

## Capítulo VIII

---

### *Políticas, governança e dinâmicas participativas nas zonas costeiras*





# POLÍTICAS, GOVERNANÇA E DINÂMICAS PARTICIPATIVAS NAS ZONAS COSTEIRAS

Lúisa Schmidt<sup>1</sup>; Carla Gomes<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), Av. Prof. Aníbal Bettencourt, n.º 9, 1600-189 Lisboa, Portugal (mschmidt@ics.ulisboa.pt; carla.gomes@ics.ulisboa.pt)

## RESUMO

A gestão e planeamento do litoral português têm sofrido progressivas mudanças ao longo das últimas décadas face à crescente complexidade das suas formas de ocupação e face aos impactos da erosão, exponenciados pelas alterações climáticas. A dinâmica adquirida por processos de mudança, tanto costeira e climática, como social, política e económica, num país cuja população e actividades se têm concentrado no litoral, implica um novo programa de trabalhos que, colhendo o conhecimento dos cenários climáticos e vulnerabilidades costeiras reconhecidos, incida especialmente sobre estas populações de composição complexa e sobre formas de governança mais efectivas. Partindo de dois projectos de investigação-ação em que se desenvolveram experiências precursoras de ciência participativa e de governança ambiental em diferentes localidades do litoral português particularmente atingidas pelo impacto da erosão costeira e das alterações climáticas, propõe-se uma série de reflexões e medidas para um processo de governança adaptativa. Este passa por atender às posições e disposições identificadas e por reforçar simultaneamente a cultura científica pública, as dinâmicas democráticas e a sustentabilidade do litoral - lugar onde permanecem concentrados importantes valores patrimoniais, económicos e humanos. Pretende-se, assim, gerar uma dinâmica de sustentabilidade tanto quanto à segurança do território, como quanto à mudança social e da política costeira local.

**Palavras-chave:** Alterações climáticas; gestão costeira; participação; adaptação.

## Policies, governance and participatory dynamics on the coastal zones

### ABSTRACT

The management and planning of the Portuguese coast has undergone progressive changes over the past decades in view of the increasing complexity of its forms of occupation and the impacts of erosion, aggravated by climate change. The dynamics acquired by processes of change, both coastal and climatic, as well as social, political and economic - in a country whose population and activities have been concentrated on the coast - requires a new work program that focuses especially on these complex populations and on fostering more effective forms of governance, by gathering knowledge of climatic scenarios and coastal vulnerabilities. Based on two action research projects that developed innovative experiences of participatory science and environmental governance, across locations of the Portuguese coast particularly affected by the impact of coastal erosion and climate change, we propose a series of reflections and measures for an adaptive coastal governance. This involves meeting the identified positions and dispositions and simultaneously reinforcing a scientific culture among the public, as well as promoting democratic dynamics for a more sustainable coast - to where important patrimonial, economic and human values converge. It is intended, therefore, to generate a dynamic of sustainability as much as security for the coastal territory, as well as to promote social change and effective management policies.

**Keywords:** Climate change; coastal management; participation; adaptation.

## INTRODUÇÃO

As últimas décadas assistiram a mudanças rápidas nas políticas de gestão das zonas costeiras,

em Portugal e na Europa. A pressão das alterações climáticas, em particular da subida do nível do mar e do aumento dos fenómenos extremos, é o principal factor que tem incentivado o desenvolvimento de políticas mais integradas, que

tenham em conta os aspectos económicos e sociais do problema. Tornou-se já evidente que não será sustentável suportar, ou aumentar, o investimento que tem sido feito para manter a linha de costa, e que terão de ser adoptadas políticas mais flexíveis que permitam soluções como a acomodação e mesmo a retirada de populações e edifícios, em certos casos. É previsível que nos próximos anos estejamos perante uma situação social crítica nas zonas costeiras de maior risco, tanto mais que, em países como Portugal, a ocupação da costa se intensificou rapidamente nos últimos 50 anos.

Em linhas gerais, a União Europeia tem evoluído de uma filosofia essencialmente *hold the line*, baseada na construção de infra-estruturas rígidas (esporões, paredões) de protecção, para a implementação de medidas mais suaves e flexíveis, nomeadamente a alimentação artificial das praias com sedimentos. Portugal seguiu estas tendências, tendo começado a investir no assoreamento artificial nos anos 90 do século XX. A partir de 2002, a directiva comunitária 2002/413/EC instituiu o modelo da Gestão Integrada da Zona Costeira (ICZM), que veio articular as preocupações climáticas com a necessidade de adaptação da costa, considerando possibilidades alternativas, como a acomodação e a realocação – *retreat/management realignment* – e um envolvimento efectivo dos actores-chave das comunidades costeiras, a nível local.

No presente artigo, traçamos a evolução da ocupação das zonas costeiras em Portugal, demonstrando como esta veio a concentrar, ao longo das últimas décadas, a população, construção e riqueza económica. Seguidamente, demonstramos como evoluíram em paralelo as políticas de gestão do ordenamento costeiro, desde o século XIX até aos dias de hoje, quando a adaptação às alterações climáticas passou a ser assumida como prioridade máxima, estruturante de toda a política de ordenamento costeiro, em Portugal e no resto da Europa. Com o agravamento dos impactos das alterações climáticas, as próximas décadas representarão o verdadeiro teste à robustez do novo paradigma de gestão costeira.

## MÉTODOS

O presente trabalho tem por base uma revisão da literatura sobre gestão e planeamento costeiro em Portugal, em particular a que reflecte sobre os desafios trazidos pelo fenómeno das alterações climáticas à já exigente gestão das zonas costeiras. Fazemos ainda uma revisão das políticas de gestão costeira desde o final do século XIX até à actualidade. As conclusões deste capítulo baseiam-se também nas entrevistas e inquéritos realizados no âmbito do projecto de investigação CHANGE<sup>1</sup>.

## A OCUPAÇÃO DO LITORAL: DO SÉCULO XIX AOS DIAS DE HOJE

A ideia de que Portugal, situado na costa ocidental da Europa, é um país com forte vocação marítima foi passada de geração em geração, e tem sido cultivada como um pilar base da identidade nacional. A Expo 98 é um exemplo eloquente nesse aspecto (PERALTA, 2008).

