflexão crítica sobre o modo como a articulação entre os sistemas de planeamento territorial e dos recursos hídricos tem vindo a ser preconizada em Portugal. Os termos da legislação reflectem o reconhecimento institucional da importância da articulação entre os sistemas de planeamento dos recursos hídricos e do território, tanto a nível vertical como horizontal. A recente LBPSOTU tem o mérito de apelar a essa efetiva prossecução da articulação entre os instrumentos de gestão territorial. Contudo, a tradução integral

dos programas especiais e sectoriais relevantes nos planos territoriais de nível local ou supralocal vai exigir um esforço técnico acrescido por parte dos municípios e das comissões de acompanhamento e dificilmente compatível com os meios e metodologias evidenciados até aqui. Contudo, e apesar dos progressos alcançados, a avaliação da prática mostra que devem ser equacionados novos esforços para ultrapassar problemas sistemáticos e remanescentes, que se devidamente aperfeiçoados não só trazem mais-valias para a sustentabilidade ambiental como podem facilitar, com menores custos, a sua promoção e a adaptação às alterações climáticas.

Mais do que novos tipos de planos, como os de adaptação às alterações climáticas, precisamos de maior clareza nas prioridades e princípios, de maior capacidade de adaptação às incertezas e dinâmica da sociedade e do ambiente, de indicação de boas práticas adequadas às especificidades das diferentes classes de uso do solo, de maior utilização do conhecimento científico nomeadamente sobre estratégias de sustentabilidade do solo, e de protecção das funções e serviços dos ecossistemas associados, da prevenção e gestão do risco, e também, de processos de elaboração, implementação e avaliação de planos mais colaborativos e mobilizadores da sociedade.

referências

- Carter, J. (2007). Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice. *The Geographical Journal*. 173:4, 330–342.
- Cordeiro, A. (2014). *Os Recursos Hídricos no Planeamento Territorial ao Nível Local*. (Dissertação de Mestrado em Engenharia do Ambiente não publicada, orientada por Teresa Fidélis). Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro.
- EEA (2012). Territorial cohesion and water management in Europe: the spatial perspective. European Environmental Agency, *Technical Report N. 4/2012*. Copenhagen.
- Fidélis, T. & Sumares, D. (2008). Nature Conservation and Urban Development Control in the Portuguese Planning System - a new impetus against old praxis? *European Environment*. 18, 298-311.
- Fidélis, T. & Roebeling, P. (2014). Water Resources and Land use Planning Systems in Portugal - Exploring Better Synergies through Ria de Aveiro. *Land Use Policy*. 39, 84-95.
- Fidélis, T., Rodrigues, C. & Roebeling, P. (2016). Dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica aos Planos Directores Municipais – Sinergias para promover a sustentabilidade, in Actas do 13º Congresso Nacional da Água, Março de 2016, (15p) LNEC, Lisboa.
- Fraga, T. T. Fidélis, T. (2016). Os Recursos Hídricos na Avaliação Ambiental Estratégica de Planos Directores Municipais, In actas da 6ª Conferência Nacional De Avaliação de Impactes (CNAI'16). 19-21 de Maio, (12p.) Universidade de Évora.
- Lerner, D. & Harris, B. (2009). The relationship between land use and groundwater resources and quality. *Land Use Policy*. 26, 265–273.
- Tong, S. & Chen, W. (2002). Modeling the relationship between land use and surface water quality. *Journal of Environmental Management*. 66:4, 377–393.
- Weatherhead, E. & Howden, N. (2009). The relationship between land use and surface water resources in the UK, *Land Use Policy*. 26, 243–250.
- Weather, H. & Evans, E. (2009). Land use, water management and future flood risk. *Land Use Policy*. 26, 251–264.