



**RENATA FILIPE
CARVALHO
LOPES**

**TRANSFORMAÇÃO DO USO DO SOLO URBANO EM
ÁREAS LITORAIS DO CONTINENTE**



**RENATA FILIPE
CARVALHO
LOPES**

**TRANSFORMAÇÃO DO USO DO SOLO URBANO EM
ÁREAS LITORAIS DO CONTINENTE**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento do Território – Ordenamento da Cidade, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Maria de Fátima Lopes Alves, Professora do Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro.

I do not know what I may appear to the world; but to myself I seem to have been only like a boy playing on the seashore, and diverting myself now and then finding a smoother pebble or a prettier shell than ordinary, whilst the great ocean of truth lay all undiscovered before me.

Sir Isaac Newton

Dedico esta dissertação à Adriana e ao João.

o júri

presidente

Prof. Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho
professor associado convidado da Universidade de Aveiro

Prof. Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves
professora associada do departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Prof. Doutora Maria de Fátima Lopes Alves
professora auxiliar convidada da Universidade de Aveiro

agradecimentos

À Fátima, orientadora científica desta dissertação, agradeço a amizade, o apoio, a partilha do saber, a cumplicidade e a enorme disponibilidade. A sua forma exigente, crítica e criativa de orientar as ideias apresentadas permitiram dar norte a este trabalho. Obrigada por ter acreditado em mim.

À Beatriz agradeço pela amizade, pelo sorriso sempre disponível, pelas gargalhadas espontâneas e pelo tempo sem reservas.

À Suntcha ao Toto e ao Caxinho por toda a amizade, tempo e dedicação. Pelas horas intermináveis a ouvir-me, pelos sorrisos e momentos únicos proporcionados. É a vossa amizade que deu e dá sentido a muitos dias da minha vida. Vocês fazem toda a diferença.

Ao Paulo pela primeira motivação de 'andar com isto para a frente' e pelo estímulo intelectual e emocional que me proporcionou.

Sou ainda grata a todos os outros, que apesar de não terem especial destaque sei que estão presentes sempre que preciso e que me apoiam, incondicionalmente, em todos os momentos. Obrigada pela paciência.

Aos meus pais e irmã pelo acompanhamento constante e pela liberdade que me foi permitida ter quando fiz as minhas escolhas. Muito obrigada mesmo...

E a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, fizeram parte desta etapa da minha vida.

palavras-chave

Uso do solo, solo urbano, dinâmicas territoriais, zona costeira, gestão costeira, PROT

resumo

É consensual a elevada importância estratégica em termos ambientais, económicos e sociais que os territórios costeiros apresentam. Do mesmo modo são também reconhecidos os seus problemas e ameaças. A resolução desses problemas assume igual importância estratégica necessitando de ser enquadrada numa política sustentável de gestão integrada e adaptativa. A informação relativa ao uso do solo constitui um instrumento privilegiado para o conhecimento e monitorização da dinâmica do território, designadamente no que respeita à evolução do processo de urbanização. A análise da estrutura do território continental passa por uma compreensão dos fenómenos que têm vindo a ocorrer nos últimos anos, no sentido de avaliar e perspectivar a sua futura evolução face às constantes ameaças naturais e antrópicas que apresenta. Nos últimos trinta anos tem-se verificado um crescente número de iniciativas e esforços, políticos e legislativos, com o intuito de proteger e valorizar a zona costeira continental. É neste âmbito que os Planos Regionais de Ordenamento do Território se posicionam, uma vez que irão fornecer um conjunto de orientações e normas para serem integradas e aplicadas ao nível da gestão municipal. Esta circunstância ditou como objectivo principal desta investigação perceber a transformação do uso do solo nas zonas costeiras, tendo em conta os modelos territoriais programados. Para atingir o objectivo proposto é efectuada uma análise à evolução do uso do solo dos aglomerados urbanos nas últimas décadas tentando perceber os conflitos existentes e os principais problemas com que as zonas costeiras se deparam. Nos últimos anos têm-se multiplicado as iniciativas políticas e legislativas relativamente a este território complexo e os efeitos directos tardam em se observar. Ao nível regional e no âmbito da realização dos PROT, vislumbra-se uma situação primordial há muito esperada: o país com todos os seus PROT concluídos e em implementação. É neste âmbito que a expectativa aumenta uma vez que o normativo proposto, para as áreas do litoral, face aos diagnósticos efectuados nos diferentes Planos implicarão a assumpção clara e propositiva de um normativo para o território litoral adequado ao nível das especificidades dos problemas de cada uma das zonas. Como resultado desta investigação verifica-se que, a especificidade a zona costeira tende a ser abordada de uma forma consensual, pelos diferentes planos. Por outro lado o normativo desenvolvido reconhece as suas particularidades assumindo-se como uma linguagem clara de interdição, proibição e condicionamentos ao seu uso, ocupação e transformação. Finalmente com a aprovação, em finais de 2009, da Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras verifica-se existir uma tentativa de uniformização dos conceitos aplicáveis às zonas costeiras.

keywords

Land use, urban soil, territorial dynamics, coastal zone, coastal management, RPTM

abstract

It is consensual that the coastal territories have an elevated strategic importance in environmental, economic and social terms. In the same way his problems and threats are also recognized. The resolution of these problems assumes equal strategic importance needing of being fitted in a integrated sustainable and adaptive policy. The information relative to the land use constitutes a privileged instrument for the knowledge and monitoring of the dynamic of the territory, namely in what respects to the evolution of the process of urbanization. The analysis of the structure of the continental territory passes by an understanding of the phenomena that have been coming to take place in the last years, in the direction of valuing and making a perspective of his future evolution face to the constant natural and human threats and what he presents. In the last thirty years the number of political and legislative initiatives and efforts has been increasing with the intuition of protecting and valuing the continental coastal zone. It is in this extent that the Regional Plans of the Territorial Management position themselves, due to they will be going to supply a set of directions and standards to be integrated and applied at the level of the municipal management. This circumstance dictated as main objective of this investigation to realize the transformation of the land use in the coastal zones, according to the territorial models planned. To reach the proposed objective is effectuated an analysis to the evolution of the land use of the cities in the last decades trying to realize the existent conflicts and the main problems which the coastal zones come across. In the past few years there has been a multiplication of the legislative and political initiatives relatively to this complex territory and the straight effects delay in being observed. At the regional level and in the context of the development of the Regional Plans, there is a sign of a primordial situation which is being expected for a long time: Portugal with all its Regional Plan of Territorial Management ended or in implementation. It is in this scope that the expectation increases once the proposed rules, for the coastal areas, due to the diagnoses effectuated in the different Plans will imply the clear and propositive assumption of an appropriated framework to the littoral to the same level of the specificities for the problems of each area. As a result of this investigation it can be seen that the specificity of the coastal area tends to be approached in a consensual way by the different plans. On the other hand the developed framework knows its features assumed a clear language of interdiction, prohibition and conditionings to his use, transformation and occupation. Finally, in the ends of 2009, with the approval of National Strategy of Integrated Coastal Zone Management it can be verify an attempt of unify the concepts with application to the coastal zones.