Estudos históricos recentes contestam, no entanto, esta narrativa, expondo as causas humanas dos problemas sociais e económicos que hoje a erosão costeira representa. Joana Freitas (2016), ao confrontar fontes históricas com a literatura popular, revela todo um discurso alternativo à narrativa oficial, alimentada pelos poderes oficiais e pela literatura erudita. A autora faz uma distinção entre as costas abertas e as costas abrigadas (estuários, baías, lagoas costeiras), em que se fundaram as mais antigas cidades costeiras, como Lisboa, Porto, Setúbal, Aveiro e Tavira. Portanto, próximas do mar o suficiente para desenvolver a sua vocação marítima, mas protegidas dos seus perigos.

Até meados do século XIX, as costas mais expostas estavam despovoadas, à excepção de

<sup>1</sup> 'CHANGE - Mudanças Climáticas, Costeiras e Sociais - erosões locais, concepções de risco e soluções sustentáveis em Portugal' foi um projecto desenvolvido no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em colaboração com uma equipa de investigação da Faculdade de Ciências da mesma universidade. Decorreu entre 2010 e 2013 e foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Referência PTDC/CS-SOC/100376/2008), tendo como zonas de estudo a Vagueira, a Costa de Caparica e Quarteira.

pequenas comunidades piscatórias, frequentemente sazonais. O mar representava uma fonte de sustento crucial, em complemento dos campos. Mas também perigos diversos, como a pirataria, tempestades e naufrágios, para além de outros riscos mais imaginários, alimentados pelo medo do desconhecido (Cabo das Tormentas, monstros marinhos...). Era o caso do litoral alentejano e da região Oeste, entre o Porto e a Nazaré.

A litoralização foi, assim, um processo recente em Portugal. Um momento de viragem foi a aposta do Estado Novo no turismo de ‘sol e praia’, nos anos 60 do século XX, impulsionado pelo crescimento económico que se seguiu à II Guerra Mundial (FREITAS, 2010). Cada vez mais, a costa era procurada como destino de fim-de-semana e de férias. A construção de segunda habitação disparou, sendo o Algarve um caso paradigmático destas tendências. Os fluxos internos acentuaram-se após a revolução de 25 de Abril de 1974, com a abertura política e social que se sucedeu<sup>2</sup>.

Entre 1950 e 1971 a população no litoral aumentou cerca de um milhão de pessoas, enquanto a do interior iniciava uma tendência de descida que se mantém até hoje. Desde então, a tendência de concentração no litoral acentuou-se ainda mais, tendo a população aumentado em 2 milhões de habitantes nos municípios do litoral (Figura 1). O resultado é um forte contraste entre as regiões do interior, com densidades abaixo dos 20 habitantes/km<sup>2</sup>, e as zonas costeiras, com uma densidade média de 215 habitantes/km<sup>2</sup>.

Instalou-se uma cultura costeira dominante, que tem a praia como expoente máximo de fruição e bem-estar, e que passa pelo sonho de adquirir uma casa com vista para o mar. Os sectores do imobiliário e da construção civil tornaram-se preponderantes na economia nacional. A indústria da construção civil – desde o pequeno ao grande empresário – cresceu e tornou-se uma das maiores fontes de emprego e negócio. Em 2010, a construção civil representava 50% do investimento

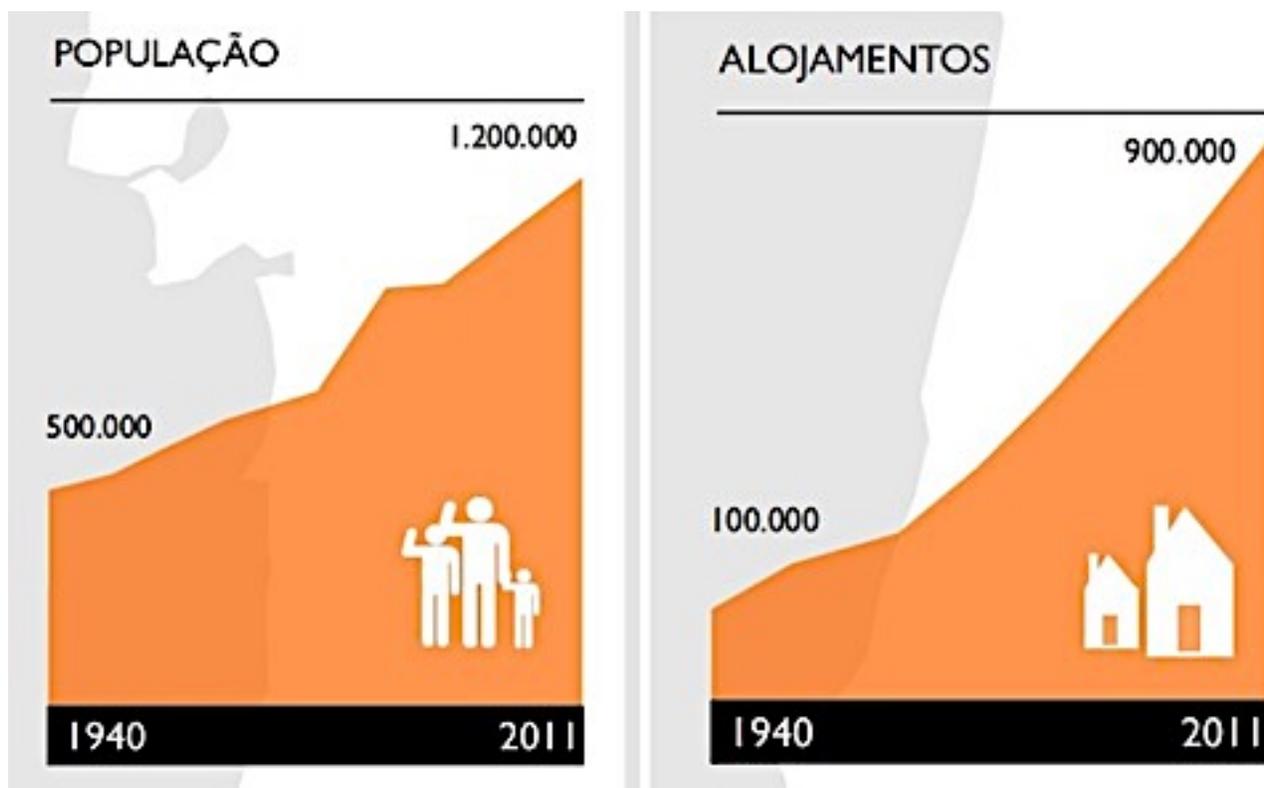
em Portugal, assim como 15% do PIB e 12% do emprego total, tendo o país a segunda maior taxa de residência secundária da UE. O poder local que, entretanto, saíra reforçado com a instalação da democracia, beneficiava grandemente dos impostos sobre as novas construções.

