

## “Gestão Integrada da Zona Costeira Portuguesa”

### Resumo

O presente artigo expõe e analisa os diversos instrumentos de implementação de um modelo integrado de gestão da zona costeira: instrumentos legais/institucionais; instrumentos de política; instrumentos de programação e instrumentos de financiamento.

Estes instrumentos são o pilar da criação de um modelo de gestão da zona costeira que garanta uma actuação integrada, participada e co-responsabilizada dos vários intervenientes, de forma a promover o litoral como um valor e a encarar a sua qualificação como um desígnio do País, no quadro de um programa nacional intersectorial.

A preservação e a qualificação da zona costeira são determinantes para o desenvolvimento e a competitividade de extensos territórios em Portugal. Configuram, todavia, desafios complexos que têm de ser equacionados e geridos de forma integrada e continuada, concentrando-se esforços de planeamento, de programação e de investimento para estes fins.

Portugal tem uma linha de costa com uma extensão superior a 1.000 km e uma das maiores Zonas Económicas Exclusivas da Europa que, com mais de 1.700.000 km<sup>2</sup>, corresponde a cerca de 18 vezes a sua área terrestre.

A zona costeira, de equilíbrio frágil e dinâmica muito complexa, apresenta grande variedade geomorfológica e grande diversidade ecológica e biofísica, concentra habitats e recursos naturais muito produtivos e significativos e é objecto de forte atractividade para o estabelecimento de actividades humanas.

A diversidade de valores e de apetências destas zonas disponibiliza importantes recursos para o desenvolvimento, mas implica, em alguns casos, graves conflitos de usos que têm de ser acautelados e resolvidos no quadro de modelos de gestão partilhados e de processos de decisão suportados em conhecimento especializado.

A costa portuguesa apresenta troços sujeitos a processos erosivos intensos, registando-se já recuos significativos da linha de costa e elevada mutabilidade de perfis de praias, de sistemas dunares e de arribas que induzem situações de risco acrescido para pessoas e bens, incluindo ocorrências de forte degradação e intrusão do mar em frentes marítimas de aglomerados populacionais consolidados.

Estes fenómenos de erosão costeira associados à ocupação humana de zonas vulneráveis geram situações de especial gravidade que impõem intervenções de defesa ou de retirada de ocupações com elevados custos económicos e sociais.

Exige-se, assim, que os instrumentos de planeamento e de gestão ponderem, com o devido aprofundamento científico e técnico, os fenómenos da dinâmica costeira e definam opções responsáveis e ajustadas para cada um dos casos, onde a prevenção e o reforço das

defesas naturalizadas estejam na primeira linha das decisões, sem descurar, naturalmente, as intervenções mais pesadas que as análises de custo-benefício multidimensionais venham a determinar como mais adequadas, face às características da ocupação existente.

Importa, por outro lado, que estes instrumentos promovam a utilização e fruição da zona costeira por actividades compatíveis com a sua natureza e características valorizadoras do seu elevado potencial de desenvolvimento territorial.

Estas questões sendo complexas não são novas e Portugal tem acompanhado as políticas internacionais e comunitárias relativas à gestão integrada da zona costeira, desenvolvendo, nos últimos anos, uma política e um modelo de gestão integrados para o litoral, baseada em vários instrumentos.

### **1. Instrumentos Legais e Institucionais:**

Como principais instrumentos legais e institucionais destacam-se a Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, e o Grupo de Coordenação Estratégica, criado pelo Despacho n.º 6043/2006, de 14 de Março.

A Lei da Água, aprovada em 2005, transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva Quadro da Água, estabelecendo as bases para a gestão sustentável dos recursos hídricos assentes no princípio da gestão integrada das águas superficiais, interiores, de transição e costeiras, das águas subterrâneas, dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados e das zonas húmidas deles directamente dependentes.

A Lei da Água consagrou um novo modelo institucional para a gestão dos recursos hídricos, consubstanciado no fortalecimento do papel do Instituto da Água como Autoridade Nacional da Água e na criação de Administrações das Regiões Hidrográficas, que garantem a gestão global por bacia hidrográfica, incluindo os troços de costa associados.

Considerando, por outro lado, a necessidade de garantir e melhorar a articulação e a coordenação das acções da responsabilidade das diversas entidades que detêm competências na zona costeira, foi criado o Grupo de Coordenação Estratégica, com a incumbência de assegurar a coordenação da execução dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, através de instrumentos de programação articulada e respectiva monitorização.