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL.....	i
ÍNDICE DE FIGURAS.....	iv
ÍNDICE DE TABELAS.....	v
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	vi
ACRÓNIMOS.....	vii

CAPÍTULO 1 - OBJECTIVOS E METODOLOGIA 1

1.1 ENQUADRAMENTO DO TEMA.....	3
1.2 OBJECTIVOS E METODOLOGIA.....	4
1.3 ESTRUTURA DA TESE.....	5

CAPÍTULO 2 - TRANSFORMAÇÃO DO USO DO SOLO 7

2.1 A SITUAÇÃO DE PORTUGAL NA EUROPA.....	9
2.2 MOSAICO TERRITORIAL CONTINENTAL EM TRANSFORMAÇÃO.....	11
2.2.1 Sistema Urbano e as Dinâmicas Territoriais de Urbanização.....	13
2.2.2 Análise da Ocupação do Solo no Continente.....	16
2.2.2.1 Evolução da Ocupação e Uso do Solo.....	16
2.2.2.2 População, Povoamento e Sistema Urbano.....	19

CAPÍTULO 3 - PROBLEMAS E TENDÊNCIAS DO USO DO SOLO 23

3.1 PROBLEMAS NAS ZONAS COSTEIRAS.....	25
3.2 TENDÊNCIAS DAS ZONAS COSTEIRAS.....	31
3.2.1 Dinâmica Costeira e Risco.....	32
3.2.2 As Zonas Costeiras sob o Ponto de Vista Regional.....	35
3.2.3 Uso do Solo e População.....	36

3.2.4 Expansão Urbana e Superfícies Artificiais.....	39
3.2.5 Áreas Florestais e Agrícolas.....	43
3.2.6 Áreas Naturais.....	45
CAPÍTULO 4 - INSTRUMENTOS E INICIATIVAS DE GESTÃO TERRITORIAL	47
4.1 INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL.....	49
4.2 INICIATIVAS NACIONAIS SOBRE AS ZONAS COSTEIRAS.....	51
4.2.1 Instrumentos Jurídicos.....	51
4.2.2 Programas e Estratégias Orientadoras.....	54
4.3 PRINCIPAIS INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE AS ZONAS COSTEIRAS.....	57
CAPÍTULO 5 - NÍVEL REGIONAL DE INTERVENÇÃO NAS ZONAS COSTEIRAS	61
5.1 OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS DE ELABORAÇÃO.....	63
5.2 INTERVENÇÃO REGIONAL NO CONTINENTE.....	66
5.2.1 Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte.....	67
5.2.1.1 Localização.....	67
5.2.1.2 Conceitos.....	68
5.2.1.3 Normas Gerais.....	69
5.2.1.4 Normas Específicas.....	71
5.2.2 Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro.....	74
5.2.2.1 Localização.....	74
5.2.2.2 Conceitos.....	75
5.2.2.3 Normas Gerais e Específicas.....	76
5.2.3 Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo.....	83
5.2.3.1 Localização.....	83
5.2.3.2 Conceitos.....	84
5.2.3.3 Normativo Geral e Específico.....	85
5.2.4 Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo.....	88
5.2.4.1 Localização.....	88

5.2.4.2	Conceitos.....	89
5.2.4.3	Normas Gerais.....	90
5.2.4.4	Normas Específicas.....	91
5.2.5	Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve.....	94
5.2.5.1	Localização.....	94
5.2.5.2	Conceitos.....	94
5.2.5.3	Normas Gerais e Específicas.....	96
CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS		101
BIBLIOGRAFIA.....		111

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1	Varição da População Residente em Portugal continental, entre 1950 e 2001 ..	13
FIGURA 2	Uso do Solo em Portugal continental, em 2000	18
FIGURA 3	População Residente nas Cidades de Portugal continental, em 2001 (milhares de habitantes)	21
FIGURA 4	Percentagem de Zonas Costeiras Artificiais classificadas por NUTs III em 2004...	33
FIGURA 5	Padrões de Erosão Costeira na Europa, em 2004	34
FIGURA 6	População nos Aglomerados Costeiros em 2001.....	42
FIGURA 7	Zonas Costeiras com conexões Terra/Mar de Sítios da Rede Natura 2000, por NUTs III	46
FIGURA 8	Processo de Elaboração do PROT.....	65
FIGURA 9	Área de Abrangência do PROT-N	67
FIGURA 10	Enquadramento Territorial do PROT-C	74
FIGURA 11	Área de Intervenção do PROT-OVT	84
FIGURA 12	Área de Intervenção do PROT-A	88
FIGURA 13	Área de Intervenção do PROT-AL	94

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1	População Urbana dos Principais Países Desenvolvidos, entre 1800 e 1991	10
TABELA 2	População Residente nas Áreas Urbanas, entre 1991 e 2001	14
TABELA 3	Estrutura da População Residente (valores absolutos)	14
TABELA 4	População Residente Segundo a Dimensão das Áreas Urbanas Municipais	15
TABELA 5	Ocupação do Uso do Solo em Portugal continental, entre 1985/87 e 2000 ..	17
TABELA 6	Problemas Identificados pela Comissão Europeia referentes às zonas costeiras, entre 1999 e 2001	29
TABELA 7	Percentagem de Superfícies Artificializadas, no ano de 2000	35
TABELA 8	Instrumentos de Gestão Territorial	50
TABELA 9	Síntese dos Conceitos Utilizados pelos PROT	98

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Alterações das Áreas Construídas nas Zonas Costeiras, entre os 0-1km e os 0-10km	36
GRÁFICO 2	Alteração no Uso do Solo nos primeiros 10km de zona costeira nos 17 países da EU, entre 1999 e 2000	37
GRÁFICO 3	Modificações das Áreas Agrícolas Totais nos primeiros 10km de Zona Costeira, entre 1999 e 2000	44
GRÁFICO 4	Concelhos Abrangidos por PROTS aprovados, Continente e NUTs II, em 2005	67