Se antes da Revolução de 1974 era ao poder central que competia toda a gestão costeira, com a democracia o poder local passou a assumir um papel decisivo, que em geral se viria a traduzir num aumento exponencial da ocupação do solo litoral, excepto nas áreas protegidas classificadas. A construção clandestina de edifícios proliferou, muitos deles em Domínio Público Marítimo (DPM). A título de exemplo, PINHO (2007) identificou 4000 construções em zonas de elevado risco apenas num troço de 50km entre as praias de Esmoriz e Vagueira. Ainda hoje proliferam e crescem as casas clandestinas à beira mar, e os poderes locais, fortemente dependentes dos impostos da construção, frequentemente vêem estas acções como uma interferência indesejável da administração central (SCHMIDT *et al.*, 2006).

A par do crescimento da segunda habitação, os grandes empreendimentos turísticos começam a concretizar-se nesta fase, caso de complexos turísticos como o da Torralta, em Tróia. Foi neste período que se deu, também, o grande desenvolvimento da Costa de Caparica, impulsionado pela construção da primeira ponte sobre o Tejo em 1966. No sul do país o crescimento é ainda mais acentuado, incluindo empreendimentos turísticos como os da Praia da Rocha e de Albufeira, expandidos depois para outras zonas, chegando ao complexo turístico e à marina de Vilamoura (1972) ou ao empreendimento de Vale do Lobo (1969). Multiplicaram-se infra-estruturas como as marinas de recreio, que por sua vez intensificaram o recuo da linha de costa a jusante. O litoral mais arenoso e plano começou a sofrer maiores impactos da agitação marítima e das inundações.

Em consequência desta betonização, ocupação e vulnerabilização crescente das zonas costeiras, tornou-se necessário construir infra-estruturas pesadas de protecção, como paredões e esporões. A multiplicação de barragens a montante dos rios veio agravar o problema, ao reter os sedimentos que eram essenciais à alimentação das praias.

<sup>2</sup> A Revolução de 25 de Abril, também conhecida como "Revolução dos Cravos", refere-se a um evento da história de Portugal resultante do movimento político e social liderado pelo Movimento das Forças Armadas (MFA). Resultou na deposição do regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933, e possibilitou a implantação de um regime democrático, bem como a independência das colónias portuguesas.



**Figura 1.** Evolução da população e alojamentos nas freguesias costeiras (fonte: Censos INE)

Em meados dos anos 80 surgiram também as primeiras medidas correctivas, mais simbólicas do que efectivas e duradouras, quando a Secretaria de Estado do Ambiente decidiu destruir e remover as casas ilegalmente construídas que existiam em plenas praias de Parques Naturais (casos da Arrábida, da Ria Formosa e da Fonte da Telha, esta última situada numa das zonas de estudo do CHANGE). A medida, grandemente mediatizada, deu bons resultados nalgumas das zonas de intervenção. Mas tratou-se de um esforço pontual, e foi recebido com intensa controvérsia e resistência por parte dos proprietários das construções em causa. Reacções e controvérsias que se prolongam até hoje em locais como a Fonte da Telha ou a ilha de Faro, sempre que está em causa a retirada de habitações.

Não é de surpreender, portanto, que esta intensificação da ocupação da costa, sem precedentes no país, tenha potenciado os impactos do recuo da linha de costa e dos eventos climáticos. A evidência das alterações climáticas, com a perspectiva de intensificação das tempestades e o aumento do nível médio do mar, surgem, portanto, num cenário que era já crítico, do ponto de vista social, económico e ambiental.

## EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO COSTEIRA

### *Século XIX: domínio público marítimo*

Portugal começou cedo a criar disposições para controlo da ocupação da faixa marítima, tendo sido pioneiro na criação do Domínio Público Marítimo (DPM), que remonta a 1864 (FERRÃO, 2006). Este determina que as margens do mar são propriedade inalienável do Estado, pelo que os privados (pessoas ou empresas) só podem dispor do direito de utilização ou exploração dessa área, e nunca da sua propriedade. O objectivo da criação do DPM era, no entanto, sobretudo económico. Tratava-se de “salvaguardar os interesses económicos destas regiões, garantir a liberdade de navegação e de acesso às praias, gerir o aproveitamento dos seus recursos naturais e administrar a utilização de uma área que, ganhando relevância de dia para dia, não podia estar sujeita aos entraves da propriedade privada” (FREITAS, 2010: p. 105). Parte da frente marítima acabou por resistir ao surto de pressão urbana ocorrido nos anos 60 do século XX graças à existência do DPM (CNADS, 2001).

Foi no século XIX que se iniciou um programa nacional de reflorestação das dunas, que na altura tinha como objectivo a sua fixação para evitar que as areias avançassem sobre as povoações, provocando estragos, ou bloqueassem as barras portuárias (FREITAS, 2010). Já no século XX (1922), os ministros das Finanças, Guerra, Marinha, Indústria, Comércio e Comunicações criam uma comissão destinada a estudar e fixar os preceitos e regras da administração e utilização dos terrenos incluídos no DPM. A lei do DPM vem consagrar uma faixa de território de 50 metros para cima da linha máxima de preia-mar como zona de natureza pública e de uso e fruição comuns, o que ainda hoje vigora, impedindo a utilização da frente costeira para fins privados, para além da figura inovadora de “zona adjacente”, que visava a protecção para o interior, nas zonas consideradas de maior risco (FERRÃO, 2006). No entanto, ainda hoje existem muitos troços do país sem uma delimitação clara do DPM (PINHO, 2007).

### ***Século XX: até final dos anos 80***

A ocorrência de violentas cheias na região de Lisboa, com elevado número de vítimas, no final dos anos 60 do século XX, levou à publicação, em 1971, do regime jurídico dos terrenos incluídos no Domínio Público Hídrico (DPH). O diploma pretendia na altura unificar o regime aplicável ao DPH e referia que este tinha vindo a constituir, com o passar dos anos, “uma autêntica manta de retalhos, daí advindo todas as indesejáveis consequências que se verificam em circunstâncias semelhantes e, nomeadamente, a perturbação da certeza do direito e a incoerência das soluções adoptadas nos diferentes diplomas e nas várias épocas”.

Instituiu-se, com o diploma de 1971, a figura das “zonas adjacentes”, que veio sujeitar a restrições de “utilidade pública” os terrenos que se considerassem ameaçados pelo mar ou pelas cheias. A figura da zona adjacente revelou-se de extrema importância como condicionante ao uso e ocupação de zonas ameaçadas pelo mar e pelas cheias, e pelo efeito conjugado de ambas nas zonas costeiras (GRUPO DE TRABALHO DO LITORAL, 2014).

Em 1983, o diploma que cria a Reserva Ecológica Nacional (REN) vinha incluir nas áreas de

prevenção de riscos naturais, com o regime de restrição de utilidade pública, as zonas adjacentes, as zonas ameaçadas pelo mar e as zonas ameaçadas pelas cheias que não estivessem já classificadas como zonas adjacentes. Distinguem-se na REN três tipologias: as áreas de protecção, as áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico e as áreas de prevenção de riscos.

A criação da REN, bem como as demolições das construções ilegais levadas a cabo em algumas áreas protegidas em 1986-87, pareciam indiciar uma mudança de rumo na gestão das zonas costeiras. No entanto, até ao final dos anos 80 do século XX, a política dominante baseou-se na manutenção e protecção *ad-hoc* das zonas costeiras urbanizadas com base em infra-estruturas pesadas, como paredões e esporões, quase exclusivamente financiadas pelo Estado, sem um esforço integrado de planeamento destes territórios (VELOSO-GOMES & TAVEIRA-PINTO, 2003).

Entre finais de 60 e inícios de 70 construíram-se grandes campos de esporões, tanto a Norte (Costa Nova/Vagueira e Esmoriz/Furadouro), como no Centro (expandindo de 3 para 10 os esporões da Costa da Caparica/Cova do Vapor), como também no Sul (Quarteira, Algarve). Uma segunda grande frente de esporões foi construída ao longo de toda a década de 80, mais uma vez, de norte a sul. São desta fase os esporões que actualmente defendem a cidade de Espinho, um dos pontos mais críticos do país.

A Direcção-Geral dos Portos chegou mesmo a elaborar, entre o final dos anos 70 e o início dos 80, um estudo que visava a instalação de centenas de esporões por toda a costa portuguesa, uma mega-intervenção que não chegou a ser concretizada. Contudo, as obras costeiras pesadas foram proliferando, à medida das necessidades e das possibilidades financeiras do Estado e, posteriormente, dos fundos comunitários, primeiro para segurar povoamentos, depois para manter as praias.

### ***Anos 90: alternativas de gestão e ordenamento integrado***

Os anos 90 do século XX marcam uma viragem nas políticas costeiras. A criação do Instituto Nacional da Água (INAG), em 1992, a

adopção de técnicas mais suaves de protecção costeira, seguindo orientações da União Europeia, e o lançamento de um ordenamento integrado, através dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) caracterizam este período.

O plano da Direcção-Geral de Portos que visava a construção dos esporões foi alvo de contestação, nomeadamente por parte das associações ambientalistas, e acabou por ser afastado com a mudança da tutela sobre a defesa costeira para o recém-criado Ministério do Ambiente (Instituto da Água), pouco depois do Estado português ter adoptado oficialmente a Carta Europeia do Litoral (1990). O INAG, com uma estratégia e uma cultura técnica diferentes da Direcção-Geral de Portos, assumiu como política restringir-se quase exclusivamente à manutenção dos esporões existentes, optando por estratégias pró-activas de planeamento e intervenções de defesa mais suaves, nomeadamente os enchimentos artificiais de praias (SCHMIDT, 2008).

Foi também nesta década que efectivamente surgiram políticas de planeamento ao nível municipal (Planos Directores Municipais, PDM) e especificamente para a orla costeira, com destaque para o decreto-lei n.º 302/90, conhecido como Diploma de Gestão Urbanística do Litoral, e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC, DL 90/93) - instrumentos de natureza regulamentar da competência da administração central cuja área de intervenção abrange uma largura máxima de 500 metros contados a partir do limite das águas do mar. No entanto, estes planos, cuja lei data de 1993 e a regulamentação de 1994 (Decreto-Lei nº218/94, de 20 de Agosto), demoraram muito mais tempo a ser elaborados do que inicialmente previsto, uma vez que apenas em 2005 se conseguiu completar este ciclo de planos.

Os POOC foram designados como planos especiais de ordenamento, o que significa que se sobrepõem aos planos municipais de ordenamento do território, incluindo os PDM e os planos de pormenor. Pretensões de construção que não fossem compatíveis com os regulamentos do POOC em causa teriam de ser inviabilizadas. De fora da jurisdição destes planos apenas ficaram, na altura, as

zonas sob administração portuária. Em alguns dos troços da orla costeira em maior risco, os primeiros POOC previam já, nos respectivos planos de praia, o recuo ou retirada de construções. Na prática, poucas demolições foram feitas até hoje, mesmo tendo em conta que boa parte destas construções são clandestinas. Quaisquer medidas de retirada planeada foram recebidas com grande controvérsia e resistência por parte das comunidades locais.

A experiência destes POOC de '1ª geração' evidenciou algumas dificuldades de gestão e articulação entre as diversas entidades com jurisdição na costa. Um dos problemas mais evidentes era o facto de os planos terem sido elaborados em períodos e por entidades diferentes – direcções das áreas protegidas ou INAG, dependendo da natureza de cada troço, por exemplo. Isto fez com que faltasse uma harmonização de abordagens, conceitos, critérios e metodologias, o que dificultou a implementação dos planos (GRUPO DE TRABALHO DO LITORAL, 2014).

