



Revista de Gestão Costeira Integrada -
Journal of Integrated Coastal Zone
Management

E-ISSN: 1646-8872

rgci.editor@gmail.com

Associação Portuguesa dos Recursos
Hídricos

Veloso Gomes, Fernando

A Gestão da Zona Costeira Portuguesa

Revista de Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management,
vol. 7, númer. 2, 2007, pp. 83-95
Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos
Lisboa, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=388340122001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

A Gestão da Zona Costeira Portuguesa

Fernando Veloso Gomes

Faculdade Engenharia da Universidade do Porto

RESUMO

O artigo inclui as propostas que constam do Relatório “Bases para a Estratégia da Gestão Integrada das Zonas Costeiras”, elaborado para o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Este Relatório, apresentado em versão final em Junho de 2006, tem como autores Fernando Veloso Gomes (coordenador), Ana Barroco, Ana Ramos Pereira, Carlos Sousa Reis, Helena Calado, João Gomes Ferreira, Maria da Conceição Freitas, Manuel Biscoito. Apresenta-se um enquadramento do tema e uma discussão de conceitos. Destacam-se alguns problemas chave relacionados com a dinâmica fisiográfica e erosões, vulnerabilidades e riscos, mitigação de acções antrópicas e de riscos, destacando-se a necessidade de uma nova geração de Planos de Ordenamento e do reforço da investigação e monitorização. De uma forma sumária referem-se algumas iniciativas nacionais e internacionais sobre a Zona Costeira. Apresentam-se propostas de oito Princípios, nove Objectivos Fundamentais e trinta e sete Opções Estratégicas para a Gestão Integrada da Zona Costeira nacional. As Opções Estratégicas formuladas foram hierarquizadas de acordo com uma prioridade temporal, identificando a tipologia dominante das Medidas Associadas. Da análise das propostas detalhadas que foram formuladas surge um conjunto de medidas estruturantes, que se interligam e agregam diversas acções que reflectem o novo modelo de gestão integrada proposto para a Zona Costeira e que incluem a “Lei de Bases da Zona Costeira”, o “Sistema Organizativo”, o “Programa de Acção” e a “Monitorização”.

ABSTRACT

The article includes the proposals that integrate the Report “Basis for a National Strategy for Coastal Zone Management”, prepared for the Ministry of Environment, Territorial Planning and Regional Development. The Report, presented at its final version in June 2006, has as authors Fernando Veloso Gomes (coordinator), Ana Barroco, Ana Ramos Pereira, Carlos Sousa Reis, Helena Calado, João Gomes Ferreira, Maria da Conceição Freitas, Manuel Biscoito. One presents the subject scope and a discussion of some concepts. Some key problems concerning coastal dynamic and erosion, vulnerabilities and risks, human action and risk mitigation are distinguished. The need for a new generation of Territorial Plans and the reinforcement of research and monitoring is distinguished as well. The National and International Initiatives on Coastal Zones are described in brief. A set of eight Principles, nine Primary Objectives and thirty seven Strategic Options for the Integrated Management of the national Coastal Zone are formulated. The Strategic Options were set hierarchically according to their temporal priority, identifying the dominant type of the Associated Measures. From the analysis of this previous comes a set of Structural Measures, which intertwined and aggregate several actions, and reflect the new integrated model for Coastal Zone management which include the “Coastal Zone Law”, the “Institutional System”, the “Action Program” and the “Monitoring Program”.

1. Enquadramento

O suporte biofísico da Zona Costeira portuguesa tem especificidades próprias de que são exemplos os estuários, os sistemas lagunares, as dunas, as arribas, as praias, o meio hídrico marinho e os sistemas insulares. Noutros países, os mangais, os recifes, as calotes de gelo constituem outros suportes biofísicos de importância considerável.

Existem ocupações, usos e actividades económicas muito importantes à escala nacional e local que se desenvolvem na Zona Costeira e que beneficiam dessas especificidades biofísicas. Destacam-se as infra-estruturas portuárias e os transportes marítimos, o turismo e as actividades balneares e de lazer, a náutica de recreio, as pescas, a apanha, a aquacultura e a salicultura, bem como a utilização de recursos minerais e energéticos.

A Zona Costeira tem uma importância estratégica em termos ambientais, económicos e sociais. A resolução e mitigação dos seus problemas assume essa mesma importância estratégica no âmbito de uma política de desenvolvimento sustentável, necessitando de ser enquadrada numa gestão integrada e coordenada destas áreas, através do reconhecimento:

- Da existência de diversos conflitos de interesses na zona costeira, com sistemas abertos, muito dinâmicos, complexos, heterogéneos, de interface, frágeis, com elevadas oportunidades sociais e económicas e, por conseguinte, fortemente polarizadores de actividades;
- Da necessidade de identificar plataformas de consenso;
- Da dificuldade em fazer previsões das evoluções a médio e longo prazo dos sistemas físicos, sociais e económicos, justificando a preparação de cenários e a combinação de cenários;
- Da necessidade e da dificuldade em considerar, com um nível geográfico muito alargado, as interacções terra – mar, a nível das Bacias Hidrográficas e do Oceano Atlântico;
- De um passado recente de instabilidade governamental, nomeadamente a nível da tutela do ambiente e do território, bem como da instabilidade das políticas e programas lançados e das dificuldades da sua concretização;

- Das acentuadas restrições socio-económicas que estarão presentes, pelo menos nos próximos anos, as quais poderão exigir propostas muito pragmáticas para concretizar objectivos que se desejam muito ambiciosos e de médio e longo termo;
- Da necessidade de uma intensa mobilização, participação e responsabilização da sociedade civil, não limitada a grupos de pressão com



Figura 1: As infra-estruturas portuárias são vitais para a economia do País. É necessário mitigar os impactes associados às dragagens e à existência de quebra-mares e canais.

interesses muito sectoriais, a atitudes pessimistas e a lógicas corporativas;

2. Conceito de Zona Costeira

Tendo em consideração a utilização, de modo indiferenciado, das designações de “litoral, costa, faixa costeira, faixa litoral, orla costeira, zona costeira, zona litoral, área/região costeira”, sem existência de um consenso quanto aos limites físicos dos seus sistemas naturais, dos sistemas socio-económicos e do sistema legal, o Grupo de Trabalho que elaborou as “Bases para a Estratégia da Gestão Integrada das Zonas Costeiras” adoptou os seguintes conceitos:

- *Litoral – termo geral que descreve porções do território que são influenciadas directa e indirectamente pela proximidade do mar;*
- *Zona costeira – porção de território influenciada directa e indirectamente em termos biofísicos pelo mar (ondas,*

marés, ventos, biota ou salinidade) e que pode ter para o lado de terra largura tipicamente de ordem quilométrica e se estende, do lado do mar, até ao limite da plataforma continental;

- *Orla costeira – porção do território onde o mar exerce directamente a sua acção, coadjuvado pela ação eólica, e que tipicamente se estende para o lado de terra por centenas de metros e se estende, do lado do mar, até à batimétrica dos 30 m (englobando a profundidade de fecho);*
- *Linha de costa – fronteira entre a terra e o mar; materializada pela intercepção do nível médio do mar com a zona terrestre.*

3. Alguns Problemas Chave

3.1. Dinâmica Fisiográfica e Erosões

Nas faixas de baixa altitude e sem protecções naturais rochosas da Zona Costeira continental do território português existe uma situação generalizada de regressão ou recuo da “linha de costa”, verificando-se o agravamento dos fenómenos de erosão e a sua expansão para troços outrora não afectados (migração de praias para o interior, enfraquecimentos dos volumes acumulados nas praias e dunas).

As planícies costeiras baixas e arenosas com edificações são particularmente susceptíveis aos temporais (ocorrência simultânea de agitação marítima elevada, marés vivas e sobre elevação do nível do mar de origem meteorológica) e o saldo sedimentar inter anual é, na generalidade dos casos, negativo.

A previsão de recuos em anos horizonte de projecto, terá de ser encarada com muitos cuidados face à complexidade dos fenómenos físicos envolvidos, à capacidade de intervenção humana acelerando ou travando evoluções, ou à possibilidade



Figura 2: Erosões, galgamentos das dunas e risco de ruptura da restinga na Costa Nova - Vagueira

de se atingirem limiares não controláveis ou não previsíveis face ao actual estado de conhecimentos.

A uma escala geológica, as possíveis causas da regressão generalizada associam-se à subida generalizada do nível médio das águas do mar, a movimentos de neo-tectónica e a possíveis alterações meteorológicas. A variabilidade meteorológica está sempre presente e deverá ser considerada a escalas de tempo muito diversificadas.

As causas mais recentes são associáveis ao enfraquecimento das fontes aluvionares (alterações a nível das bacias hidrográficas, albufeiras e barragens, extracções de areias nos rios e estuários, e dragagens nos canais de navegação), à ocupação humana (sobre dunas, praias e arribas), à construção de quebra-mares portuários (Viana do Castelo, Aveiro, Figueira da Foz e Vila Moura), à implantação de esporões e de obras aderentes (com impactes de antecipação de fenómenos a sotamar) e à fragilização de dunas (terraplanagens, pisoteio, acessos às praias, parques de estacionamento, veículos motorizados e “cortes” de acesso para a arte xávega).

3.2. Vulnerabilidades e Riscos

É vital o reconhecimento de que situações naturais altamente dinâmicas em zonas vulneráveis às acções do mar que no passado não suscitavam qualquer intervenção (nem existiam meios técnicos para o fazer) são actualmente contrariadas pelo tipo de ocupação do solo (construções em restingas, dunas,



Figura 3. Evolução e desaparecimento da restinga na Costa da Caparica / Cova do Vapor. Pressão urbana relativamente recente.

praias) e pelos usos (exploração portuária) que actualmente se verificam nessas zonas.

Os riscos para as populações e actividades humanas na Zona Costeira portuguesa estão também associados a desabamentos e deslizamentos de terra nas arribas. Estes fenómenos são particularmente críticos em grandes extensões das costas insulares portuguesas.

Existe a possibilidade de ocorrência de maremotos com efeitos potencialmente devastadores particularmente nas zonas de baixa altitude. São fenómenos raros e actualmente não previsíveis. A sua eventual ocorrência durante o dia e na época balnear teria as consequências mais graves a nível de perda de vidas.

As alterações climáticas a uma escala global previsivelmente conduzirão a um agravamento da ocorrência de fenómenos extremos e dos fenómenos de recuo da linha de costa em curso, com consequências ao nível do ordenamento, das intervenções de defesa (quando se justifique) e da contingência.

Destacam-se situações muito críticas, em termos de segurança, de diversas frentes edificadas em zonas vulneráveis, em risco de exposição às ações directas e indirectas do mar ou dependentes de estruturas de defesa costeira, nomeadamente: Molêdo do Minho, Amorosa a Castelo de Neiva, S. Bartolomeu do Mar / Ofir / Apúlia / Aguçadoura, Árvore a Mindelo, Granja / Espinho / Paramos, Praia de Esmoriz, Praia



Figura 4: Dique arenoso artificial colocado em situação de emergência face à rotura eminentemente do cordão dunar a sul da Vagueira.

de Cortegaça, Furadouro, Costa Nova e Vagueira, Cova do Vapor, Costa da Caparica e Ria Formosa.

As estruturas de defesa costeira transferem ou antecipam os problemas para sotamar, exigem manutenção periódica que não é efectuada por razões

financeiras, constituem intrusões paisagísticas e podem transmitir uma falsa sensação de estabilidade a longo prazo que encoraja a ocupação em zonas de risco.

Continua a existir uma polémica quanto à responsabilidade dos esporões e obras aderentes no agravamento das erosões na Orla Costeira, a Sul da sua implantação, bem como à artificialização que introduzem na paisagem. A necessidade de defesa dos núcleos urbanos mais expostos e a estabilização da linha de costa têm sido os principais argumentos a favor dessas obras.

Difícil será prever com fiabilidade qual seria a situação actual desses núcleos populacionais e quais as evoluções dinâmicas em toda a faixa costeira se não tivessem sido executadas essas estruturas de defesa. Estão em curso diversos fenómenos hidromorfológicos, com diversas intensidades, frequências e escalas temporais, e uma ocupação humana de zonas muito dinâmicas. A atribuição de grandes responsabilidades às estruturas de defesa costeira pelo que sucede actualmente em termos de erosão ignora essa realidade complexa e não tem sido acompanhada pela previsão, cientificamente sustentada, de qual seria a evolução morfodinâmica da costa na ausência dessas estruturas.

Em diversas situações o recuo da “linha de costa” verifica-se a barlamar e a sotamar das intervenções de defesa nas zonas urbanas, significando que o fenómeno tem uma amplitude preocupante e de difícil controlo. Só melhorando as capacidades de simulação



Figura 5: Artificialização e situações de risco nos aglomerados urbanos de Esmoriz e Cortegaça. Recuo da linha de costa a barlamar e a sotamar da frente edificada.

para diversos cenários será possível “isolar” os impactes negativos associadas às estruturas de defesa.

Diversas frentes urbanas edificadas não existiriam actualmente se essas obras não tivessem sido

construídas ou se tivessem sido removidas. A sua eventual remoção ou destruição pelo mar teria intensos reflexos sociais e políticos. As estruturas de defesa costeira (esporões e obras de defesa aderente) necessitam de manutenções periódicas, a levar a cabo preventivamente e por grupos de obras, face à dificuldade em estimar, obra a obra, os montantes das intervenções. A não realização de operações de manutenção, a enquadrar num regime jurídico realista para esta situação, implica o agravamento progressivo



Figura 6: Furadouro. Que modelo de expansão urbana? Retirada planeada?

da sua situação estrutural que pode levar à sua destruição ou ao seu não funcionamento.

Em ambientes marítimos muito energéticos, como é o caso da costa oeste portuguesa, as operações de alimentação artificial de praias podem ser completamente ineficazes se não forem realizadas em situações de contenção natural ou artificial da deriva da zona costeira, exigem recargas periódicas e têm impactes negativos locais a nível de turvação e balnear.

3.3. Mitigação de Acções Antrópicas e de Riscos

Não é admissível que se continue a proceder à extracção de areias para a construção civil, nomeadamente nos rios e estuários, sem ter em consideração os impactos sobre a Zona Costeira. As dragagens de areias nos portos e nos canais de navegação por razões de segurança e operacionalidade terão de proceder à reposição total ou parcial dos sedimentos no sistema dinâmico a sotamar.

Por razões ambientais e defesa costeira, a conservação, reconstrução e estabilização das dunas, a sua protecção em relação às construções e ao pisoteio, bem como o seu repovoamento vegetal, são acções que podem e devem ser incentivadas e concretizadas pela administração regional, pelas autarquias e por grupos ambientais.

Foram efectuadas e são actualmente visíveis numerosas intervenções, através do fecho de acessos sobre as dunas, passadiços elevados ou pousados, ripados, povoamento e protecção da vegetação. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, em colaboração com as autarquias, efectuaram trabalhos de mérito, os quais devem prosseguir em todos os sistemas dunares portugueses.

Existem dificuldades em reunir condições socio-económicas para proceder às intervenções e às retiradas planeadas de populações em risco, previstas nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, nomeadamente nos aglomerados de S. Bartolomeu do Mar, Pedrinhas, Cedovém, Paramos, Esmoriz, Cortegaça, Cova do Vapor e Ilha de Faro.

Foram elaboradas, para a Zona Costeira nacional, cartas preliminares de vulnerabilidade às acções directas e indirectas do mar sobre a Zona Costeira (incorrectamente denominadas “cartas de risco” do INAG).

Diversas metodologias e modelos estão a ser desenvolvidos, relacionados com vulnerabilidades e riscos. É importante melhorar os fundamentos científicos dessas metodologias e modelos, adquirir e integrar mais dados de campo e considerar diversos cenários climáticos, meteorológicos e de intervenções antropogénicas, de forma a elaborar previsões a médio e longo prazo essenciais para o ordenamento.

A elaboração de uma nova geração de cartas de vulnerabilidade e risco, de delimitação de zonas vulneráveis a acontecimentos extremos e de evolução da dinâmica costeira, exige um grande esforço e consenso da comunidade científica. Constitui um desafio a médio prazo.