Este Grupo de Trabalho efectuou, numa primeira fase, a avaliação da execução dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira em vigor e com base num diagnóstico prospectivo identificou um conjunto de acções prioritárias de âmbito nacional e regional a executar a curto e médio prazo, tendo como resultado o “Plano de Acção para o Litoral 2007-2013”. Este Plano de Acção tem vindo a ser executado sob coordenação, acompanhamento e monitorização do Grupo de Trabalho, sendo produzidos relatórios de execução anuais que permitem evidenciar os progressos de realização das intervenções identificadas e corrigir desfasamentos.

### **2. Instrumentos de Política:**

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, reconhece a elevada sensibilidade ambiental, a elevada atractividade humana e a significativa relevância económica da zona costeira, atribuindo-lhe uma importância estratégica para o desenvolvimento e determinando que seja objecto de uma particular atenção pelos instrumentos de planeamento territorial e alvo de medidas de política promotoras do seu uso sustentável.

Noutra linha de actuação, a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de Setembro, configura-se como o mais relevante instrumento para a gestão coordenada e partilhada da

zona costeira, estabelecendo os objectivos e as opções estratégicas de ordenamento e de gestão e consagrando os modelos de articulação a desenvolver nos planos político, técnico e de formação do conhecimento, tendo em vista uma gestão global e integrada, partilhada pelos diferentes sectores com intervenção directa na zona costeira.

A Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira cria o conceito de “bem litoral”, associado à zona costeira, no qual os imperativos de protecção e os princípios da prevenção/precaução são basilares e consagra uma visão, para um período de 20 anos, que aponta para um desenvolvimento da zona costeira balizado por valores como a identidade, a sustentabilidade, o ordenamento e a segurança, a concretizar no quadro de um aproveitamento sustentável e competitivo dos potenciais marinhos e marítimos.

Para a sua própria operacionalização a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira prevê a construção de um Modelo de Governação ajustado às necessidades operacionais diagnosticadas, assente em três níveis distintos:

- Um primeiro nível corresponde à **Plataforma de concertação política**, que é um espaço de articulação inter-ministerial, coordenado pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e suportada pelo Grupo de Coordenação Estratégica;
- Um segundo nível corresponde à **Plataforma operacional**, que reúne sob coordenação do Instituto da Água e agrega os diferentes organismos e agentes com intervenção na zona costeira;
- Um terceiro nível corresponde à **Plataforma do conhecimento**, também dinamizada pelo Instituto da Água, centrada nas fontes de produção de conhecimento e na sua divulgação.

Actualmente está em desenvolvimento a operacionalização do Modelo de Governação, em articulação com a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar.

### 3. Instrumentos de Planeamento:

Em linha com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, que constitui a figura de topo do sistema de gestão territorial em Portugal, também os Planos Regionais de Ordenamento do Território têm vindo a abordar os territórios costeiros com particular atenção, determinando as linhas mestras do desenvolvimento territorial e da sustentabilidade nestas áreas e constituindo o quadro de referência para os planos municipais e especiais que regulam a ocupação e uso do solo e definem os regimes gestão e salvaguarda de recursos e valores.

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território, alguns entrados em vigor ainda antes da aprovação da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, vieram definir orientações e directrizes para a zona costeira que apontam, em geral, para a interdição de edificações na margem do mar, excepcionando, naturalmente, as edificações que pela sua própria natureza aí se devam localizar. Apontam, ainda, para a interdição de edificações nas zonas de risco e para a restrição ou condicionamento das ocupações edificadas na restante faixa.

Mas são os Planos de Ordenamento da Orla Costeira que constituem os principais instrumentos de ordenamento e planeamento com incidência nestas áreas. Estes planos regulam os diferentes usos e actividades da orla costeira, enquadrando as áreas construídas e promovendo o desenvolvimento das actividades específicas desta faixa, designadamente a valorização e qualificação das praias e das áreas de recreação em geral, bem como das

infra-estruturas e equipamentos associados às actividades marítimas e balneares, em sintonia com a protecção dos valores e recursos naturais e com a mitigação dos factores de vulnerabilidade e risco.