### *Anos 2000: gestão costeira integrada*

Desde meados de 2000 que os vários governos foram tentando ensaiar modelos de gestão mais eficazes – por um lado, fazendo o inventário dos problemas e das ilegalidades; por outro, tentando estabelecer alguma hierarquia entre as diversas entidades de gestão e, acima de tudo, uma estratégia integrada de gestão costeira que norteasse intervenções, usos e prioridades, seguindo, aliás, uma Recomendação da UE de 2002 (*Recommendation 2002/413/EC, 30 May, on integrated coastal management in Europe*).

A criação do programa Finisterra em 2003, com uma visão integradora do litoral, foi uma primeira tentativa de resposta mais consistente. O grupo de missão fez um levantamento sistemático das zonas em risco, de modo a priorizar as intervenções, e tentou lançar as bases para uma lei-quadro das zonas litorais que integrasse todos os instrumentos legislativos em vigor. Propôs ainda a centralização da gestão das zonas costeiras numa única instituição, a par de um sistema permanente de monitorização. Recomendações que, até hoje, têm vindo a ser recorrentemente repetidas, mas não

foram nunca plenamente adoptadas. A falta de recursos técnicos, financeiros e humanos acabaram por retirar força política e eficácia ao Finisterra (CARNEIRO, 2007). A equipa designada para implementar o programa acabou por fazer essencialmente educação e consciencialização ambiental, como os próprios antigos responsáveis do programa reconheceram em entrevista à equipa do Projecto CHANGE.

Com a mudança de governo em 2005, esta estrutura acabou por ser desmantelada, o que gerou de novo um atraso no cumprimento da recomendação europeia, quatro anos depois da sua aprovação. Um relatório de 2006 encomendado pela CE (RC & IOI, 2006) que faz um levantamento das estratégias já implementadas, destaca os casos de Portugal e Espanha, pela negativa – justamente devido à “enorme pressão urbana e turística” sem disporem dos “mecanismos adequados e efectivos de gestão do território litoral” – e por não levarem em devida consideração “os riscos das alterações climáticas, apesar de serem dos países mais vulneráveis da Europa”.

É no final da década de 2000, finalmente, que se verifica a convergência de alguns factores que podem ser considerados uma janela de oportunidade na adopção de políticas mais efectivas para a gestão integrada das zonas costeiras em Portugal. A nível do ordenamento do território, por exemplo, a aprovação do Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território em 2007, e de alguns Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), na mesma altura, permitiu que fossem criadas restrições especiais à construção numa faixa terrestre de 500 metros e de 2 quilómetros, o que, de certa forma, vem colmatar uma das principais lacunas apontadas em relação aos POOC de primeira geração (VELOSO-GOMES & TAVEIRA-PINTO, 2003). Os novos planos vêm colmatar algumas das lacunas previamente identificadas nos POOC de primeira geração, flexibilizando os regulamentos de forma a permitir uma gestão adaptativa e duplicando as faixas terrestres de protecção para 1000 metros.

Por outro lado, criou-se uma Estrutura de Missão que estabeleceu as bases para uma estratégia integrada, sob a coordenação de Veloso Gomes. Nela se defende – tal como já acontecia com o

Finisterra e advogava o parecer do CNADS em 2001 - entre outras coisas, a proposta de uma lei de bases das zonas costeiras, integrando os mais de 250 diferentes instrumentos legais, a criação de uma unidade de coordenação supra-ministerial para o litoral, sobrepondo-se às dezenas de instituições que nele interagem, bem como a identificação, monitorização e priorização das intervenções no litoral (CARNEIRO, 2007). Foi na sequência desse relatório, e já com novo governo, que se deram dois passos importantes na gestão do litoral. O primeiro foi criar uma entidade oficial – Estrutura para a Reposição da Legalidade no Litoral (EPRL) - para fazer um inventário sistemático e restaurar a legalidade das inúmeras construções clandestinas existentes no litoral.

Em termos de instrumentos de gestão financeira, o Plano de Acção para o Litoral (2007-2013) contemplava já as alterações climáticas como preocupação fundamental e previa inclusivamente a concepção de cenários futuros que suportassem uma política de prevenção dos impactos nas zonas costeiras. Esta viragem política viria a culminar na aprovação de uma estratégia integrada para a gestão das zonas costeiras em 2009, a ENGIZC. Foi apenas nos anos mais recentes que finalmente emergiram instrumentos verdadeiramente integrados, que têm em conta possíveis cenários futuros de impactos das alterações climáticas, inaugurando uma nova fase na governança das zonas costeiras e do território no seu todo.

### ***Políticas integradas: alterações climáticas como prioridade***

Só na viragem para a década de 2010 surgiam finalmente instrumentos legais mais integradores, associados à problemática agregadora das alterações climáticas – a já referida ENGIZC, a ENAAC (Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, 2010) e o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM, 2011).

A Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (ENGZIC) é aprovada no final de 2009 (RCM 82/2009, de 20 de Agosto). A ENGZIC determina a criação de um “espaço-tampão naturalizado” para requalificar as paisagens costeiras e como prevenção face aos riscos das

alterações climáticas, bem como o princípio de zona *non aedificandi* de 500 metros a repercutir nos diversos instrumentos de gestão territorial (como os PDM e os PROT). Assume o princípio de precaução em termos de não ocupação ou densificação de áreas de risco ou vulneráveis e propõe a eventual retirada de algumas construções.

No entanto, contrariamente às propostas da já referida Estrutura de Missão – a nova estratégia não inclui nem a necessidade de uma Lei de Bases nem a criação de uma instituição para o litoral. Ainda assim, reconhecendo as fragilidades na governança do litoral, a ENGIZC prevê a criação de três plataformas: ‘concertação política’, que sirva como espaço de articulação inter-ministerial; ‘cooperação’, que coordene políticas e intervenções na zona costeira entre administração central, regional e local; e uma plataforma de ‘conhecimento científico’ que crie sistemas de monitorização e produza conhecimento interdisciplinar, articulando universidades e Estado (MAOT, 2009).

A emergência das alterações climáticas nas políticas de gestão do litoral foi tardia em Portugal. A legislação sobre os POOC, de 1993, não as mencionava, nem mesmo as resoluções de Conselho de Ministros da Estratégia do Litoral (1998) ou a que aprovou o programa Finisterra (2003). Só no final da década de 2000, no contexto do Plano de Acção para o Litoral (2007-2013), as alterações climáticas surgem como preocupação fundamental e se prevê inclusivamente um estudo e a concepção de cenários futuros que suportem uma política de prevenção dos impactos nas zonas costeiras.