ACRÓNIMOS

AEA	Agência Europeia do Ambiente
ARHN	Administração da Região Hidrográfica do Norte I.P.
CCDR	Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CLC	Corine Land Cover
DGOTDU	Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL	Decreto-Lei
DPH	Domínio Público Hídrico
EC	European Commission
EDEC	Esquema de Desenvolvimento Europeu Comunitário
EEA	Environmental European Agency
ENCNB	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
ESDP	European Spatial Development Perspective
GIZC	Gestão Integrada das Zonas Costeiras
GSEOTC	Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
IA	Instituto do Ambiente
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
INAG	Instituto da Água, I.P.
LMPAMVE	Linha da Máxima Preia-Mar de Águas Vivas Equinociais
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional
MCOTA	Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
NUTs	Numenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
PBH	Plano de Bacia Hidrográfica
PEOT	Plano Sectorial de Ordenamento do Território
PIOT	Plano Intermunicipais de Ordenamento do Território
PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNA	Plano Nacional de Água
PNPOT	Programa Nacional de Política de Ordenamento de Território
POE	Plano de Ordenamento de Estuários
POOC	Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PROT AML	Plano Regional de Ordenamento do Território Área Metropolitana de Lisboa
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território

PS	Plano Sectorial
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REA	Relatório de Estado do Ambiente
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
ZPE	Zona de Protecção Especial



CAPÍTULO 1

OBJECTIVOS E METODOLOGIA

1.1 ENQUADRAMENTO DO TEMA

“A Europa é um dos continentes mais urbanizados da Terra, já que cerca de 75 % da população vive em áreas urbanas. Contudo, o futuro urbano da Europa constitui um tema de grande preocupação. Mais de um quarto do território da União Europeia está actualmente consagrado a fins urbanísticos” (EEA, 2006b).¹

Motivado por estilos de vida e padrões de consumo em constante mutação a expansão urbana observada acompanha o crescimento das cidades. *“Trata-se de mudanças generalizadas derivadas de um conjunto de factores, como sejam as alterações demográficas, a reestruturação das actividades económicas, o aumento do nível de vida e dos tempos livres, e os modelos de comércio globalizados”* (EEA, 2006a).²

A zona costeira tem uma importância estratégica em termos ambientais, económicos e sociais. A resolução e mitigação dos seus problemas assume a mesma importância estratégica no âmbito de uma política de desenvolvimento sustentável, necessitando de ser enquadrada numa gestão integrada e coordenada destas áreas (GOMES, 2007).

É importante melhorar os fundamentos científicos das metodologias e modelos actualmente utilizados na elaboração de planos onde são considerados riscos e vulnerabilidades, adquirir e integrar mais dados de campo e considerar diversas hipóteses, de forma a que os cenários elaborados tenham uma aplicabilidade a médio prazo, essenciais estes ao ordenamento (GOMES, 2007).

A política de ordenamento do território e urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, que se organiza, num quadro de interacção coordenada, em três âmbitos: o nacional, o regional e o municipal (Decreto-Lei nº 316/2007, Cap. I, secção I, art.º 2). De acordo com a temática em questão, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial integrando as opções estabelecidas a nível nacional, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos PMOTs (Planos Municipais de Ordenamento do Território). Devem assim explicitar, de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações, a estabelecer.

¹ http://reports.pt.eea.europa.eu/briefing_2006_4/pt/index_html_local

² http://reports.pt.eea.europa.eu/briefing_2006_3/pt/index_html_local

Com isto, torna-se essencial colocar em questão a aplicação prática das iniciativas legislativas Nacionais e Europeias sobre a zona costeira, as orientações regionais e os modelos descritos nos Planos Regionais de Ordenamento do Território, bem como as medidas e acções tidas como prioritárias à sua concretização.

1.2 OBJECTIVOS E METODOLOGIA

Propõe-se como principal objectivo perceber a transformação do uso do solo nas zonas costeiras, tendo em conta os modelos territoriais programados para o efeito. Perceber a aplicabilidade prática de cada um e formular hipóteses acerca da sua viabilidade, isto é, perceber se o que é programado é ou não demasiado rígido aquando alocado à realidade territorial dos aglomerados urbanos de cada região.

Daqui surgem os três objectivos específicos tidos como essenciais à percepção destas questões:

Análise da evolução do uso do solo nas últimas décadas.

Pretende-se perceber a evolução da ocupação e uso do solo dos aglomerados urbanos nas últimas décadas (1990, 2000) em Portugal Continental e perceber os principais conflitos existentes.

Além desta evolução pretende-se também perspectivar essa ocupação à luz dos planos e orientações definidas pelas estratégias de nível regional e nacional.

Perceber o modelo de cada PROT

Analisar o nível regional da questão tendo em conta as orientações nacionais e as recomendações comunitárias e europeias para as zonas costeiras.

Pretende-se assim, perceber as propostas existentes identificando os principais constrangimentos na implementação das acções definidas.

Equacionar até que ponto a legislação e a política regional de ordenamento do território (nível regional) se enquadra no desenvolvimento do uso do solo observado.

A legislação é diferenciada e enquadra diversos níveis de orientações (nacional e regional). Pretende-se perceber até que ponto o que é proposto é ou não realizável e

desta forma verificar se os modelos de desenvolvimento propostos e as orientações previstas por cada Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) são demasiado rígidos consoante os seus aglomerados urbanos de aplicação.

1.3 ESTRUTURA DA TESE

De forma a atingir os objectivos propostos anteriormente a presente dissertação foi estruturada em cinco partes.

O primeiro capítulo dedicado à transformação do uso do solo, nomeadamente nas dinâmicas de transformação territorial e na evolução de ocupação do uso do solo. É ainda demonstrada a situação de Portugal continental face às tendências que se verificam no território mundial e europeu.

Numa segunda fase são analisados os problemas e as tendências do uso do solo nas áreas do litoral de forma mais detalhada. São enumerados os principais problemas que têm vindo a afectar, de forma cada vez mais directa, as zonas costeiras e numa segunda fase, analisadas as tendências de ocupação do solo urbano.

Posteriormente, é abordada a temática da gestão territorial. Nesta fase são enumerados os principais instrumentos e iniciativas de gestão territorial com relevância nas zonas costeiras, quer a nível nacional quer internacional.

Atendendo ao exposto anteriormente, será, nesta fase do documento, analisado o nível regional de intervenção territorial. O estudo é efectuado a todos os PROT do Continente, elaborados e em elaboração, com incidência no território continental onde são enumerados os conceitos utilizados e as normas gerais e específicas utilizadas por cada uma das entidades responsáveis pela sua elaboração.

No final são apresentadas um conjunto de considerações finais que reflectem as principais conclusões da investigação efectuada

Pretendeu-se com esta investigação dar um pequeno contributo na discussão do estudo das zonas costeiras e clarificar algumas das questões directamente relacionadas com a futura gestão dos aglomerados urbanos das zonas costeiras e do uso do solo.



CAPÍTULO 2

TRANSFORMAÇÃO DO USO DO SOLO

A paisagem resulta da acção exercida pelo homem no meio natural através dos tempos. Pela sua importância e singularidade, como factor de identidade local e face a um processo de globalização crescente, é considerada a base para a gestão do território.

A informação relativa à ocupação do solo constitui um instrumento privilegiado para a monitorização da dinâmica do território, designadamente no que respeita à evolução do processo de urbanização e edificação, através da comparação de informação obtida em momentos distintos (HENRIQUES et al., 2001).

2.1 A SITUAÇÃO DE PORTUGAL NA EUROPA

A informação que consta deste capítulo teve como principal fonte de informação o livro de Teresa Sá Marques *“Portugal na Transição do Século – Retratos e Dinâmicas Territoriais”* (MARQUES, 2004).

Na Europa as cidades maiores são as de menor dimensão e a importância das pequenas e médias cidades é superior, o que vai originar uma configuração hierárquica urbana especial. Esta diferente estruturação deve-se à história urbana dos diferentes continentes. As cidades europeias foram criadas na sua maioria na época Romana ou na Idade Média, reguladas pelos meios de transportes da altura, enquanto as cidades americanas foram fruto de meios de transporte mais recentes (caminho-de-ferro e depois automóvel), o que permitiu o seu maior alargamento. A inércia do sistema determina que os traços antigos continuem a perdurar. O policentrismo é, assim, uma das características históricas mais marcantes do Sistema Urbano Europeu.

Os trabalhos desenvolvidos demonstram que, de todos os continentes, a Europa é aquele que, em 1991 estava mais urbanizado, pois cerca de 64% da população residia em aglomerados urbanos com mais de 10 000 habitantes. Se considerarmos a Europa ocidental, a taxa de urbanização sobe para os 74% (aglomerados com mais de 10 000 habitantes). Segundo dados do *World Bank* relativos a 2001, na União Europeia³ a percentagem de população a residir em áreas

³ Apenas a Europa dos 15 (não inclui os últimos alargamentos)

urbanas era de 73% em 1981 e 77% em 2001, demonstrando uma tendência para alguma estabilização destas taxas.

A Europa apresenta ainda como uma das suas originalidades a grande frequência de cidades sobre o território, isto é, a distância média que separa as cidades é de 13 km, enquanto nos Estados Unidos a distância passa para 48 km e na Ásia para os 29 km.

Entre 1800 e 1991, enquanto parte da Europa está a sentir um processo acelerado de urbanização, Portugal mantém a percentagem de população urbana. Em termos comparativos, entre este período, a taxa de urbanização em Portugal mantém-se na ordem dos 16%, enquanto em Inglaterra o valor sobe de 23% para os 75%, reflectindo os fortes impactos dos processos de industrialização e urbanização. Em Portugal, os processos de urbanização verificados vão ser retardados relativamente à Europa industrializada, pois o Estado Novo salazarista era fortemente ruralista e opunha-se ao processo de industrialização e conseqüente urbanização.

TABELA 1 - População Urbana dos Principais Países Desenvolvidos entre 1800 e 1991 (em % da população total)

	1800	1850	1910	1950	1970	1980
Alemanha	9	15	49	53	68	75
Inglaterra	23	45	75	83	81	79
Bélgica	18	34	57	64	71	70
Espanha	13	(18)	(38)	(55)	70	73
França	12	19	38	48	68	69
Itália	17	(20)	(40)	(56)	65	65
Holanda	37	39	53	75	83	82
PORTUGAL	16	(16)	16	25	29	34
Roménia	7	(11)	16	28	47	56
Suécia	7	7	23	45	62	64
Suíça	6	12	33	48	59	58
Jugoslávia	10	(10)	10	16	37	44
EUROPA	12	19	41	51	64	67
URSS	(6)	(7)	(14)	(34)	54	61
Estados Unidos	5	14	42	57	66	65
Canadá	6	8	32	46	56	58
Austrália	-	(8)	(42)	59	79	80
Japão	(14)	(15)	18	38	72	82
CONJUNTO DOS PAÍSES	11	16	32	46	62	66

Nota: Os números entre parêntesis comportam uma margem de erro muito maior do que os restantes dados. Adaptado de: Marques, 2004

A evolução do crescimento urbano segundo os países reflecte bem as diferenças espaciais no território europeu. A Inglaterra, a Holanda e a Bélgica foram dos primeiros a baixar (taxas mais altas na década de cinquenta). Em França, Espanha e Grécia as taxas de evolução mais altas verificaram-se na década de sessenta, enquanto Portugal e a Irlanda atingem o seu pico de crescimento nos anos setenta. Analisando a variação na segunda metade do século XX, o crescimento demográfico urbano foi muito mais forte nos países do Sul da Europa do que nos países do Norte, o que levou a uma alteração clara do peso demográfico urbano no espaço europeu.

Em termos conclusivos, analisando a evolução demográfica das grandes metrópoles europeias e dos centros urbanos com mais de 50 mil habitantes, entre 1950 e 2000, destacam-se algumas trajectórias:

- um grupo de cidades estabilizou o seu crescimento mais cedo, nos anos 60 e 70;
- um grande grupo de cidades destaca-se pelo seu crescimento vigoroso, sobretudo nas décadas de 50, 60 e 70. Os ritmos de crescimento diminuíram ou estabilizaram e a população residente estabilizou na década de oitenta;
- as cidades do Leste da Europa apresentam taxas de crescimento urbano muito fortes até aos anos 80 e 90 e depois começam a estabilizar ou a travar os ritmos do seu crescimento.

Os trabalhos desenvolvidos até ao momento evidenciam que é neste contexto europeu que devem ser enquadradas as dinâmicas urbanas e territoriais verificadas em Portugal continental.

Segundo fontes do autor, Camagni (MARQUES, 2004) realça as tendências de implantação no território de certos espaços litorais. Refere que *“são áreas com fortes processos de crescimento demográfico, com importantes recursos paisagísticos e naturais e com elevada capacidade de atracção de investimento turísticos e, por tudo isto, muito atractivas em termos residenciais. A estrutura do povoamento português reflecte bem essa atracção que as áreas litorais exercem em termos residenciais”*.

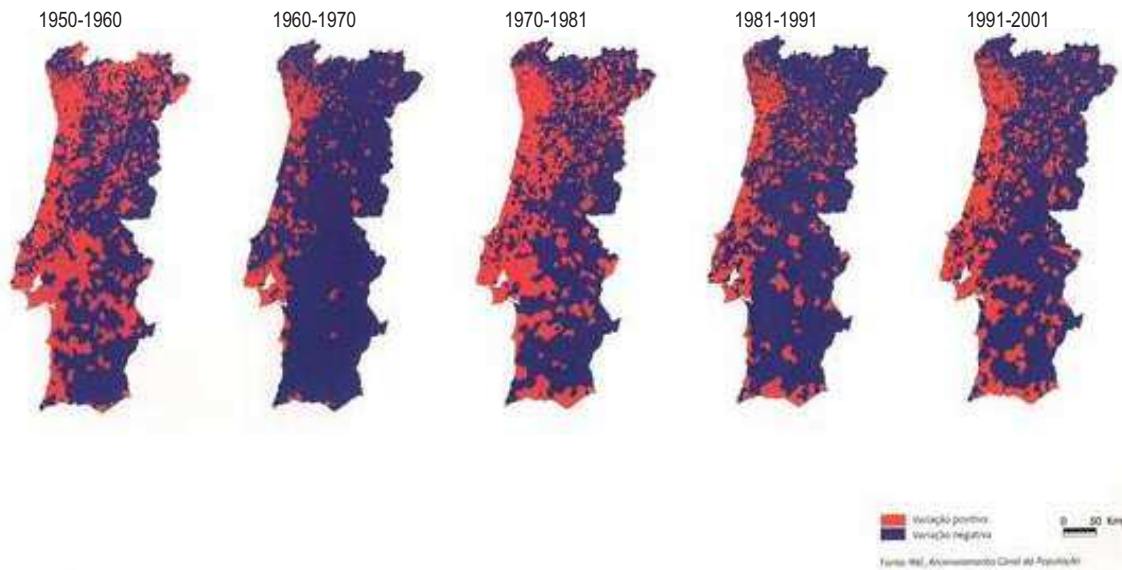
2.2 MOSAICO TERRITORIAL CONTINENTAL EM TRANSFORMAÇÃO

Como referido anteriormente, o processo de urbanização em Portugal continental foi mais tardio do que na Europa do Norte. Nos últimos sessenta anos, verificam-se algumas modificações

do modelo de organização territorial (FIGURA 1), dos quais se realçam duas décadas: a década de sessenta associada a elevadas perdas demográficas (forte período de emigração portuguesa) e a década de setenta que se evidenciou pelo forte crescimento populacional (o período de retorno populacional das ex-colónias).

Nos anos oitenta as dinâmicas positivas verificam-se de forma mais contidas e os territórios em perda demográfica continuam a registar diminuições da mesma ordem de grandeza. A população residente no seu conjunto estabiliza (0,4%), o interior em regressão demográfica estende-se novamente e as áreas em progressão circunscrevem-se. Os processos de urbanização verificados em torno de Lisboa e no Noroeste perdem intensidade em relação à década anterior. A intensidade dos processos de despovoamento mantém-se mas estes alastram. Os pequenos centros, sobretudo do interior, não conseguem resistir aos processos demográficos negativos e começam também eles a perder residentes. O Algarve resiste e o seu litoral urbaniza-se intensamente.

Na década de noventa os processos de urbanização intensificam-se e estendem-se. A população residente aumenta cerca de 5%. Desta forma, são sobretudo as áreas urbanas que ganham importância, uma vez que nas cidades médias de alguns centros urbanos se verifica o aumento da população residente. Comparando com os anos oitenta, os processos de urbanização intensificam-se e estendem-se por todo o litoral. Os processos de desurbanização continuam a ser visíveis no centro das duas metrópoles, mas a intensidade das perdas atenua-se. Os fenómenos de suburbanização são também visíveis em algumas cidades e centros urbanos, designadamente do interior. A título meramente exemplificativo pode-se mencionar Chaves, Bragança, Vila Real, Viseu, Guarda, Covilhã, Portalegre, Évora e Beja.



Adaptado: Marques, 2004

FIGURA 1 – Variação da População Residente em Portugal continental, entre 1950 e 2001

A sistematização das dinâmicas territoriais em curso permite um melhor conhecimento das realidades em construção. A imagem que sistematiza a evolução populacional nos últimos cinquenta anos é bem esclarecedora dos processos territoriais em acção:

- um vasto território do Continente tem registado processos de urbanização pouco intensa;
- duas importantes e extensas áreas, uma em torno do Porto e a outra de Lisboa, retratam os intensos processos de suburbanização dos últimos anos;
- evidenciam-se de uma forma dispersa pequenas 'ilhas', umas mais pequenas e outras com um pouco mais de visibilidade, reveladoras de processos de crescimento populacional mais activos.

2.2.1 O Sistema Urbano e as Dinâmicas Territoriais de Urbanização

No território continental a população residente aumentou de 7,9 milhões para 9,9 milhões entre 1950 e 2001. Nas áreas urbanas a população residente subiu claramente, passando de 58% para 75%, ou seja, de 4,57 para 7,41 milhões de habitantes. O Continente urbaniza-se e reforça territorialmente as suas diferenças populacionais. A população residente na Área Metropolitana de Lisboa aumenta 112%, na do Porto 73%, nas cidades médias 75% e nas áreas urbanas da rede

complementar uns escassos 9%. No total, a população urbana aumentou 62%, enquanto a população total do Continente ficou pelos 25%.

TABELA 2 – População Residente nas Áreas Urbanas, entre 1991 e 2001

População Residente	1950	1991	2001
Continente	7 895 153	9 375 926	9 869 343
Áreas Urbanas	4 571 490	6 831 176	7 407 061
Áreas Não Urbanas	3 323 663	2 544 750	2 462 282
Áreas Urbanas (% do total do Continente)	58	73	75
Evolução da População		1981/91	1991/01
Continente		0,4	5,3
Áreas Urbanas		2,9	8,4
Áreas Não Urbanas		-5,7	-3,2

Adaptado de: MARQUES, 2004

Ainda de referir que “as cidades médias aumentaram o seu peso populacional de 1 milhão de habitantes para 1,9 milhões, ou seja, de 13,7% da população do Continente para 19,2%. As centros urbanos da rede complementar perderam alguma importância relativa (19,7% para 17,1%), mas em termos absolutos foram positivas (de 1,553 milhões passaram para 1,679 milhões)”.

Em 1950 residiam em áreas urbanas 4,5 milhões de habitantes, em 1991, 6,8 milhões e em 2001, 7,4 milhões. Os estudos efectuados demonstram as modificações na repartição da população são muito diferenciadas, pois enquanto uns territórios registam aumentos muito fortes, outros estabilizam ou entram em declínio.

TABELA 3 – Estrutura da População Residente (valores absolutos)

População Residente	1950	1991	2001
Área Metropolitana de Lisboa	1 221 035	2 457 187	2 590 792
Área Metropolitana do Porto	712 425	1 139 506	1 231 438
Cidades Médias	1 084 581	1 685 339	1 895 657
Rede Complementar	1 553 449	1 549 144	1 689 174
Continente – Urbano	4 571 490	6 831 176	7 407 061
Continente – Total Geral	7 895 153	9 375 926	9 869 343

Adaptado: MARQUES, 2004

Se formos olhar à dimensão das áreas urbanas, verifica-se que os pequenos centros (com menos de 10 mil habitantes) perderam alguma da sua importância relativa como espaços

residenciais. Assim, em 1950 residiam aí 10% da população do Continente e em 2001 esse valor desceu para 6,5%. Os centros urbanos de dimensão intermédia (entre 10 mil e os 100 mil habitantes) perderam também peso residencial relativo (de 32,6% passaram para 29,6% da população do Continente). Esta perda verificou-se apenas em termos relativos. Em 1950 residiam nesses centros urbanos 2,5 milhões de habitantes e em 2001, 2,9 milhões.

Relativamente a este escalão, verifica-se a perda de importância dos centros urbanos de 10 a 20 mil habitantes, que acompanharam os ritmos dos pequenos centros (com menos de 10 mil habitantes).

TABELA 4 – População Residente segundo a Dimensão das Áreas Urbanas Municipais

População Residente	1950	1991	2001
Menos de 2 000	29 867	39 670	39 586
2 000 a 5 000	277 224	268 690	256 707
5 000 a 10 000	493 277	368 503	358 933
10 000 a 20 000	902 370	677 041	595 914
20 000 a 50 000	1 083 690	1 177 684	1 439 015
50 000 a 100 000	593 098	894 914	890 475
100 000 a 200 000	133 760	1 933 653	2 350 762
200 000 a 500 000	281 139	807 627	911 012
Mais de 500 000	777 065	663 394	564 657
Total – Áreas Urbanas	4 571 490	6 831 176	7 407 061
Total - Continente	7 895 153	9 375 926	9 869 343

Adaptado: MARQUES, 2004

É nos centros urbanos com mais de 100 mil habitantes que os processos de urbanização são mais intensos (sobretudo no escalão entre os 100 mil e os 200 mil habitantes), sobretudo nas periferias das áreas metropolitanas, que implicaram o alastramento das áreas urbanas e o seu reforço residencial. A população residente nestas áreas passa de 15,1% em 1950 para 38,7% em 2001 (processos que se intensificam a partir da década de sessenta).

De forma conclusiva é referido que a estrutura territorial continental teve alterações claras. Se em 1950 a estrutura urbana estava organizada por um conjunto de áreas urbanas compreendidas entre os 2 mil e os 100 mil habitantes, onde sobressaíam centros com 20 a 50 mil habitantes e Lisboa com quase 800 mil, em 2001 a estrutura piramidal transformou-se e as áreas urbanas periféricas metropolitanas impõem-se como espaços residenciais, *as de dimensão*

intermédia (20 a 50 mil habitantes) ganham ainda mais força e Lisboa, centro da grande metrópole, perde a expressão residencial de outros tempos.”.

“No Norte interior, os processos de despovoamento são muito intensos e só alguns centros urbanos conseguem resistir às perdas populacionais envolventes. No Centro, a estrutura urbana policêntrica de cidades de dimensão intermédia consolidou-se pelas dinâmicas populacionais registadas nas últimas décadas, designadamente na última. No interior a tendência é claramente regressiva, mas as cidades médias resistem e aumentam de população. No Alentejo, só algumas cidades médias resistem às perdas populacionais que se verificaram nos últimos cinquenta anos na região. No Algarve, afirma-se e estende-se uma estrutura urbana linear ao longo da costa” (MARQUES, 2004).

2.2.2 Análise da Ocupação do Solo no Continente

Constata-se que, ao longo do século XX, dois fenómenos têm vindo a acontecer: a intensificação da construção no litoral e a amplificação da erosão costeira. O resultado foi a geração de problemas cuja resolução é extremamente difícil, ou mesmo, em muitos casos, impossível, com consequências económicas, sociais e ambientais de magnitude extremamente elevada (DIAS, 2005).

2.2.2.1 Evolução da Ocupação e Uso do Solo

A análise da evolução da ocupação do solo em Portugal continental baseou-se na informação fornecida pela cartografia CORINE LandCover de 1990 (CLC90: levantamento de satélite nos anos 1985-87) e de 2000 (CLC2000) (DGOTDU/MAOTDR, 2007b).

Tendo por base os documentos publicados no Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) considerou-se, por um lado, a observação agregada por grandes classes de uso do solo em Portugal continental e, por outro, uma interpretação da dinâmica verificada a uma escala mais fina, resultante do cruzamento da escala territorial municipal com o nível de maior detalhe das classes da Nomenclatura CORINE.

TABELA 5 – Ocupação e Uso do Solo em Portugal Continental, entre 1985/87 e 2000

USO DO SOLO	1985/87		2000		Variação 1985/87-2000		Variação % (b/a)
	ha	% (a)	ha	% (b)	ha	% (b-a)	
Territórios artificializados	169 168	1,9	238 887	2,7	69 719	0,8	41,2
Tecido urbano	133 736	1,5	175 055	2,0	41 319	0,5	30,9
Outros	35 432	0,4	63 832	0,7	28 400	0,3	80,2
Áreas agrícolas	4 346 877	48,9	4 266 220	48,0	- 80 657	- 0,9	- 1,9
Culturas e pastagens	3 060 586	34,4	3 025 778	34,0	- 34 808	- 0,4	- 1,1
Agricultura com espaços naturais e sistemas agro-florestais	1 286 291	14,5	1 240 442	13,9	- 45 849	- 0,6	- 3,6
Povoamentos florestais	2 474 134	27,8	2 437 673	27,4	- 36 461	- 0,4	- 1,5
Outros espaços florestais	832 781	9,4	963 290	10,8	130 509	1,4	15,7
Matos e pastagens naturais	790 860	8,9	716 723	8,1	- 74 137	- 0,8	- 9,4
Espaços descobertos ou vegetação esparsa	179 229	2,0	164 849	1,9	- 14 380	- 0,1	- 8,0
Zonas húmidas e massas de água	100 433	1,1	105 847	1,2	5 414	0,1	5,4
Total	8 893 482	100,0	8 893 489	100,0	7	0,0	0,0

Adaptado: DGOTDU/MAOTDR, 2007b

Segundo o PNPOT e “segundo uma análise mais pormenorizada, que permite caracterizar a repartição da área por grandes classes de uso do solo e a sua evolução no período 1985/87-2000, no ano 2000, 75,4% da superfície de Portugal continental era, maioritariamente, ocupada com áreas agrícolas (48%) e povoamentos florestais (27,4%), tendo ocorrido nos 14 anos antecedentes uma ligeira diminuição do seu peso no total (-1,3%), devido ao decréscimo quer das áreas agrícolas (-1,9%) quer dos povoamentos florestais (-1,5%)”.

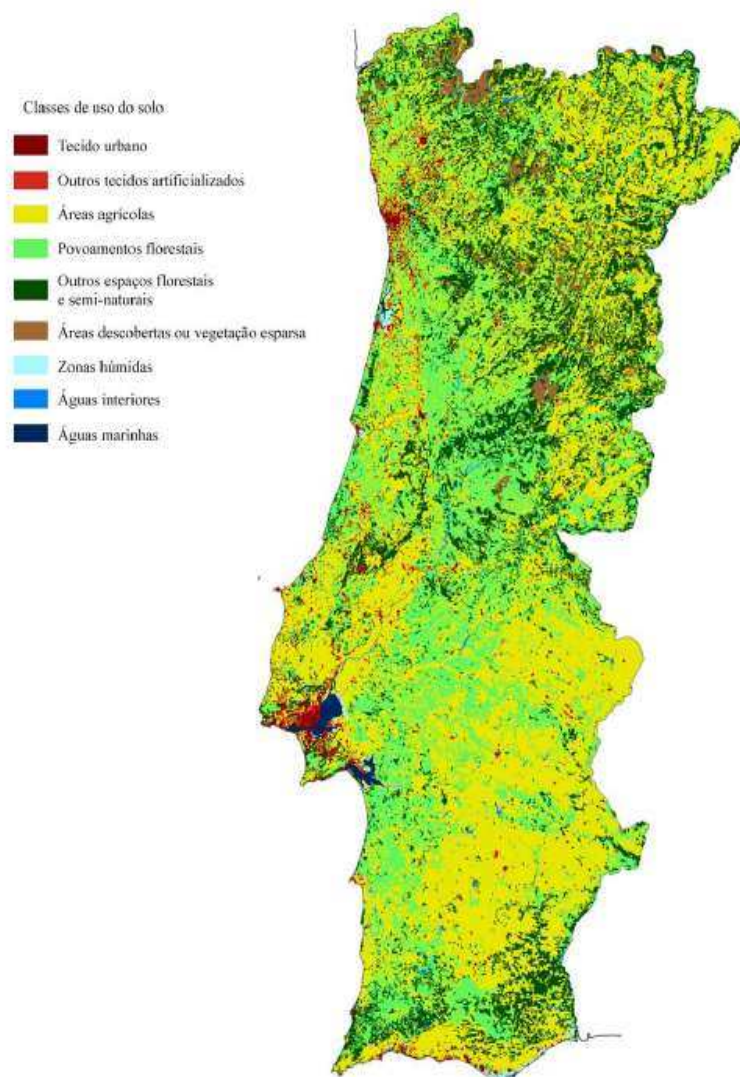
“Em contrapartida dessa diminuição verificou-se, no mesmo período, um reforço de 1,5% no peso dos outros espaços florestais na área total, imputável no essencial à degradação de áreas florestais devida ao abandono e aos incêndios florestais”.

Considerando o conjunto da área agrícola, dos espaços florestais e das áreas com matos e pastagens naturais, atinge-se em 2000 um valor equivalente a 94,3% do total (96% em 1985/87), evidenciando-se assim a importância das áreas utilizadas pela agricultura e florestas ou revestidas por vegetação natural na ocupação do solo de Portugal continental.

Os territórios artificializados observaram um crescimento muito forte. O peso relativo no ano de 2000 apresenta um aumento face ao verificado no ano de 1985/87 de apenas 0,8%, ao passar de 1,9% para 2,7%, mas correspondendo a um aumento de 41,2% em relação ao valor inicial.

Por último, quer os espaços descobertos (praias, dunas e areias: rocha nua) ou com vegetação dispersa, quer as zonas húmidas e massas de água, sofreram ligeiras variações no período em causa, representando em 2000, respectivamente, 1,9% e 1,2% da área de Portugal continental.

Ao serem estudadas as alterações de uso do solo ao nível concelhio, verifica-se que entre 1985/87 e 2000 cerca de 11,4% da superfície total registou alterações ao tipo de ocupação, o que, para um período de 14 anos, revela uma dinâmica significativamente marcada.



Fonte: DGOTDU/MAOTDR, 2007b

FIGURA 2 – Uso do Solo em Portugal Continental, em 2000

Em termos de dinamismo, as áreas que se destacam são as envolventes aos centros urbanos de Lisboa e Porto, onde se constatou *“um maior abandono da ocupação agrícola e uma fragmentação mais intensa das várias manchas de uso”*. A tendência nacional verifica o aumento generalizado da área urbana (incluindo os espaços de infra-estruturas económicas e territoriais), apesar de que, o fenómeno de ocorrência e a maneira como se manifesta no território mostram grandes diferenças.

“Por outro lado, regista-se uma forte alteração em algumas manchas do interior onde domina a floresta, sobretudo regiões montanhosas do Norte. Em geral, o Alentejo revela a ocupação do solo mais persistente, assim como Trás-os-Montes e uma parte da Beira Litoral. Quanto mais importante é o peso da ocupação agrícola, mais persistente se manteve a ocupação do solo” (DGOTDU/MAOTDR, 2007b).

O peso da área agrícola no conjunto nacional continental diminuiu apenas 0,9%. Pode dizer-se que a agricultura perdeu peso na ocupação do solo, apesar de se ter verificado grandes alterações na sua *“estrutura interna”*.

2.2.2.2 População, Povoamento e Sistema Urbano

Como referido anteriormente, desde meados dos anos 50 e até finais dos anos 70, Portugal tem sofrido alguns períodos de instabilidade populacional provocados pelos fenómenos de migração. Nos anos 80 a evolução da população manteve-se ao ritmo da dinâmica demográfica natural nos anos 90 o fenómeno inverte-se e Portugal passa a ser um país de imigração. Inicialmente a população proveniente da imigração concentrava-se nos grandes centros urbanos mas, nos últimos anos, verifica-se uma dispersão por todo o território nacional.

Apesar de haver uma evolução positiva em termos quantitativos, verifica-se uma quebra na natalidade e pelo aumento da esperança de vida, o que se traduz no envelhecimento geral da população e na diminuição da população em idade activa. Este fenómeno representa uma das transformações mais evidentes da sociedade portuguesa nos dias de hoje.

