

Maryvonne Bodiguel (Coord.)

Le Littoral

Paris, L' Harmattan, 1997 (240 páginas).

1. Transcorridos dez anos sobre a publicação da *loi Littoral* e das concomitantes alterações do *code de l'urbanisme*, os trabalhos jus-científicos concluídos e em curso tendiam a decantar da essencialmente trasbordante interdisciplinaridade temática litoral ainda uma sincrética pluridisciplinaridade jurídica. E a presente obra manifesta precisamente uma iniciativa francesa de incursão reflexiva entre o direito, a geografia, a economia, a ecologia, a sociologia e a antropologia e entre modos de gestão do litoral em França, Espanha, Holanda, Dinamarca e Grã-Bretanha¹.

2. Mobilizado a uma reflexão europeia sobre as condições para a integração das políticas sectoriais de âmbitos nacional e subnacionais atinentes ao litoral, o seminário subentendia a carência de uma mais adequada aproximação à noção de litoral, aos problemas que especificamente nele se revelam e ao como conceber para ele uma gestão integrada e coerente (M. Bodiguel).

2.1. Sendo certo que a partir de 1979 e 1986 se pôde dizer que o direito do litoral foi legislativa e doutrinariamente (*v. g.*: J-M Becet; D. Le Morvan) constituído como *branche particulière* do direito do urbanismo francês, tal não significa necessariamente a sedimentação de um conceito unívoco de litoral. Assim, o programa "*Coastal region and Small Island*" da UNESCO (1996) recusando os escolhos de um delimitador conceito espacialista dizia que *coastal zone*² é onde a terra encontra o mar e onde a água doce e a água salgada se misturam, realizando a função de tampão e de filtro entre a terra e o mar. Outra definição, mas agora assumidamente imprecisa, é da COI (Comissão do Oceano Índico) da mesma UNESCO: "litoral é a zona que marca o limite entre biótopos continentais e marinhos [...] parte terrestre da zona costeira em relação funcional com a costa e dentro da qual se exercem actividades diversas (sendo as condições locais sobredeterminantes na delimitação deste espaço, tal pode fazer admitir um leque de resultados que se abre entre algumas centenas de metros e vários quilómetros de profundidade)". Segundo a OCDE este eixo mar-terra pode, do lado continental, "abranger apenas uma pequena faixa de terra após a praia ou estender-se à área das bacias hidrográficas. [...] Os limites da zona costeira dependem dos objectivos visados. Do ponto de vista da gestão e da ciência, a extensão desta zona será função da natureza do problema (...) e dos objectivos dessa gestão": A definição de litoral pode sobrelevá-lo como lugar privilegiado de conflitos de fruição e de interacções sectoriais e políticas (a preferência de Bodiguel) mas pode sublinhá-lo enquanto ente territorial distinto (pela essencial determinação discernitiva do encontro mar-terra) mas que (como a propósito é lembrado F. Verger) varia no espaço e no tempo em função de factores naturais e humanos (apreendido como natureza e sociedade ao lembrar-se J. Catanzano e O. Thébaud). Esta dificuldade operativo-metodológica liminar, entendemos, é menos uma escarpa que um audacioso labirinto no percurso; é que nem de *rerum cognoscere causas* se trata, pois, menos que segredos, são razões patentes das coisas, senão note-se (re-seguindo M. Bodiguel): como tratar as ilhas, onde todo (ou quase) o espaço é litóreo, onde sempre fenece a terra e se impõe o mar, ou, como fixar uma faixa geral de protecção litorânea de 3 km na Dinamarca?

A Coordenadora ilustra a sua preferência de tónica conceitual (que retira maioritária do decorrer dos debates do seminário) especialmente com um exemplo francês e outro holandês. Ou seja, a determinação local e concreta do espaço litoral é sustentada (também) com duas descrições de útil valor retórico: 1) “No quadro do Esquema Director de Ordenamento e gestão da Água, a Administração da Água Ródano-Mediterrâneo-Córsega e o IFREMER conduzem um trabalho visando inventariar, integrar e analisar informação sobre a qual se poderá apoiar a tomada de decisão concernente a um espaço litoral; assim são necessários um método e os indicadores de qualificação do litoral; a investigação deve estabelecer uma tipologia das zonas e dos riscos em função de critérios físicos, ecológicos, de usos (pressão antrópica) e do estado de poluição. A finalidade deste programa é propor ao gestor um utensílio de trabalho: fichas definidoras do espaço, grandes linhas de qualificação, fontes de informação, factores de risco; este utensílio deverá permitir dominar concretamente esta diversidade espacial, social e económica do litoral, e, porque não, resultar numa coerência de políticas”. 2) Da litoralidade holandesa vem o exemplo centrado na complexidade específica do ordenamento do litoral: “a Instituição com competência para a protecção do litoral tem também a seu cargo a gestão e a qualidade da água; mas, por outro lado, a política de protecção do litoral está igualmente incluída no quadro mais geral da protecção da fauna e da flora, e, por preocupação de coerência, desenvolve-se um projecto para estimular a cooperação com a política do lazer! O que suscita prioritariamente uma reflexão sobre a desconstrução da estagnidade das estruturas administrativas encarregadas da implementação das políticas territoriais”. Contudo, diremos nós questionando: o direccionamento da definição de litoral preferido pela Autora, a supra dita especificidade da especificidade litorânea, terá, *nach bestem Wissen und Gewissen* do direito administrativo, tal peso específico que determine por si o discernimento qualitativo da homóloga especificidade de ordenamento de outros espaços? E o discernimento de tal matiz não estará na essência indelével de um espaço terrestre maritimamente sobredeterminado? Sendo os conflitos de aproveitamentos e as interações sectoriais (apesar de componente necessária da noção de litoral) decorrências de tal essência? Com isto não queremos obnubilar o sublinhar que “a delimitação espacial do (e no conceito de) litoral é menos relevante que a questão da coerência das políticas função dos aproveitamentos e recursos específicos”; sendo o espaço litoral o “espaço das dinâmicas que nele ocorrem (designadamente físicas, ecológicas, sociais e políticas) (...) sempre num sistema de relações ponderosamente determinadas pelo espaço juncional terra-mar”. O que queremos é esclarecer que tendo acertadamente pesos específicos distintos na definição, têm liminarmente estatutos conceptuais inconfundíveis.

2.2. Passando agora à aproximação à problemática das concorrências de fruições litorâneas, é notado que tendendo a intervenção pública a preocupar-se sobretudo com a regula(menta)ção dos aproveitamentos económicos litorais em concomitância à regulação dos regimes de direitos reais e associados em tal espaço, tais aproveitamentos transmudam os bens naturais em recursos (turísticos, económicos); pelo que os tipos de concorrência são função da resultante daquelas regulações, aspirantes ao reconhecimento comunitário (local, desde logo) e eficácia (e eficiência, diremos). Ilustrativamente é dado (em síntese de objectivos) um exemplo de busca de regulação coerente no sudeste de Inglaterra. Aqui, em 1993, foi adoptado um esquema regional de ordenamento do litoral visando um desenvolvimento integrado e durável através de: a) protecção das zonas naturais contra o urbanismo; b) desenvolvimento circunscrito às zonas já urbanizadas; c) promoção de um ambiente marinho saudável; d) preferência e manutenção de meios naturais de defesa do litoral. Para além daquela coordenação/integração regional, dentro do condado ela deve estender-se descendo a todos

os níveis; simultaneamente, foi instituído um anual *forum* litoral pluridisciplinar e orgânico para interdisciplinares reflexões, debates e controlos dos desenvolvimento e política litorais.

Segundo o exposto, a dinâmica do subsistema natural co-decorrente e do subsistema antrópico será passível de uma aproximação utilmente holística desde que se trate o meio litoral como: *a)* espaço de interesses (a multi-interpenetração entre ambiente natural e actividades humanas geradora de conflitos reciprocamente transversais exige conhecimento e reconhecimento de cada uma das aspirações relevantes e respectiva ponderação); *b)* espaço de regulação (pois, diríamos, o litoral é um eco-espaço de endogenia axiológico-normativa, de normas ao jurídico heterógenas — mas em preponderância juridicamente injuntivas — e dos respectivos exercitamentos mais ou menos conformes - geradores de permanentemente atendível *feedback* para o sistema); e, *c)* espaço de “poderes” (onde se defrontam em primeiro nível autoridade pública e sociedade civil: atomisticamente, através de associações, ou enquanto opinião pública); subentendendo a poligonalidade de interesses — vários de natureza pública e privada — este espaço será bem mais alargado e dinâmico.

2.3. No que tange ao iter para uma gestão integrada, existirão questões prévias a esclarecer e só depois a adopção da metodologia eleita.

2.3.1. Supõem-se como acções liminares para a consecução final de um quadro coerente, em França: *a)* harmonização dos âmbitos de aplicação dos instrumentos jurídico-públicos no concernente às competências determinadas pela criação do Conservatório do Espaço Litoral, pela lei litoral, pelos *SMVM* e pela lei de orientação, ordenamento e desenvolvimento do território de 1995.02.04 — assim também o desenvolvimento das arbitragens aos níveis: comunal nos POS, inter-comunal nos respectivos esquemas directores, regional nas respectivas directivas de ordenamento e nacional com os esquemas nacionais; *b)* esclarecimento ou revisão dos objectos daqueles instrumentos (p. ex.: a lei litoral deve compreender-se apenas para os POS e espaços terrestres?).

2.3.2. Mas que ponto de partida metodológico para a pluridisciplinaridade e multi-sectorialidade no litoral? Se o ângulo de aproximação for sectorial o risco será silenciar a justa ponderação de todos os sectores que uma gestão integrada supõe, e o exemplo que dá M. Bodiguel deste erro metodológico é o colóquio “Recursos costeiros e desenvolvimento litoral integrado”, realizado no Porto em Outubro de 1993 e promovido pela Comissão Europeia, que deixou nas suas actas o registo do que o desenvolvimento costeiro integrado deveria promover, mas cujos trabalhos terão decorrido sob a preocupação dominante da problemática do sector pesqueiro.

Assim, são defendidas a necessidade e a complementaridade de e entre o tratamento holístico e os sectoriais; de modo que para cada problemática se mobilize o conjunto dos elementos das diversas disciplinas e sectores à mesma (problemática) atinentes.

3. Queremos dar notícia especial, ainda que pontualizadamente, a duas das treze comunicações principais:

3.1. Didier Le Morvan apresentou “Le littoral atlantique dans l’ Union Européene: vers quelle integration?” Referiu-se o já reconhecido especialista nesta sede, à não esperada ineficácia (bom, pelos promotores e pelo PE) da Carta Europeia do Litoral; pontualizou, no quadro da aproximação da CEE o tratamento marginal inicial que esta deu à problemática da gestão integrada do litoral (distinguindo as menções nos programas de acção de 1973 e 1977); e passou à fase da consagração jurídica preceptiva da gestão integrada do litoral (lembrando nesta sede as condutas de vanguarda da OCDE e do Conselho da Europa). Assim, o “Quinto programa comunitário de política e acção para o ambiente e o

desenvolvimento durável respeitador do ambiente” desenvolve os princípios aqui pertinentes e aplica-os aos sectores-alvo (quanto ao turístico sublinha o problema das agressões ambientais decorrentes do turismo de massas nas regiões litorais). Segundo este Programa, a estratégia global de gestão integrada das zonas costeiras tem por principais elementos os respectivos objectivos, alvos, instrumentos, calendários e executores.

Relativamente à construção e implementação de uma estratégia europeia de desenvolvimento durável do litoral, Le Morvan preliminariza com a questão do valor acrescentado que uma intervenção comunitária constringente necessariamente deverá aportar, tendo presentes os princípios da subsidiariedade e da coerência (com óbvio significado específico nesta matéria). Em sequência detém-se sobre a forma e a substância da intervenção europeia apontando três ordens de questões: *a)* a definição do espaço a gerir (aqui não podemos deixar de observar: não será reeditar sobremodo desnecessariamente esta questão?); *b)* que acções para uma gestão integrada ao serviço do desenvolvimento durável (acções de informação, de planificação, de participação dos cidadãos e de financiamento); *c)* que força jurídica deveria revestir a intervenção europeia no litoral.

Conclui Le Morvan questionando: emissão de várias directivas para os vários litorais ou uma única directiva enunciativa dos princípios orientadores de natureza estratégica? O Autor, avisadamente, prefere esta.

3.2. Por seu lado, André Hubert Mesnard, comunicou “Vers une cohérence des politiques du littoral en France?” Deveu-se inicialmente sobre a transposição dos limites administrativos pelo campo de aplicação das políticas públicas do litoral (seguindo diacronicamente a produção legislativa relevante). Deveu-se na consideração da amplitude e do objecto da protecção estabelecida pela *loi Littoral* (e do primeiro decreto sobre esta — o de 1989). Após o que tocou o magno problema da legitimidade em sede de política do litoral. Finalmente deveu-se sobre aspectos sequentes de integração da política do litoral, dando particular relevo à “*loi Barnier*” (de 1995.02.02 — concertação no urbanismo) e à “*loi Pasqua*” (de 1995.02.04 — lei de orientação para o ordenamento e o desenvolvimento do território).

4. Embora tendo nominados sujeitos intervenientes necessários, cujas participações em primeiro propósito esta obra regista, não regista a mesma (muito menos em primeira pessoa) os debates que (por vezes) têm iniludível interesse nestes encontros científicos.

A estrutura da mesma, confunde no texto inicial uma intervenção introdutória e conclusões (antecipando comunicações em seguida registadas), contudo é um bom trabalho de síntese, de memória e de incentivo a dialogia sobre tão interessante matéria que para nós soa a (como sublinhou Liet-Veaux de um ‘terceto’ de H. Coulombie e J.-P. Redon): “en s’approchant de l’eau, le droit en a épousé sa nature, la fluidité”.

Manuel de Sousa Domingues das Neves Pereira
Professor Adjunto da ESGHT da Universidade do Algarve

¹ Esta obra, publicada em Outubro de 1997, partiu dum seminário internacional financiado pela UE, CNRS, IFREMER, CELRL e órgãos governamentais, realizado na Primavera de 1995 na Universidade de Rennes I e votado a esclarecer supostos para uma gestão integrada do(s) litoral(ais) em equilíbrio por ordenamento e desenvolvimento durável com protecção dos recursos naturais e culturais litorais.

² Conforme lembra M. Bodiguel, para a língua inglesa o arcaísmo do vocábulo “*littoral*” de origem latina leva esta a preferir “*coastal zone*”, o que em rigor conduziria a uma restrição do significado comparativamente ao significante “*littoral*”. Contudo, estes heterógrafos têm obtido geralmente, na legislação, na doutrina e na jurisprudência, o mesmo (impreciso) significado.