Até então, as políticas climáticas em Portugal tinham-se centrado em medidas de mitigação, através de instrumentos como o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (2004 e 2006) e o Plano Nacional de Atribuição de Emissões (PNALE) à indústria. As medidas de adaptação surgiram mais tarde, o que acabou por se reflectir nas políticas de gestão costeira. Apenas em 2010 viria a ser publicada a ENAAC, tendo a definição de medidas específicas sectoriais sido prolongada até 2012.

As zonas costeiras são um dos sectores estratégicos identificados na ENAAC, face aos impactos esperados na acentuação dos processos de erosão costeira (aumento do nível médio do mar e

rotação do regime das ondas). No entanto um aspecto importante que não é referido na Proposta de ENAAC diz respeito à interacção, coordenação e compatibilização entre as medidas de mitigação e adaptação (CNADS, 2009). No seu parecer sobre esta estratégia, o CNADS sublinha a necessidade de clarificar os mecanismos e medidas do objectivo 1, que se refere à Informação e Conhecimento, pois “a adaptação às alterações climáticas deve ser baseada em conhecimentos científicos robustos e actualizados, no que respeita aos cenários climáticos e socioeconómicos futuros, avaliação dos impactos sectoriais e intersectoriais decorrentes” (CNADS, 2009).

Entretanto foram concluídos os primeiros POOC de segunda geração (Alcobaça-Cabo Espichel, em 2017, e Ovar-Marinha Grande, em 2015), agora designados Programas da Orla Costeira (POC). A expectativa é de que estes POC, que já contemplam uma visão mais prospectiva e uma abordagem adaptativa aos desafios impostos pelas alterações climáticas, venham colmatar as lacunas identificadas na implementação da primeira vaga de planos (FERREIRA *et al.*, 2013). Esta fase, com os desafios e exigências das alterações climáticas, poderá constituir uma oportunidade única para colmatar as lacunas e problemas que têm vindo a ser identificados no modelo institucional e nas práticas de gestão do litoral em Portugal.

Na sequência de um Inverno com episódios particularmente intensos de galgamentos costeiros, foi criado o Grupo de Trabalho para o Litoral, que divulgou um relatório completo sobre a situação das zonas costeiras em Portugal no final de 2014, incluindo um conjunto de recomendações para o curto (2020), médio (2050) e longo prazo, que incluem medidas de protecção, acomodação e realocação, consoante as circunstâncias locais. Entre as principais recomendações do grupo, insiste-se na necessidade de planear as intervenções de realocação e reforçar a articulação entre as entidades, através de parcerias interinstitucionais (DUARTE SANTOS *et al.*, 2015). O reforço da informação e monitorização sobre o recuo da linha de costa, assim como da fiscalização do cumprimento das regras de ordenamento do território, estão também entre as

prioridades identificadas. Atribui-se ainda uma atenção especial à política de gestão de sedimentos, que deverá ser integrada a nível nacional, uma vez que a retenção de areias – sobretudo pelas barragens e pelas infra-estruturas de protecção – é uma conhecida causa do agravamento da erosão costeira no país.

Em 2015-2016 arrancaram ainda as primeiras estratégias de adaptação municipal, em 26 concelhos a nível nacional, com o apoio do projecto ClimAdaPT.Local (em que o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa também participou). Estes instrumentos-piloto, que abrangeram 14 municípios costeiros (continente e ilhas)<sup>3</sup> são peças fundamentais no novo ciclo de políticas para o litoral.

## DISCUSSÃO E CONCLUSÕES: PROBLEMAS CRÍTICOS E PERSISTENTES

Da análise das políticas de gestão do litoral português, ao longo de mais de um século, há um conjunto de características e problemáticas que se destacam. Estas têm sido, como vimos anteriormente, persistentes, apesar das iniciativas pontuais que foram surgindo:

1. **descontinuidade** (modelos institucionais constantemente alterados);
2. **descoordenação** de dinâmicas contraditórias;
3. **incomunicação** interinstitucional a nível central, regional e local;
4. **desconfiança** nas instituições (tentativa de manipulação política dos interesses);
5. falta de **capacitação** por via do **conhecimento**;
6. constrangimentos financeiros crescentes.

Vimos que as características recorrentes das políticas ambientais e de planeamento se reflectem também no litoral, onde a cadeia de paradoxos e contradições se torna ainda mais complexa. A atracção pelo litoral como zona turística criou uma sobrecarga desordenada em vastas zonas costeiras. As políticas de planeamento responderam tarde demais, criando um sistema disfuncional, tanto a nível local, como regional e nacional.

Acima de tudo, a falta de continuidade das políticas é exemplar. O que o Estado sempre fez no litoral foi jogar com mais leis e mais instituições, tentando imobilizar os problemas com burocracia em vez de os resolver. O resultado foi o agravamento e a expansão dos problemas de ocupação do litoral, cuja atractividade nunca abrandou, fosse como local de residência primária, fosse como local de instalação de actividades económicas (turismo, comércio, etc.). À ocupação e erosão costeiras correspondeu, a partir de certa altura, uma inflação de leis e estratégias de planeamento, mas com eficácia mínima perante a grandeza dos problemas (SCHMIDT *et al.*, 2013).

A manutenção de uma política essencialmente *hold the line*, financeiramente suportada pelo Estado – em Portugal praticamente em exclusivo – faz prever que os constrangimentos com os custos da defesa costeira se agravarão no futuro, para mais num contexto de recessão económica e com a esperada redução generalizada dos fundos comunitários, em particular nas regiões mais desenvolvidas do país. O que se continua a verificar no litoral é o investimento de montantes crescentes despendidos pelo Governo central e dos fundos europeus na manutenção e reconstrução de esporões, assim como em enchimentos artificiais (MAOTDR, 2008; POLICY RESEARCH CORPORATION, 2009), com recurso aos fundos comunitários (Figura 2).

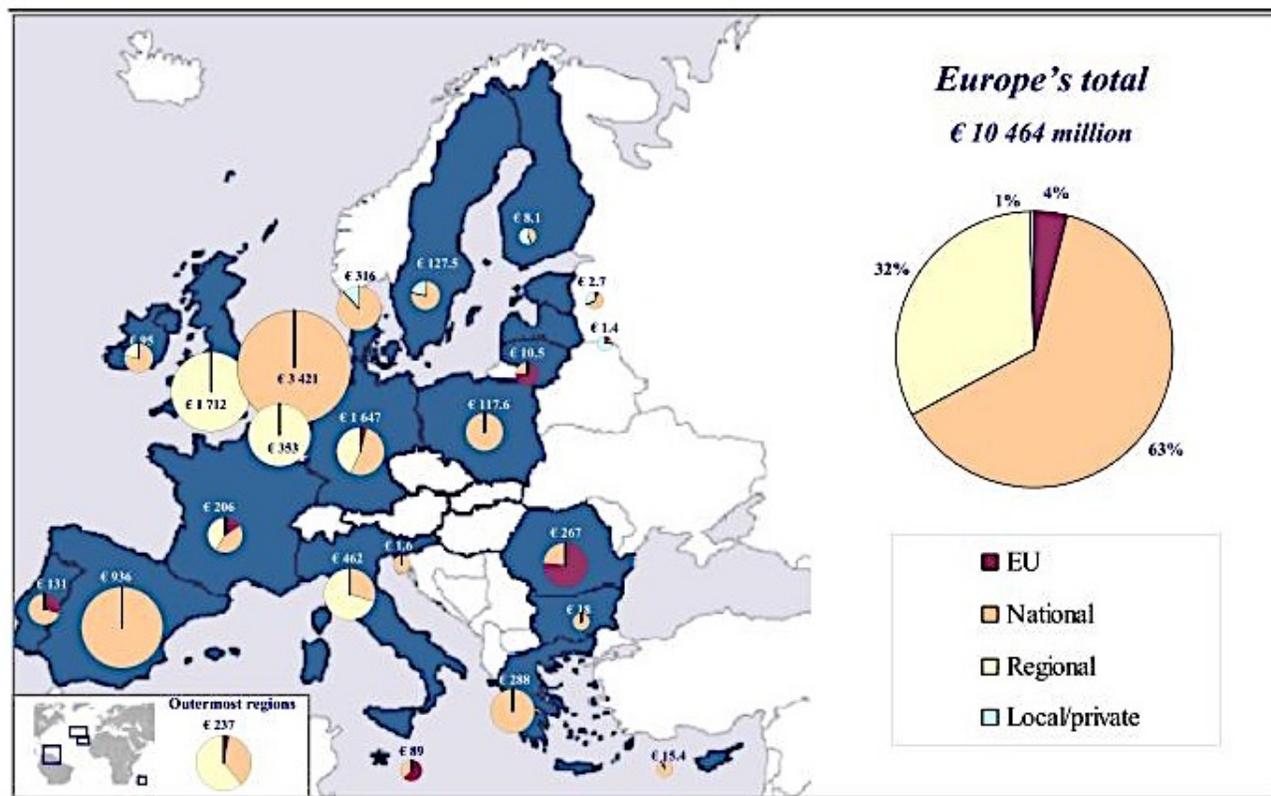
De igual modo, as intenções evidenciadas, tanto nas estratégias europeias como nas nacionais (Finisterra, ENGIZC), no que respeita à participação pública, visando um maior envolvimento das populações nas decisões do planeamento, tem-se revelado de difícil aplicação. Na prática tudo continua a ser decidido *top-down* (ALVES e FERREIRA, 2006), apesar dos procedimentos de consulta pública que estão instituídos, e que são cumpridos no âmbito dos programas da orla costeira. Da parte das instituições, há um descrédito generalizado na capacidade das populações se envolverem nos processos de decisão, e da parte destas a noção de que não vale a pena, pois terão pouca ou nenhuma influência nos resultados (SCHMIDT *et al.*, 2014; SCHMIDT *et al.*, 2017).

Por outro lado, a incapacidade do Estado para

<sup>3</sup> Projecto ClimAdaPT.Local, <http://climadapt-local.pt>

manter e organizar adequadamente a informação - até sobre as suas próprias intervenções e investimentos - foi uma das principais lacunas que identificámos no modelo institucional de gestão do

litoral em Portugal. Tem faltado um sistema de informação e monitorização, bem como uma cultura que crie um hábito de registo dos eventos de forma sistemática e consistente (SCHMIDT *et al.*, 2013).



Source: Policy Research Corporation

**Figura 2.** Custos com defesa costeira a nível europeu, nacional e sub-nacional (regional, local e privado), por fonte de financiamento (Europa 1998-2015 – milhões de euros).

No entanto, a evidência de que as alterações climáticas vão ter fortes impactos nas zonas costeiras, bem como a necessidade de integrar os cenários climáticos no planeamento, estão a provocar uma viragem política. Com a ENGIZC (2009) e a ENAAC (2010), actualizada em 2015, assistimos ao início da implementação dos novos planos de ordenamento – os Programas da Orla Costeira – que consideram as alterações climáticas numa nova abordagem territorial. Paralelamente, os municípios costeiros adoptam as suas estratégias locais de adaptação.

De uma forma geral, os desenvolvimentos mais recentes das políticas de gestão para o litoral – incluindo os POC e o modelo de gestão institucional adoptado pela Agência Portuguesa de Ambiente (APA) – parecem vir ao encontro das recomendações do Grupo de Trabalho do Litoral

(2014). No Plano de Valorização do Litoral XXI (2016), recuperou-se as ARH como eixo de intervenção ao nível regional, articulado com a política nacional de gestão de sedimentos (APA). Em termos de financiamento, o Ministério do Ambiente tem vindo a insistir na necessidade de criar fontes alternativas, e mais autónomas, de forma a reduzir a dependência de fundos comunitários. Esta vertente será previsivelmente de implementação mais complexa, e ainda se aguardam os seus desenvolvimentos práticos.

Relativamente à monitorização, parece haver também alguns sinais positivos nas iniciativas mais recentes da APA, nomeadamente a criação de um sistema de monitorização integrado para o litoral português (COSMO), lançado em 2017, que permite, por exemplo, a observação dos

galgamentos costeiros em tempo real.