Estes planos, em vigor para toda a extensão de costa e em diferentes graus de implementação, constituíram o primeiro exercício de planeamento global no litoral. A gestão costeira desenvolvida com base nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira apresenta hoje resultados positivos já bem visíveis no território, ao nível do ordenamento e contenção do crescimento urbano, em especial em zonas sensíveis e de risco, das intervenções de defesa costeira em zonas críticas e instáveis e da requalificação de diversos trechos de frentes de mar, nomeadamente através do restabelecimento e requalificação de ecossistemas costeiros, da requalificação das praias e do ordenamento e organização dos acessos ao litoral.

#### **4. Instrumentos de Programação:**

Como instrumentos de programação destacam-se: o Plano de Acção para o Litoral 2007-2013 e as operações integradas de requalificação Polis Litoral, ambos os instrumentos alicerçados nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e destinados a dar-lhes execução de uma forma periodizada e articulada.

A partir dos programas de execução dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e tendo em vista garantir a efectiva execução das acções aí previstas, num contexto que abrange múltiplas entidades e actores responsáveis, construiu-se, no âmbito do Grupo de Coordenação Estratégica, o Plano de Acção Litoral 2007-2013 que identifica as acções prioritárias a realizar naquele período temporal, considerando dois grandes grupos de acções: as prioridades de intervenção (num total de 84) que são acções de âmbito nacional e associadas à existência de risco potencial para pessoas e bens, e as outras medidas (num total de 104) que são acções que a nível regional assumem importância significativa para a valorização das áreas costeiras.

A monitorização do Plano de Acção diz-nos, segundo o último relatório de execução de 2010, que estão já completamente executadas 23% das acções e que estão em execução 49%. A estas acções corresponde um investimento já realizado de 41,2M€ e um investimento em realização estimado de 152,6 M€, totalizando 193,8M€.

Em adicional, considerando a fragilidade de alguns territórios litorais e a diversidade e complexidade dos problemas que neles se registam, foi aprovada a iniciativa Polis Litoral – Operações de Requalificação e Valorização da Orla Costeira –, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2008, de 3 Junho. Esta iniciativa contempla quatro operações – Litoral Norte; Ria de Aveiro; Sudoeste Alentejano e Ria Formosa – abrangendo 23 concelhos e promovendo a requalificação de 300 km de frente de costa e 220 km de frente estuarina ou lagunar, com um investimento total previsto de 311 M€.

#### **5. Instrumentos de Financiamento:**

A execução do Programa de Acção encontra suporte financeiro no Orçamento de Estado – PIDDAC do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e de outros Ministérios sectoriais que têm tutelas específicas sobre a zona costeira, no Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos, no Capital Social das Sociedades Polis, nos investimentos das Autarquias, em alguns investimentos privados, e no Quadro de Referência Estratégico Nacional.

No período 2007-2013, os Fundos Estruturais comunitários constituem um dos principais instrumentos de financiamento das intervenções no Litoral, através do Programa Operacional Temático de Valorização do Território, que apoia acções no domínio do Combate à Erosão e

Defesa Costeira e dos Programas Operacionais Regionais, que apoiam acções de Valorização do Litoral. No âmbito do Programa Operacional Temático de Valorização do Território está prevista uma dotação do Fundo de Coesão de 230 M€ que viabilizará um investimento total de quase 330 M€ e nos Programas Operacionais Regionais uma dotação de cerca de 82 M€ que viabilizará um investimento de 118 M€, num total de 448 M€.

Com base nestes diversos instrumentos, está criado um modelo de gestão da zona costeira que permite uma actuação integrada, participada e co-responsabilizada dos vários intervenientes, de forma a promover o litoral como um valor e encarar a sua qualificação como um desígnio do País, no quadro de um programa nacional intersectorial.

Contudo, pretende-se um aprofundamento do modelo e o desenvolvimento de novas abordagens a partir da implementação completa da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada do Litoral, tendo como objectivo a plena integração de políticas, uma melhor avaliação de dinâmicas e de cenários, a adopção dos princípios da prevenção e da precaução, fundamentais na adopção de soluções contra o avanço do mar, no reforço das medidas de reposição da legalidade, consolidando a autoridade do Estado, e na coordenação, articulação e gestão partilhada entre as várias entidades da Administração Central e os Municípios.

*Fernanda do Carmo*

Secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades