

DIREITOS SOCIAIS E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NA ERA DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Carla Amado Gomes

Professora Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Portugal

Professora Convidada, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

1. Introdução

a) O que são direitos sociais?

Na perspectiva tradicional, das “gerações de direitos”, direitos sociais são direitos prestacionais, de exigir do Estado determinadas actuações tendentes a garantir a igualdade real dos cidadãos perante a lei.

É uma categoria que chega às Constituições nacionais pela via do Pacto da ONU sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais — que acresce ao Pacto da ONU sobre Direitos Civis e Políticos (ambos de 1966). No plano do Conselho da Europa, a divisão é também patente na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950), por um lado, cujo catálogo contempla apenas direitos civis e políticos e, por outro lado, na mais tardia Carta Social Europeia (1991 – revista em 1996), que acolhe direitos económicos e sociais.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), fortemente influenciada por esta dicotomia, separa as águas entre *Direitos, Liberdades e Garantias* (DLG), inscritos no Título II (artigos 24º a 57º), e *Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (DESC), “arrumados” no Título III (artigos 58º a 79º) — os *Direitos sociais*, por seu turno, espalham-se entre os artigos 63º a 72º. A dualidade não pretende apenas ter ressonância histórica, mas sobretudo visa estabelecer uma diferença de regimes entre as duas categorias de direitos (cfr. os artigos 18º e 165º/1/b) da CRP). Todavia, esta diferenciação teórica de partida é perturbada, à chegada, por 4 factores:

- a **cláusula aberta** (artigo 16º/1 da CRP): há mais direitos fundamentais do que aqueles que constam dos Títulos II e III, dentro e fora da Lei Fundamental, no direito interno e no direito internacional;

- a **cláusula de extensão de regime** (artigo 17º da CRP): há DESC que, pela sua estrutura e natureza, são assimiláveis a DLG para efeitos de aplicação do regime do artigo 18º da CRP, orgânico e material — exemplo paradigmático é o direito de propriedade, constante do Título III (artigo 62º), que é consensualmente entendido como direito fundamental de natureza análoga aos DLG (e que só a origem socialista da Constituição de 1976 permite justificar a catalogação como DESC);

- a **jurisprudência constitucional**, nomeadamente desde a decisão *LUTH*, do Tribunal Constitucional alemão, datada de 1958, tem vindo a sublinhar que os direitos fundamentais são na verdade, realidades híbridas nas quais convivem dimensões de liberdade e de solidariedade, de defesa e de pretensão, negativas e positivas. Ou seja, DLG e DESC partilham características, não se podendo afirmar como categorias homogêneas e totalmente díspares;

- a **doutrina** tem trabalhado esta aproximação. Em Portugal, REIS NOVAIS demonstrou que os “direitos sociais” como o direito à segurança social, a cuidados médicos, à habitação, uma vez concretizados, oferecem a mesma resistência — leia-se: a mesma imprescindibilidade de plausibilidade na fundamentação da restrição — à modificação ou extinção que os DLG¹ — mas antes de subirem a esse patamar, diríamos nós, nada mais são do que expectativas (de direitos), uma vez que estão enclausurados na sua indeterminabilidade, além de condicionados pela reserva do economicamente possível². Por outras palavras, mais do que o *nomen* da posição jurídica, releva o grau de judiciabilidade/exigibilidade que ela reveste.

Acresce que, num outro plano, da estrutura da posição jurídica, os chamados “direitos de terceira geração” (direito ao ambiente; ao património cultural; à correcta gestão urbanística....) não correspondem, na verdade, a verdadeiros direitos substantivos, antes apontando para uma realidade complexa e tríplice: são interesses de facto, colectivamente fruíveis; geram deveres para os membros da colectividade; e investem-nos em direitos procedimentais de cidadania participativa. Constatação que gera ainda maior perturbação, na relação com as categorias tradicionais.

Alheia a tais qualificações ficou a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, proclamada em 2000 e integrada no Tratado sobre o Funcionamento da União

1 Cfr. Jorge REIS NOVAIS, *Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, 2010, esp. pp. 311-318.

2 Jorge REIS NOVAIS reconhece, ainda assim, *direitos* nas posições jurídicas reconduzidas a direitos sociais por concretizar, apelando ao princípio (material) da dignidade da pessoa humana e ao princípio (funcional) de proibição do défice — *ob. cit.*, pp. 304-311.

Europeia, com força vinculativa, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (Dezembro de 2009), que acolhe um elenco repartido por seis secções: dignidade, liberdade, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça. Ausente está também esta “divisão de águas” da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (em vigor desde 20 de Dezembro de 1999), cujo Capítulo III é dedicado a *Direitos e deveres fundamentais*, sendo que estes se reconduzem essencialmente a DLG³. A única ponte para a dualidade surge por remissão, do artigo 40º para os Pactos da ONU (ambos os *supra* mencionados)⁴.

É verdade que, no Capítulo IV, a Lei Básica estabelece normas sobre *Cultura e Assuntos sociais* (artigos 121º a 134º), nos quais parece incluir os domínios da educação, ciência, tecnologia, cultura, desporto, recreio, medicina e saúde, assistência social e trabalho social — mas não os apresenta (ressalvada a assistência social) como direitos, antes como *políticas públicas*/tarefas do Estado. Deste conjunto de missões a que alude a Lei Básica de Macau, coincidem com os direitos sociais inscritos na CRP a assistência social (artigo 63º) e a saúde (artigo 64º). Acresce que a CRP consagra, como “direitos sociais”, o direito à habitação (artigo 65º), dimensão subjectiva da tarefa estadual de planeamento do uso do território e da cidade (cfr. os n.ºs 2 e 4 do citado preceito) e o “direito ao ambiente” (artigo 66º/1).

Ora, numa Conferência Internacional como esta, cuja temática geral é “Direitos sociais e protecção do ambiente”, e num território como Macau, em cuja Lei Básica está inscrita a tarefa fundamental de protecção do ambiente (artigo 119º) teremos que assumir que a ideia dos Organizadores foi entrelaçar Ordenamento do Território com outras grandezas, resumidas na fórmula de síntese do “direito ao ambiente”. E esta conclusão leva-nos a uma segunda explicitação.

b) “Direito ao ambiente” e planeamento territorial

O artigo 66º da CRP consagra duas perspectivas da protecção ambiental: a subjectiva, no n.º 1 [que se liga ao artigo 52º/3/a)]; a objectiva, no n.º 2 [que se articula com o artigo 9º/e)]. Uma vez que descremos no “direito ao ambiente”

3 Salvaguardadas as referências dos artigos 38º/3 (direitos dos menores, idosos e deficientes) e 39º (direito a benefícios sociais).

4 Paulo CARDINAL (*Fragmentos em torno da Constituição Processual Penal de Macau – do princípio da continuidade ao princípio da dignidade humana*, in *Primeiras Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa de Macau*, coord. Leonel Alves e Paulo Cardinal, Coimbra, 2009, pp. 73 segs, 98-99) fala em “incorporação” de um segundo catálogo de direitos na Lei Básica por força de tal remissão.

enquanto direito subjectivo substantivo autónomo⁵, julgamos que o enfoque deve ser colocado na sua dimensão de interesse de fruição de um bem colectivo (é a este título que se justifica a legitimidade popular reconhecida aos interessados pelo artigo 52º/3/a) da CRP, e confirmada na Lei 83/95, de 31 de Agosto), que se concretiza na *tripla vertente* (regulada na Convenção de Aarhus, de 1998) de acesso à informação, participação na tomada de decisões e acesso à justiça. Destas três, aquela que melhor sintetiza a ideia de cidadania ambiental é o direito de participação na tomada de decisões.

O direito de participação é, com efeito, a melhor concretização da “teoria da policentricidade”, defendida por Elinor Ostrom no seu já clássico *Governing the commons*⁶. A acentuação da natureza colectiva dos bens ambientais revela-os como grandezas metaindividuais pelas quais todos somos responsáveis, mesmo que na justa medida das possibilidades pequenas e pessoais de cada um de nós. Numa sociedade complexa e sofisticada como a ocidental, é praticamente impossível ao indivíduo ter comportamentos, no seu todo, ambientalmente correctos, mas a atitude diária de genuína intenção de mudança pode fazer, no médio prazo e no plano global, a diferença.

Com a revisão constitucional de 1997, o direito a participar na elaboração de planos foi erguido a direito fundamental, no n.º 5 do artigo 65º da CRP. Descartada a discussão — que já subiu ao Tribunal Constitucional português⁷ — sobre a natureza análoga do direito de participação na elaboração de planos de ordenamento e urbanísticos, vemos que o legislador constituinte se preocupou em afirmar claramente a natureza dialógica do procedimento de composição de interesses múltiplos através do plano. A participação dos cidadãos interessados é co-constitutiva da decisão de planeamento dada a natureza colectiva dos interesses em jogo. Para além de condicionar a *legalidade* do plano, a participação confere *legitimidade* à decisão de composição de interesses colectivos como a ocupação do solo, a gestão do espaço urbano, a salvaguarda da integridade de bens ambientais, a preservação do património cultural.

Tendo em mente que praticamente todos os planos especiais de ordenamento do território são instrumentos vinculados à protecção ambiental, e que alguns planos sectoriais também partilham desse objectivo, é cristalina a dimensão

5 Cfr., por último, Carla AMADO GOMES, *Direito Administrativo do Ambiente*, in *Tratado de Direito Administrativo especial*, I, coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Coimbra, 2009, pp. 159 segs, esp. 168-179.

6 Elinor OSTROM, *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

7 Cfr. Carla AMADO GOMES, *Participação pública e defesa do ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecidor: monólogo com jurisprudência em fundo*, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, III, Lisboa, 2010, pp. 237 segs, 244.

procedimental do “direito ao ambiente” enquanto direito de exigir do Estado e da Administração mecanismos de efectiva participação na tomada de decisão de planeamento. Isto sem descartar a posterior participação, efectiva e atempada, em procedimentos de avaliação de impacto ambiental que, a propósito de cada projecto concreto, reclamem o envolvimento da comunidade na avaliação do riscos e dos benefícios sócio-ambientais.

2. A protecção do ambiente através do planeamento territorial

Em Portugal, de acordo com o artigo 12º/1 do DL 380/99, de 22 de Setembro (alterado e republicado pelo DL 46/09, de 20 de Fevereiro: Regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial = RJIGT⁸), “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”. No n.º 2 esclarece-se que estes planos incidem sobre: a orla costeira e zonas ribeirinhas, as albufeiras de águas públicas, as áreas protegidas, a rede hidrográfica e outros recursos naturais relevantes para a conservação da natureza e da biodiversidade. A alínea c) do n.º 3 explicita ainda que estes planos “estabelecerão usos preferenciais, condicionados e interditos, determinados por critérios de conservação da natureza e da biodiversidade, por forma a compatibilizá-los com a fruição pelas populações”⁹. Como se depreende da formulação no n.º 2, esta não é uma lista fechada (apesar de o artigo 42º/3 poder induzir a dúvida), podendo surgir outros planos cujo desígnio se prenda com a protecção ambiental (cfr. também os artigos 43º e 44º do DL 380/99).

Do regime de elaboração destes planos especiais de ordenamento (cfr. o artigo 42º/3) gostaríamos de ressaltar:

i.) A incorporação de um relatório ambiental, elaborado no contexto da avaliação ambiental estratégica regulada no DL 232/07, de 15 de Junho — artigo 45º/2/b) do RJIGT. Este “múltiplo” da avaliação de impacto ambiental visa a aferição estratégica das potencialidades de uma determinada zona e a compatibilização de tais possibilidades com as condicionantes ambientais verificadas na área;

ii.) A concertação, quer com entidades de base territorial, quer com entidades

8 Com última alteração pelo DL 2/2011, de 6 de Janeiro.

9 Sobre os planos especiais de ordenamento do território, vejam-se Fernanda Paula OLIVEIRA, *Planos especiais de ordenamento do território: tipicidade e estado da arte*, in *Revista do CEDOUA*, n.º 17, 2006/1, pp. 71 segs; e Dulce LOPES, *Planos especiais de ordenamento do território: regime e experiência portuguesa em matéria de coordenação, execução e perequação*, in *Revista do CEDOUA*, n.º 17, 2006/1, pp. 83 segs.

detentoras de competências ambientais específicas, através da constituição de uma comissão de acompanhamento que tem por missão promover soluções que garantam a aplicação efectiva das normas do plano — artigo 47º do RJIGT;

iii.) A participação pública, a ser anunciada com antecedência mínima de 5 dias e por um período não inferior a 30 — artigo 48º/4 do RJIGT;

iv.) A aprovação em Conselho de Ministros, por resolução — artigo 49º do RJIGT¹⁰.

Estes planos constituem um quadro de referência do exercício de competências autorizativas concretas. A protecção dos componentes ambientais vai implicar proibições, mas sobretudo limitações ao uso habitual do espaço, quer por proprietários, quer por visitantes. A intensidade destas limitações — que promovem a gestão racional das qualidades do bem — é determinada pelo estado do meio ambiente, pela capacidade de regeneração dos recursos que se sediam nesses espaços, pela sua capacidade de absorção de poluição, pela sua maior ou menor fragilidade perante a presença humana e as actividades em que se traduz.

Tratar-se-á, na grande parte dos casos, de introduzir no instrumento de planeamento critérios de ponderação construídos a partir da análise dos dados de facto, remetendo depois para o decisor concreto, agindo nos quadros da proporcionalidade, a conformação da situação jurídica do proprietário/usuário do espaço em termos de estabelecimento de deveres de *facere*, de *non facere*, de *dare* e de *pati*. Dois aspectos que devem ser ressaltados neste ponto são, por um lado, a indispensabilidade, apesar da pré-existência de plano (mesmo que especial), de realização de avaliação de impacto ambiental a propósito de projectos susceptíveis de provocar impacto significativo no ambiente (nos termos do DL 69/2000, de 3 de Maio, alterado e republicado pelo DL 197/2005, de 8 de Novembro) e, por outro lado, a possibilidade de alterar ou rever (e suspender) os planos em razão da “alteração substancial das condições ambientais que fundamentaram as opções definidas no plano” eventualmente supervenientes no curso da sua vigência (cfr. os artigos 93º/2/a); 95º/1 e 2/c) d) e e); 98º do RJIGT)¹¹, a fim de dinamicamente

10 Cumpre ressaltar aqui o regime das áreas protegidas. Nos termos do artigo 51º/1 e 4 do DL 142/2008, de 24 de Julho, os planos de ordenamento das áreas protegidas de âmbito nacional (cfr. o artigo 11º/2 e 3 do diploma citado) são aprovados pela autoridade nacional — ou seja, o Conselho de Ministros (note-se que só os parques nacionais e as reservas naturais têm obrigatoriamente de contar com um regime enquadrado por planos). Quanto às áreas protegidas de âmbito regional e local (bem como os monumentos naturais de âmbito nacional), não dispõem de plano de ordenamento, aplicando-se-lhes o regime constante dos actos de criação e dos planos municipais de ordenamento do território (artigo 51º/3 do DL 142/08).

11 Assinale-se que a *alteração* pode ocorrer excepcionalmente antes de volvidos três anos sobre o início de vigência do plano, nos termos do n.º 2 do artigo 95º, e que se distingue da *revisão* por ser parcial e por esta última só poderá ocorrer ao cabo de 3 anos de vigência do plano, sem

os adaptar às mudanças do meio geofísico e biológico.