Em síntese, diríamos que as condições fundamentais para uma política de gestão do litoral consistente - os “6 C” – estavam, no final de 2017, a ser criadas:

1. **Capacitação institucional, um quadro de governança claro - modelo de decisão;**
2. **Coordenação e clarificação de competências (em vez de confusão institucional);**
3. **Continuidade política;**
4. **Consistência informativa e comunicacional;**
5. **Conhecimento científico;**
6. **‘Carteira’ – capacidades orçamentais para implementar as políticas.**

O Grupo de Trabalho do Litoral, o próprio projecto CHANGE e o ClimAdaPT.Local foram instrumentais para dar início a esta fase de viragem. Só nos próximos anos poderemos observar, porém, até que ponto se consegue levar à prática, no terreno, esta nova abordagem política. Tendo em conta os resultados deste projecto e de outros estudos, há aspectos que prometem uma implementação particularmente difícil, nomeadamente a criação de fontes alternativas de financiamento e a adopção de medidas de relocalização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, M.F.L. & FERREIRA, J.C. 2006. 10 Years After the Rio Summit – the Assessment of Portuguese Coastal Zone Planning System. In: KLEIN, A. (Ed.), Proceedings of the International Coastal Symposium - ICS 2004. *Journal of Coastal Research*. Special Issue 39: 936-941.
- CARNEIRO, G. 2007. The parallel evolution of ocean and coastal management policies in Portugal. *Marine Policy*, 31(4):421-433. (doi: 10.1016/j.marpol.2007.02.002).
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 2001. *Reflexão sobre o Desenvolvimento Sustentável das Zonas Costeiras*. CNADS: Lisboa, Portugal.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 2009. *Parecer sobre a Proposta de Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas*. CNADS: Lisboa, Portugal.
- DUARTE SANTOS, F.; LOPES, A.M.; MONIZ, G.; RAMOS, L. & TABORDA, R. 2015. As Recomendações do Relatório do Grupo de Trabalho do Litoral – 2014 e a sua aplicação. Actas do VIII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa, pp.1-9. Universidade de Aveiro, Portugal.
- FERRÃO, J. 2006. Planeamento e Ordenamento Costeiro em Portugal. *Europa. Novas Fronteiras*, 20:109-116.
- FERREIRA, M.A.; WILLIAMS, A.T. & SILVA, C.P. 2013. Portuguese Shoreline Spatial Plans: Integrating Lessons from the Past into Second Generation Plans. *Coastal Management*, 41(1): 1-18. (doi: 10.1080/08920753.2012.747807).
- FREITAS, J.G. 2010. *O litoral português na época contemporânea: representações, práticas e consequências. Os casos de Espinho e do Algarve*. Tese de doutoramento. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Portugal. 421p.
- FREITAS, J.G. 2016. Landscapes of Fear: The Portuguese Coast. *The Nautilus. A Maritime Journal of Literature, History and Culture*, VII(Spring):27-59.
- GRUPO DE TRABALHO DO LITORAL. 2014. *Gestão da Zona Costeira: o Desafio da Mudança*. Relatório do Grupo de Trabalho do Litoral. GTL: Lisboa, Portugal.
- MAOTDR. 2008. *Litoral 2007-2013: Avaliação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e Propostas de Actuação*. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR): Lisboa, Portugal.
- MAOT, 2009. *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*. Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT): Lisboa, Portugal.
- PERALTA, E. 2008. O Mar como Património: Considerações acerca da Identidade Nacional. In: NUNES, F.O. (Ed.). *Culturas Marítimas em Portugal*. pp.73-83. Âncora Editora: Lisboa, Portugal.
- PINHO, L. 2007. The role of maritime public domain in the Portuguese Coastal management. *Journal of Coastal Conservation*, 11: 3-12. (doi: 10.1007/s11852-007-0005-4).

- POLICY RESEARCH CORPORATION. 2009. *The economics of climate change adaptation in EU coastal areas*. Comissão Europeia, Bruxelas, Bélgica.
- RC & IOI. 2006. Evaluation of Integrated Coastal Zone Management in Europe - Final Report. Ruprecht Consult & International Ocean Institute, Alemanha.
- SCHMIDT, L.; NAVE, J.G. & GUERRA, J., 2006. Who's afraid of Local Agenda 21? Top-down and bottom-up perspectives on local sustainability. *International Journal of Environmental and Sustainable Development*. 5(2): 181-198. (doi: 10.1504/IJESD.2006.009380).
- SCHMIDT, L., 2008. Ambiente e Política Ambiental: escalas e desajustes. In: VILLAVÉRDE CABRAL, M.; WALL, K.; ABOIM, S. & SILVA, F.C. (Eds.). *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. (ISBN: 978-972-671-224-4).
- SCHMIDT, L.; PRISTA, P.; SARAIVA, T.; O'RIORDAN, T. & GOMES, C., 2013. Adapting governance for coastal change in Portugal. *Land Use Policy*, 31:314-325. (doi: 10.1016/j.landusepol.2012.07.012).
- SCHMIDT, L.; GOMES, C.; GUERREIRO, S. & O'RIORDAN, T. 2014. Are we all on the same boat? The challenge of adaptation facing Portuguese coastal communities: Risk perception, trust-building and genuine participation. *Land Use Policy*, 38: 355-365. (doi: 10.1016/j.landusepol.2013.11.008).
- SCHMIDT, L.; GOMES, C. & GUERREIRO, S. 2017. Alterações climáticas: risco e mudança social em três zonas costeiras de Portugal. In: FERREIRA, L.C.; SCHMIDT, L.; BUENDÍA, M.P.; CALVIMONTES, J. & VIGLIO, J.E. (Eds.). *Clima de tensão: Ação humana, biodiversidade e mudanças climáticas*, pp. 271-292 Série UNICAMP ANO 50 Editora da Unicamp. Campinas: São Paulo, Brasil (ISBN 978-85-268-1370-0).
- VELOSO-GOMES, F. & TAVEIRA-PINTO, F. 2003. Portuguese Coastal Zones and the New Coastal Management Plans. *Journal of Coastal Conservation*, 9(1): 25-34. (doi: 10.1652/1400-0350(2003)009[0025:PCZATN] 2.0.CO;2).