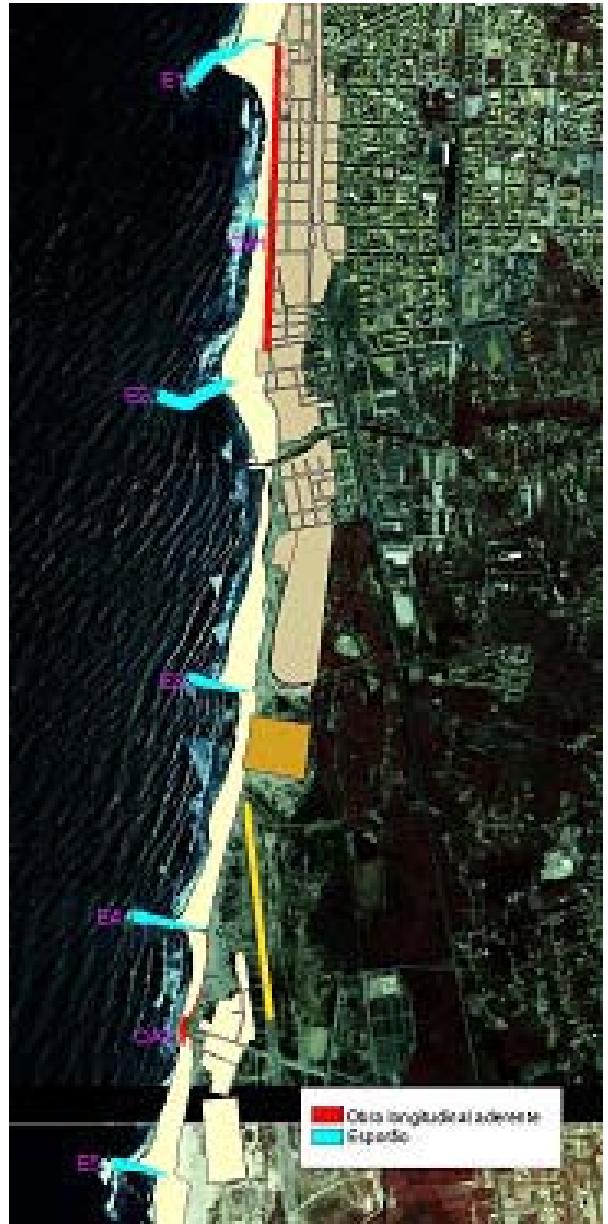


Figura 7: Estruturas de defesa costeira em Espinho.

3.4. Uma Nova Geração de Planos de Ordenamento

Não são de aceitar soluções de expansão e densificação dos núcleos urbanos que ignorem a realidade de vulnerabilidade das zonas de implantação ao admitirem que a Administração Central proporcionará, sob o ponto de vista técnico e financeiro, obras de defesa do aglomerado em relação “às investidas do mar”. Os Planos Directores Municipais e os Planos de Pormenor terão de considerar a especificidade das situações à luz da problemática global do Litoral.

Com uma maior consciencialização dos responsáveis autárquicos e com o agravamento das situações de exposição das frentes urbanas existentes às acções do mar, foi possível adoptar modelos de não expansão das frentes edificadas ao longo da costa. Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOCs) consagraram estes modelos de não expansão. Mas continua a assistir-se a uma densificação do edificado nos aglomerados urbanos junto da costa, mesmo em situações de grande vulnerabilidade e risco às acções do mar e uma pressão para a construção de novos empreendimentos muitas vezes com a invocação de “direitos e expectativas adquiridos” nomeadamente a nível de Planos Municipais.



(Continuação Figura 7)

Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira para os diversos troços do território continental português foram aprovados através dos seguintes diplomas: Cidadela – S. Julião da Barra (RCM nº 123/1998 de 19 de Outubro, Declaração de Rectificação 22-H/98, de 30 de Novembro, vigência até 2008), Sines – Burgau (RCM nº 152/1998 de 30 de Dezembro, vigência até 2008), Caminha – Espinho (RCM nº 25/

1999 de 7 de Abril, vigência até 2009), Burgau – Vilamoura (RCM nº 33/1999 de 27 de Abril, vigência até 2009), Sado – Sines (RCM nº 136/1999 de 29 de Outubro, vigência até 2009), Ovar – Marinha Grande (RCM nº 142/2000 de 20 de Outubro, vigência até 2010), Alcobaça – Mafra (RCM nº 11/2002 de 17 de Janeiro, vigência até 2012), Sintra- Sado (RCM nº 86/2003 de 25 de Junho, vigência até 2013), Vilamoura – Vila Real de Sto. António (RCM nº 103/2005 de 27 de Junho, vigência até 2015).

Os POOCs Sintra – Sado, Sines – Burgau e Vilamoura – Vila Real de Sto. António, são da responsabilidade do ICN. Os restantes são da responsabilidade do INAG.

Na Região Autónoma dos Açores foram aprovados três Planos de Ordenamento da Orla Costeira: Ilha Terceira (DRR 1/2005/A de 15 de Fevereiro), Ilha S. Miguel troço Feteiras – Fenais da Luz - Lomba de S. Pedro (DRR 6/2005/A de 17 de Fevereiro), Ilha de S. Jorge (DRR 24/2005/A de 26 de Outubro). O POOC de S. Miguel Sul está concluído e os POOCs das ilhas de Santa Maria, Graciosa, Flores e Corvo estão numa fase avançada de elaboração.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) elaboraram, em Novembro de 2005, documentos relativos aos principais problemas e constrangimentos detectados na aplicação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, bem como dados estatísticos relativos à sua execução.

É necessário preparar Planos de Ordenamento da Orla Costeira de segunda geração, incorporando os estuários e as zonas sob jurisdição das Administrações Portuárias.

É também necessário preparar Planos de Ordenamento mais adaptativos que num horizonte temporal mais alargado contemplem o previsível agravamento da ocorrência e intensidade das catástrofes (delimitação de “zonas adjacentes”, zonas com restrições à edificabilidade, zonas naturais “tampão”, localização “recuada” de infra-estruturas vitais, rede eficaz de pré - alertas, planos de evacuação e de contingência, responsabilização dos projectistas, promotores e autoridades licenciadoras pela segurança de novas edificações e empreendimentos, ...).

A Lei da Água (Lei 58/2005 de 29 de Dez.), transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2000/60/CE (Directiva Quadro Água), do Parlamento Europeu e do Conselho, estabelecendo

as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. Este regime vem estabelecer as novas bases para a gestão sustentável das águas superficiais interiores, subterrâneas, de transição e costeiras. A Lei confere ao Instituto da Água (INAG) a condição de Autoridade Nacional da Água, como garante da política nacional da água, cometendo-lhe funções de planeamento nacional, coordenação e regulação. Consagra o princípio da gestão por Bacias Hidrográficas, prevê a criação de cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH), cujas sedes coincidem com as CCDR's e outras duas nas Regiões Autónomas, com funções de planeamento, licenciamento e de fiscalização. A sistematização e unificação de normas dispersas no ordenamento jurídico relativo à Titularidade dos Recursos Hídricos foi consagrada em diploma próprio (Lei 54/2005 de 15 Novembro).

3.5. Investigação e Monitorização

É necessário continuar a investigar muitos aspectos de dinâmica costeira e a investir na monitorização das situações para que se aprofundem os conhecimentos necessários à compreensão dos fenómenos, à previsão das evoluções e à sustentação das intervenções a nível de ordenamento e de defesa costeira.

A comunidade científica e técnica continua a investigar muitos aspectos relacionados com a dinâmica costeira e a divulgar resultados em encontros nacionais e internacionais.

Foi lançado pelo Ministério com a tutela do Ambiente o estudo de um Programa de Monitorização da Zona Costeira. A generalidade da comunidade científica desconhece quais as propostas nele contidas. Possivelmente as capacidades institucionais e financeiras estão a atrasar o lançamento de tal Programa. Tem-se verificado a recolha de fotografias aéreas, levantamentos topográficos de algumas praias e outros importantes levantamentos de campo, executados por diversas entidades.

A nível de Monitorização, para além de iniciativas institucionais consolidadas sobre a qualidade das águas balneares, obtenção de fotografias ortogonais / fotogrametria da zona terrestre e de levantamentos hidrográficos nas zonas de interesse portuário, o panorama é preocupante. Nomeadamente existem carências muito graves e irreversíveis a nível de levantamentos topo-hidrográficos em zonas com uma elevada dinâmica sedimentar.

4. Iniciativas Nacionais sobre Zonas Costeiras

São muitas as iniciativas legislativas Nacionais sobre a Zona Costeira.

Cabe aqui uma referência sumária ao Regime Jurídico do Domínio Público Hídrico que remonta a 1864 e que na actualidade está alicerçado na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei 54/2005 de 15 Novembro), ao Decreto-Lei N° 302/90, de 26 de Setembro que estabelece princípios a que devia obedecer a ocupação, uso e transformação da faixa costeira (então considerada como uma faixa com 2km de largura), ao Decreto-Lei N° 451/91, de 4 de Dezembro (Lei Orgânica) que transfere a jurisdição do Domínio Público Marítimo “sem interesse portuário” (até então sob a alcada da Direcção Geral de Portos, para o então recém - criado Ministério do Ambiente e Recursos Naturais).

Os Decretos-Lei N° 309/93, de 2 de Setembro e 218/94, de 20 de Agosto e a Portaria N° 767/96, de 30 de Dezembro, referem-se aos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, POOCs. A incidência territorial das acções de planeamento foi considerada numa faixa terrestre de protecção de 500 m para além da linha que delimita a margem e a uma faixa marítima de protecção até à batimétrica dos 30 metros. O Decreto-Lei N° 151/95, de 24 de Junho, regula a elaboração dos Planos Especiais de Ordenamento do Território. O Livro Branco da Política Marítimo – Portuária Rumo ao Século XXI (editado em 1997) pelo Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, a Resolução do Conselho de Ministros N° 86/98, de 10 de Julho (Programa Litoral - 1998) constituem outras iniciativas de relevo.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n° 48/98, de 11 de Agosto, Decreto-Lei n° 380/99, de 22 de Setembro), o Plano Nacional de Política do Território (PNPOT), o Programa FINISTERRA (criado através da Resolução do Conselho de Ministros N.º 22/2003 de 18-02-2003, que estabelecia um Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental que visava a requalificação e reordenamento do litoral português, através da adopção de um conjunto integrado de medidas e intervenções estruturantes), a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), o Projecto “Climate Change in Portugal (SIAM e SIAM II), os Planos de Bacia Hidrográfica (Decreto-Lei n° 45/94, de 22 de Fevereiro, concluídos e

aprovados para todo o território do continente português), o Plano Nacional da Água (PNA, aprovado pelo Decreto-Lei n° 112/2002, de 17 de Abril), o Memorando da Associação Nacional de Municípios Portugueses (2004 contempla propostas nas seguintes temáticas: Ambiente e Ordenamento do Território, Áreas Costeiras e Áreas Portuárias), o relatório O Oceano. Um Desígnio Nacional Para O Século XXI (Março de 2004) e os projectos TICOR e MONAE são outras iniciativas importantíssimas para a problemática da Zona Costeira.

A Lei da Água (Lei 58/2005, de 29 de Dezembro) e a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei 54/2005, de 15 Novembro) transpõem para a ordem jurídica nacional a Directiva n° 2000/60/CE (Directiva Quadro Água), do Parlamento Europeu e do Conselho. O Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II), o Plano Sectorial da Rede Natura 2000 e a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB 2005 – 2007) constituem outros marcos relevantes.

5. Iniciativas Internacionais sobre Zonas Costeiras

A nível internacional e, em particular a nível europeu, destacam-se algumas das Convenções, Programas, Directivas e Recomendações, nomeadamente:

A Carta Europeia do Litoral (década de 80), a Agenda 21 (1992), a Convenção MARPOL (73/78), a Convenção OSPAR, o Acordo de Lisboa (1990), a Convenção sobre Biodiversidade, a Convenção de Berna sobre a Conservação da Vida Selvagem e Habitats Naturais na Europa, a Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha pela Deposição de Resíduos, a Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar (UNCLOS), o Protocolo de Kyoto, a Directiva Aves (1979/409/EEC), a Directiva sobre Águas Residuais Urbanas (91/271/EEC), a Directiva Habitat sobre a Conservação dos Habitats Naturais e da Fauna e Flora Selvagens (1992/43/EEC), a Política Comum da UE para as Pescas (CR 2371/2002/EC), as Directivas para os Portos (1995/21/EC e 2000/59/EC) e o Programa de Demonstração da Comissão Europeia sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras (1996-1999).

De salientar ainda o Relatório de Avaliação de 1999, da Agência Europeia do Ambiente, a

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativamente à Gestão Integrada da Zona Costeira: Uma Estratégia para a Europa” (COM/2000/547, adoptada em Setembro de 2000), a Directiva Quadro da Água (2000/61/ECA), a recomendação 2002/539/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à Estratégia para a Protecção e Conservação do Ambiente Marinho, a Recomendação 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002, relativa à Execução da Gestão Integrada da Zona Costeira na Europa, a Recomendação 160/2005 do Conselho da Europa, que consubstancia a anterior, e o Projecto EUROSION da Comissão Europeia (2004).

Em Outubro de 2005 foi elaborada pela Comissão das Comunidades Europeias uma proposta “Establishing a Framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategic Directive)”. Foi também apresentada em 2005 uma Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada “Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment” (SEC1290).

A Recomendação 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002, indica os seguintes princípios gerais da Gestão Integrada da Zona Costeira:

- Uma perspectiva geral ampla (temática e geográfica) que tenha em conta a interdependência e a disparidade dos sistemas naturais e das actividades humanas com impacto sobre as zonas costeiras;

- Uma perspectiva a longo prazo que tenha em conta o princípio da precaução e as necessidades das gerações actuais e futuras;

- Uma gestão adaptativa durante um processo gradual que facilite os ajustamentos em função da evolução dos problemas e dos conhecimentos. Tal implica a necessidade de uma base científica sólida no que se refere à evolução da zona costeira;

- A especificidade local e a grande diversidade das zonas costeiras europeias, que permita dar resposta às suas necessidades concretas com soluções específicas e medidas flexíveis;

- Trabalho com processos naturais e respeitando a capacidade dos ecossistemas, o que tornará as actividades humanas mais compatíveis com o ambiente, socialmente responsáveis e economicamente sólidas a longo prazo;

- Envolvimento de todas as partes interessadas

[parceiros económicos e sociais, organizações que representam os residentes de zonas costeiras, organizações não governamentais (ONG) e sector empresarial] no processo de gestão, por exemplo através de acordos e com base em responsabilidades partilhadas;

- Apoio e envolvimento de todas as entidades administrativas competentes a nível nacional, regional ou local, entre as quais se deverão estabelecer ou manter ligações adequadas de forma a melhorar a coordenação das várias políticas existentes. A parceria com e entre as autoridades regionais e locais deverá ser aplicada sempre que oportuno;

- Utilização de uma combinação de instrumentos concebidos para facilitar a coerência entre os objectivos políticos sectoriais e a coerência entre o planeamento e a gestão.

6. Princípios, Objectivos Fundamentais e Opções Estratégicas Propostos

O Grupo de Trabalho que elaborou as “Bases para a Estratégia da Gestão Integrada das Zonas Costeiras” propôs que essa Estratégia observe nove Princípios Fundamentais: sustentabilidade e solidariedade intergeracional, coesão e equidade social, prevenção e precaução, abordagem sistémica, suporte científico e técnico, subsidiariedade, participação, co-responsabilização e operacionalidade.

Tendo presentes estes Princípios foram então propostos os seguinte oito Objectivos Fundamentais que integram um conjunto de trinta e sete Opções Estratégicas:

6.1. A Cooperação Internacional e Integração Comunitária

- Incentivar a cooperação entre estados;
- Reforçar os mecanismos de resolução de questões transfronteiriças;
- Assegurar a Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC);
- Conceber mecanismos de avaliação e de reajustamentos das políticas comunitárias;
- Reforçar os mecanismos de integração e de articulação das políticas comunitárias à escala nacional;
- Afirmar a posição geo – estratégica nacional.

6.2. O Reforço e a Promoção da Articulação Institucional

- Reformular o quadro jurídico integrando-o numa “Lei de Bases da Zona Costeira”;
- Consolidar numa entidade gestora nacional a coordenação e responsabilização da GIZC;
- Reorganizar o modelo de competências;
- Incrementar os mecanismos de cooperação institucional nacional;
- Constituir uma plataforma de diálogo e de integração de estratégias sectoriais nacionais.

6.3. A Conservação de Recursos e do Património Natural e Paisagístico

- Integrar e valorizar o património natural e paisagístico;
- Garantir a integração dos valores patrimoniais na Rede Nacional de Conservação da Natureza;
- Compatibilizar a utilização da zona costeira com a conservação da natureza e os valores da paisagem.

6.4. A Qualificação da Zona Costeira e o Desenvolvimento Sustentável de Actividades e Usos Específicos

- Qualificar as paisagens humanizadas, urbanas e rurais;
- Compatibilizar os usos e as actividades de fruição;
- Promover a integração na GIZC das zonas sob administração portuária, militar e dos sistemas lagunares e estuarinos;
- Desenvolver o transporte marítimo;
- Promover a sustentabilidade da pesca e das actividades conexas;
- Promover a gestão integrada dos recursos minerais;
- Intervir em áreas de qualificação prioritária;
- Incentivar a inovação no uso, na tecnologia de processos de intervenção e de exploração dos recursos.

6.5. A Minimização de Situações de Risco e de Impactos Ambientais, Sociais e Económicos

- Intervir em áreas de risco associadas a fenómenos de origem natural e/ou humana;
- Salvaguardar as áreas vulneráveis e de risco;
- Promover a análise de custo – benefício;

- Articular de forma unificada os corpos especializados de intervenção em situações de emergência.

6.6. A Concepção de Políticas Operacionais Integradas

- Incluir uma visão prospectiva na política de ocupação e gestão;
- Garantir que as políticas operacionais incluem a articulação espacial;
- Rever e adaptar os instrumentos de gestão territorial e ambiental;
- Afectar fundos estruturais específicos e criar sistemas de incentivos.

6.7. A Promoção do Conhecimento e da Participação Pública

- Fomentar o empenho e a responsabilização partilhada do cidadão;
- Incentivar a participação pública;
- Promover a investigação científica;
- Reformular e ampliar a aprendizagem nos diversos níveis de ensino.

6.8. A Avaliação Integrada de Políticas e de Instrumentos de Gestão

- Assegurar a avaliação e a monitorização contínua;
- Controlar e monitorizar a aplicação das políticas integradas;
- Reforçar as acções de fiscalização.

7. A Estratégia a Curto e a Médio / Longo Prazo e o Conteúdo Programático

Os Princípios e Objectivos Fundamentais que devem ser observados na Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira nacional, bem como as Opções Estratégicas fundamentais identificadas para um adequado ordenamento, planeamento e gestão numa visão a vinte anos, implicam a concretização de um conjunto de Medidas a curto prazo em Domínios Prioritários, nos termos das opções estratégicas formuladas.

As Opções Estratégicas formuladas foram hierarquizadas de acordo com uma prioridade temporal, apresentadas sob a forma de uma tabela, identificando a tipologia dominante das Medidas Associadas, agregadas em:

- A Medidas jurídicas, institucionais e administrativas;
- B Medidas operativas e financeiras;
- C Medidas de reorientação dos recursos humanos.



Figura 8: Pressão urbana e operação de alimentação artificial de areias em Portimão.

Esta hierarquia visa a operacionalidade das Bases Estratégicas definidas, bem como as medidas e acções prioritárias necessárias à sua concretização, a qual resultou de uma análise matricial.

Tendo como objectivo explicitar as acções subjacentes às opções estratégicas prioritárias definidas, apresentou-se o seu Conteúdo Programático fundamental, o qual não é apresentado na presente comunicação.

8. Medidas Estruturantes

Da análise das propostas detalhadas que foram formuladas de Domínios e Acções Programáticas associadas às Opções Estratégicas, surge um conjunto de medidas estruturantes, que se interligam e agregam diversas acções, e que reflectem o novo modelo de gestão integrada proposto para a Zona Costeira.

Pela importância que assumem para a concretização das bases estratégicas importa destacar, designadamente: a “Lei de Bases da Zona Costeira”, o “Sistema Organizativo”, o “Programa de Acção” e a “Monitorização”.

8.1. A “Lei de Bases da Zona Costeira”

O desenvolvimento da Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) deverá ser alicerçado num novo quadro legislativo que, partindo

dos instrumentos actuais, sua articulação e integração, permita um novo regime de coordenação e sistema de planeamento.

Assim, a “Lei de Bases da Zona Costeira” deverá confirmar os princípios de gestão, estabelecer claramente os seus objectivos e explicitar os níveis e âmbitos territoriais de intervenção. Deverá ainda apresentar a redefinição de competências com a consolidação da entidade gestora nacional e a rede de relações institucionais consequente, incluindo a RNOC e o Observatório da Zona Costeira. A este documento deverá também ser atribuído o papel de uniformização dos critérios nacionais de intervenção na Zona Costeira garantindo os objectivos de sustentabilidade. Em particular, deverá resultar uma leitura clara da nova forma de operacionalização do Domínio Público.

Com o objectivo de harmonizar os interesses e estabelecer um sistema eficaz de gestão, a “Lei de Bases da Zona Costeira” deverá ainda incluir os princípios, objectivos, conteúdo material e documental de um Instrumento de Gestão Territorial (IGT) de carácter sectorial, que explicitará cenários e opções relativas à evolução da linha de costa, às grandes opções da Estratégia Integrada das Zonas Costeiras, bem como as diversas exigências complementares ao nível do planeamento.

De entre estas, importa destacar a metodologia de revisão dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), planos para áreas sob jurisdição militar, portuária, sistemas lagunares e estuarinos, gestão de dragados, relação com os restantes IGT, sistemas de compensação, participação e monitorização.