3. Planeamento territorial e alterações climáticas

Num cenário de incerteza e instabilidade como aquele que enfrentamos devido às alterações climáticas — sendo agora descartável a questão de atribuir as suas causas à acção humana, à evolução natural do clima ou a ambos —, a figura do plano oferece vantagens sensíveis, desde logo em virtude do zonamento que incorpora e das limitações que a ocupação dos solos, em determinados quadros geomorfológicos e climáticos, pode justificar. Sem querer entrar em detalhes sobre a regulação — abundante e complexa — dos planos com incidência ambiental existentes em Portugal (que, de resto, já se descreveram sumariamente), gostaria, nesta parte final, de alertar para a problemática das alterações climáticas e para a forma como se pode tentar pelo menos minimizar os seus efeitos, para o ambiente, em geral, e para a salvaguarda de direitos como a habitação, a iniciativa económica e, em última análise, a segurança, em particular, através da planificação territorial.

Um tipo de plano que se afigura decisivo na gestão dos riscos de alterações climáticas em Portugal — muito influenciado, de resto, por iniciativas da União Europeia — é o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) (cfr. o DL 318/94, de 20 de Agosto). Estes planos, que neste momento são em número de 9 no território continental e três nos arquipélagos da Madeira e dos Açores¹², assumem importância fundamental no controlo do risco de erosão intensa a que a costa portuguesa, sobretudo a atlântica, está sujeita. Muito sumariamente, os POOCs têm como objectivos:

- O ordenamento dos diferentes usos e actividades específicas da orla costeira;
- A classificação das praias e regulamentação do uso balnear;
- A valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos;
- A orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira;
- A defesa e conservação da natureza.

Naturalmente que o estabelecimento de regras de ocupação do litoral, a

excepções.

12 Desenvolvidamente sobre os POOCs como instrumentos de gestão do risco de erosão no litoral, Carla AMADO GOMES e Heloisa OLIVEIRA, *E um dia a falésia veio abaixo... Risco de erosão da orla costeira, prevenção e responsabilização*, in *Revista do CEDOUA*, n.º 24, 2009, pp. 15 segs.

título provisório ou permanente, de lazer ou de actividade económica, é a todos os títulos relevante para minimizar as principais causas de erosão costeira. São muitos e variados os riscos da erosão costeira e respectivas causas¹³. Pode afirmar-se, todavia, que os indicadores de pressão no ambiente marinho e costeiro são, essencialmente, a concentração populacional nas zonas costeiras, a poluição marinha, a pesca e a erosão costeira. Também as alterações climáticas, independentemente da sua origem humana ou não, trazem preocupações acrescidas neste domínio. A sua evolução é, com base nos conhecimentos actuais, tendencialmente imprevisível, o que torna a actividade de planeamento e gestão do risco particularmente complexa.

De facto, a concretizarem-se as previsões de alterações no clima relatadas no 4º Relatório do IPCC¹⁴, o efeito não poderá ser outro que não o do agravamento dos riscos de erosão por força da elevação do nível do mar e de eventos de tempestade. É um problema em que a actuação concertada é fundamental, mas cada Estado costeiro deverá fazer a sua parte. Não podendo resolver o problema global cumpre, no entanto, ao Estado que se assume como curador do interesse ambiental fronteiriço e extrafronteiriço prevenir danos pessoais e ecológicos no seu território e participar no esforço comum de minimização dos efeitos dos fenómenos de erosão. O grau de imprevisibilidade que os riscos, naturais e antropogénicos induzem no sistema de ponderações reclama uma atenção especial à comunicação do risco, por um lado, e à monitorização do risco, por outro lado.

Ora, cumpre ressaltar que a elaboração dos POOCs conta com a contribuição de actores sociais, individuais, associativos e institucionais, e a atribuição de títulos autorizativos de acções na orla costeira, quando precedida de avaliações de impacto (ou de incidências ambientais), contará identicamente com a incorporação de argumentos carreados do tecido social envolvente. Os direitos de participação co-constitutiva ambiental têm aqui um campo de actuação decisivo.

13 Especificamente para analisar o fenómeno da erosão costeira, o Parlamento Europeu propôs a realização de um estudo com vista à análise do fenómeno da erosão costeira na Europa, que se veio a concretizar, sob a supervisão da Direcção Geral para o Ambiente, sob a designação EUROSION. O objectivo do programa era a quantificação do estado, impacto e tendências de erosão na Europa e a avaliação das acções necessárias ao nível da União Europeia, dos Estados-Membros e das Regiões. Uma consulta do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas concretamente quanto aos seus efeitos nas zonas costeiras pode realizar-se em http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/ch6.html.

14 Cfr. em especial as conclusões do 2º Grupo de Trabalho (Impactos, adaptação e vulnerabilidade), disponíveis para consulta em <http://www.ipcc.ch> — consultado em 30 de Outubro de 2010. Sobre este Relatório, veja-se Vincenzo ARTALE e Ilaria DANESI, *Lo stato delle conoscenze sui cambiamenti climatici: il Quarto Rapporto dell'IPCC e un esempio di studio*, acessível em http://clima.casaccia.enea.it/DIVULGA/ART_artale.danesi_def.pdf (consultado em 30 de Outubro de 2010).

A divulgação de informação é fundamental para quebrar certas percepções erróneas dos riscos que se inculcam na população, um tanto por défice de consciencialização das consequências no longo prazo, outro tanto por a assimilação do risco envolver o abandono de práticas socialmente enraizadas e apreciadas e, finalmente (mas sem pretensões de exaustividade), por a valoração do risco pela sociedade ser essencialmente subjectiva, cabendo ao Administrador, com o auxílio dos técnicos, revesti-la de alguma objectividade.

Porque os riscos que assolam a orla costeira, em geral, e o risco de erosão, em particular, constituem fenómenos altamente dinâmicos, esta comunicação do risco tem que ser prolongada pela vida dos instrumentos regulatórios, forçando a vigilância constante, apoiada, por seu turno, numa actualização permanente das técnicas de monitorização. A investigação científica é um dos deveres acessórios da prevenção, como motor de introdução de técnicas cada vez mais eficazes de evitação e minimização de riscos. A adesão a essa lógica por parte da comunidade científica tem no *Observatorio del Litoral* criado pelo Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de La Coruña um exemplo particularmente ilustrativo. Dedicado ao estudo das questões jurídicas do litoral, este *Observatorio* surgiu na sua forma actual na sequência do acidente com o navio *Prestige*, no ano de 2002, cuja análise de consequências lhe mereceu uma importante investigação¹⁵. Desde então, esta instituição académica tem vindo a protagonizar um crescente papel de assessoria e informação das entidades administrativas com competências na gestão do risco no litoral galego.

A mutabilidade acentuada dos elementos físicos expostos aos múltiplos factores de risco conduz, sequencialmente, à necessidade de permanente actualização da informação transmitida à população, variando o grau de constrangimento dos comportamentos em áreas de risco ínsito em actuações legislativas e administrativas — de meras advertências a proibições acompanhadas de sanções — proporcionalmente à sensibilização da população para as ameaças à integridade física e ao ambiente. A justa percepção do risco resulta de um diálogo entre o político e o cidadão, intermediado pelos cientistas. E o justo (no sentido de socialmente acatável) cumprimento do dever de prevenção de riscos por parte das entidades públicas decorre de um equilíbrio complexo entre o imperativo de motivação para comportamentos aceitavelmente prudentes e a proibição de restrições injustificadas da liberdade.

No âmbito da prevenção e minimização de efeitos de fenómenos climáticos extremos, deixa-se também aqui uma nota final sobre o DL 115/2010, sobre avaliação e gestão do risco de inundações (na sequência da Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro). Este diploma

15 <http://www.observatoriodelitoral.es/contenido.php?idpag=1&idcon=pag20080603095400>.

vem imprimir uma lógica concertada de minimização do risco de cheia, fazendo uma síntese das medidas e instrumentos que se encontravam dispersos por vários documentos legislativos (como a Lei da Água, a Reserva Ecológica Nacional, as normas sobre domínio público hídrico, entre outras) e reconduzindo a actuação a adoptar a planos sectoriais, a elaborar pelas Administrações das Regiões Hidrográficas, com o apoio da Autoridade Nacional de Protecção Civil. Trata-se de, numa primeira fase, avaliar os riscos, passando depois a desenhar as cartas de zonas inundáveis para áreas de risco e as cartas de risco de inundações para, numa terceira fase, elaborar e implementar os planos de gestão de riscos de inundações.

É à Autoridade Nacional de Protecção Civil que cabe desenvolver acções de concretização destes planos, nos termos do artigo 3º/3 do DL 115/2010, nomeadamente ao nível:

- a) da informação e divulgação pública;
- b) da interligação entre os sistemas de monitorização, de aviso e alerta e os planos e directivas de emergência de protecção civil;
- c) do estabelecimento de políticas de prevenção, protecção, previsão e resposta.

O diploma descreve o procedimento de avaliação de riscos, nos artigos 5º e segs. O n.º 2 do artigo 5º esclarece que a “avaliação preliminar dos riscos de inundações visa fornecer uma avaliação dos riscos potenciais e deve ser feita com base em informações disponíveis, incluindo registos e estudos, acessíveis e fiáveis, sobre a evolução a longo prazo, nomeadamente do impacto das alterações climáticas na ocorrência de inundações”. Desta avaliação sairão as cartas de risco (zonamento) e os planos de gestão do risco, que se caracterizam por medidas progressivamente restritivas das actividades humanas nas zonas em jogo, com intensidade proporcional ao grau de probabilidade de ocorrência de inundação. Nos termos do n.º 4 do artigo 9º do DL 115/2010, estes planos de gestão dos riscos de inundações “abrangem os aspectos da gestão dos riscos de cheia e inundações provocadas pelo mar, centrando-se na prevenção, protecção e preparação, incluindo sistemas de previsão e de alerta precoce, tendo em conta as características de cada bacia ou sub-bacia hidrográfica”.

Chama-se a atenção para a especial preocupação do legislador (desde logo, europeu) com a detecção e sinalização de instalações perigosas em zonas de risco de inundação, que envolvem medidas de minimização acrescidas (cfr. o artigo 8º/1/e), impondo a obrigação da sua sinalização nas cartas de risco). Assinala-se também a criação de um Sistema de Vigilância e Alerta de Recursos Hídricos (SVARH) — artigo 11º.

Conhecidos os factores de resistência das populações a serem deslocadas

de zonas ribeirinhas, com grandes atractivos de lazer e produtividade agrícola, a comunicação de riscos é essencial à aceitabilidade das medidas restritivas. Do mesmo passo, e perante as reticências que as empresas seguradoras colocarão a contratos de seguros de pessoas e bens uma vez qualificada determinada zona como de risco de inundação, cumpre ao Estado (e à União Europeia) estabelecer fundos de assistência perante situações calamitosas, sendo certo que a comunicação do risco gera da parte da população novas responsabilidades de prevenção e minimização dos riscos que sobre si incidem. Estão aqui em causa, e sobretudo pela forte dinâmica de alteração de circunstâncias biofísicas a que se assiste, factores múltiplos de ponderação de responsabilidades, de entidades públicas e pessoas privadas, que podem fazer variar conceitos típicos do Direito da Responsabilidade Civil, como o de força maior. Bem assim como obrigar a redesenhar a ocupação humana e económica de determinadas faixas de território, logrando alternativas equivalentes para os migrantes numa lógica de justiça intrageracional e de não discriminação.