8.2. O “Sistema Organizativo”

A nova forma de organização institucional deverá estar intrinsecamente ligada ao novo quadro legislativo, em simultâneo com a criação de redes e fóruns, fomentando formas mais abrangentes e expeditas de comunicação

A nova organização deverá funcionar como elemento integrador das diversas políticas comunitárias e aos diversos níveis territoriais nacionais. A circulação de informação de forma transversal em todas as actuações da administração, bem como a sua efectiva integração nas acções de gestão, deverá ser prosseguida através de mecanismos de participação a coordenar por uma entidade gestora nacional.

Esta entidade, a definir na “Lei de Bases da Zona Costeira”, deverá também clarificar as acções de monitorização, acesso à informação, fiscalização e mecanismos de retroacção.

8.3. O “Programa de Acção”

Considera-se que a definição de intervenções de qualificação do território que resultem dos Instrumentos de Gestão Territorial em vigor, em especial as que envolvem situações de risco para pessoas e bens, bem como as que exijam uma articulação institucional complexa ou, ainda, as que possam ter um carácter demonstrativo de qualificação das zonas costeiras devem ser eleitas como intervenções prioritárias.

Estas situações deverão ser ponderadas, através de mecanismos de análise multifactorial. De igual forma deverão ser equacionadas as especificidades da zona costeira das Regiões Continental e Insular, nas suas vertentes de variabilidade biofísica, situações de maior gravidade de recuo da linha de costa, índices de ocupação e actividades socio-económicas.

A necessidade de conceber a curto prazo um “Programa de Acção” que fomente a criação dos mecanismos necessários à concretização de intervenções que promovam a qualificação da zona costeira, de forma exemplar e diversificada, respondendo a situações prementes, bem como contribuindo para um novo impulso demonstrativo de uma nova visão sobre as zonas costeiras, emerge como um desígnio das bases estratégicas da Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional.

Neste contexto, considera-se que a prossecução deste objectivo pode passar pela compatibilização da gestão atribuída às entidades que tenham a seu cargo a administração local da zona costeira respectiva. Em consequência, as Regiões Autónomas deveriam, face ao seu Estatuto Político Administrativo, envidar esforços no sentido de se conseguir uma abordagem coerente à escala nacional.

Neste processo deverá ser contemplado o reforço do conhecimento técnico-científico, o incremento da participação pública, e da revisão e adequação do quadro legal, incluindo a problemática das Áreas de jurisdição Portuária e do Domínio Público Marítimo.

8.4. A “Monitorização”

As acções de monitorização deverão assumir um papel relevante no sentido de assegurar que as

políticas de gestão sejam as mais apropriadas e que as intervenções tenham os efeitos previstos / esperados. A monitorização deverá permitir detectar com eficiência o sucesso ou insucesso das acções de planeamento, medir as alterações dos sistemas em questão e permitir responder em tempo útil a situações imprevistas.

Embora a monitorização de parâmetros biofísicos seja fundamental, há que considerar a monitorização numa perspectiva global de gestão, nos seus elementos fundamentais e também dos programas / projectos e acções desencadeados. A monitorização da Estratégia de GIZC a estabelecer deverá versar aspectos diferentes mas complementares:

- Monitorização de parâmetros ambientais – prendem-se com as características intrínsecas biológicas, físico-químicas e microbiológicas dos ecossistemas presentes;
- Monitorização dos Instrumentos de Gestão Territorial – na observação da aderência das propostas ao sistema real;
- Monitorização de políticas, programas / projectos e acções – no estabelecimento de índices de avaliação do modelo sustentável e de desenvolvimento pretendido.

Em relação à monitorização de parâmetros ambientais, salienta-se a existência de propostas contidas nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e nos Planos de Bacia Hidrográfica, a monitorização das Zonas Balneares, o Plano Nacional de Monitorização da Zona Costeira (com uma componente de fisiografia e morfologia que é necessário divulgar e avaliar), e as recentes propostas do projecto MONAE com as linhas de orientação da monitorização de qualidade da água e ecologia da zona costeira.

Através da monitorização de um conjunto de parâmetros (sistema de indicadores), é possível adquirir informação para adequar as respectivas acções no âmbito do processo de planeamento, permitindo uma intervenção atempada, de acordo com a sua necessidade de alteração, correção, revisão ou mesmo suspensão, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável. Desta forma, será possível determinar o nível de adequação das políticas à mutabilidade dos sistemas.



Figura 9: Empreendimento turístico em Vale do Lobo.

9. Considerações finais

A discussão e as propostas que se apresentam resultam de um intenso trabalho e reflexões de uma equipa multidisciplinar que muito beneficiou de uma longa experiência acumulada e da leitura atenta de muitos trabalhos publicados pela comunidade técnica e científica.

A capacidade de implementação e concretização de Programas e Políticas institucionais sobre a Zona Costeira em Portugal tem sido manifestamente insuficiente face aos enormes desafios com que a sociedade e as comunidades locais são confrontadas.

Se não for aproveitada a presente oportunidade para o poder político aprovar e lançar uma Estratégia para a Gestão Integrada da Zona Costeira portuguesa, a qual manifestamente ultrapassa o âmbito de um ministério, poderá ser demasiado tarde para auspiciar uma sustentabilidade.

Bibliografia

Fernando Veloso Gomes, Ana Barroco, Ana Ramos Pereira, Carlos Sousa Reis, Helena Calado, João Gomes Ferreira, Maria da Conceição Freitas, Manuel Bischoff (2006). Bases para a Estratégia da Gestão Integrada das Zonas Costeiras. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.