Segundo o relatório do PNPOT, *“a grande instabilidade demográfica das últimas décadas não induziu alterações sensíveis na dimensão da população residente em Portugal, dados os efeitos de compensação entre movimentos populacionais de sinal contrário. Ao ser analisada a uma escala*

territorial inferior, a perspectiva é muito diferente. De facto, enquanto algumas regiões revelaram uma sistemática e elevada capacidade de atracção e crescimento populacional, outras sofreram fortes e continuadas perdas, o que se traduziu numa alteração muito sensível da estrutura de distribuição da população no território nacional.

Desta forma, os espaços urbanos que têm maior capacidade atractiva são os economicamente mais dinâmicos e mais especializados na indústria e serviços de carácter urbano. Territorialmente traduz-se, *“numa faixa litoral de escassas dezenas de quilómetros polarizada, em primeiro lugar e principalmente, pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e, em segundo lugar e complementar, por sistemas urbanos intermédios que, do Noroeste ao Algarve, mantêm algum dinamismo próprio e uma certa autonomia em relação àquelas áreas, embora no quadro de uma estreita interdependência”*.

O que resulta do conjunto das dinâmicas demográficas e económicas gerais é uma divergência territorial generalizada da densidade populacional sobressaindo desta forma o papel fundamental do sistema urbano no desenvolvimento e no ordenamento do território nacional.

Conforme o referido anteriormente, este documento menciona que os processos de urbanização conduziram à configuração de um sistema urbano territorial caracterizado por:

- *“duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), com dinamismos e processos de estruturação interna diferenciados, que aliam uma grande dimensão (populacional e física) em termos nacionais com uma frágil projecção funcional em termos internacionais;*
- *uma extensa mancha litoral de urbanização difusa onde emergem alguns sistemas urbanos polinucleados e se destacam diversos centros urbanos de maior dimensão e dinamismo, embora sem o tamanho demográfico de cidade média de acordo com os padrões europeus;*
- *uma urbanização linear ao longo da costa algarvia;*
- *uma rede de pequenas e médias cidades no interior, nalguns casos configurando-se eixos e sistemas urbanos multipolares.”*

As dinâmicas territoriais mais recentes traduzem-se, ao nível do sistema urbano, na afirmação de quatro grandes tendências:

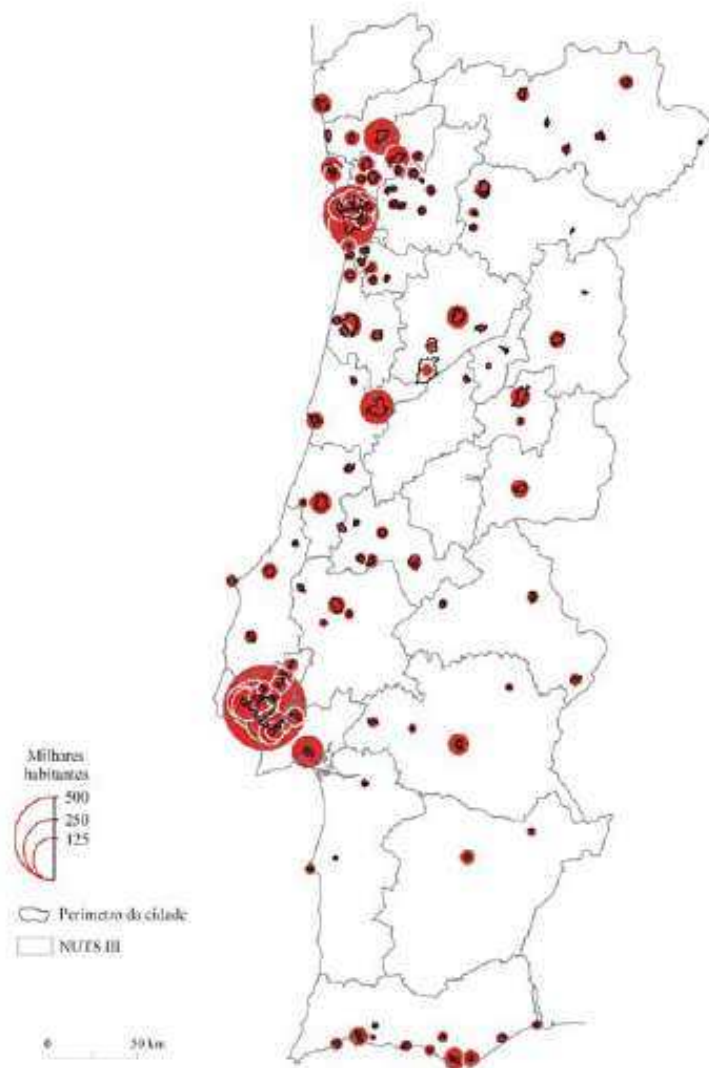
Estabilização do peso das áreas metropolitanas (no total da população residente)

Reforço das cidades médias (com destaque para os centros urbanos do litoral)

Afirmação do dinamismo de alguns centros do interior (em contexto de despovoamento rural)

Reforço do policentrismo funcional (e da suburbanização no interior das áreas metropolitanas)

A FIGURA 3 traduz a população residente nas cidades de Portugal Continental em 2001 (em milhares de habitantes).



Fonte: DGOTDU/MAOTDR, 2007b

FIGURA 3 – População Residente nas Cidades de Portugal Continental, em 2001 (milhares de habitantes)

Nas décadas de 80 e 90, o aumento da mobilidade promoveu o alargamento das bolsas de emprego favoráveis a um policentrismo mais elevado. O reforço das cidades médias que se tem vindo a observar traduziu-se no aumento da dimensão populacional e no alargamento das suas áreas de influência. Este reforço foi acompanhado “*pela expansão dos perímetros urbanos (tecido urbano mais difuso e descontínuo) e pela dispersão geográfica de funções (nomeadamente a residencial)*”.

Entre 1991 e 2001, as cidades onde foram observados os “*ritmos de crescimento mais elevados foram as algarvias, as da área de Leiria-Marinha Grande e os centros urbanos do Norte Litoral. Os subsistemas a norte da Área Metropolitana de Lisboa registaram também um crescimento demográfico elevado*”.

Ao analisar o fenómeno que ocorre no interior do país observa-se um aumento da população residente. Estamos a falar de cidades como Viseu, Guarda, Castelo Branco, Vila Real, Bragança, Évora e outras de menor dimensão que conseguiram inverter as tendências verificadas com os intensos processos de despovoamento dos espaços rurais.

“*O aumento do número de alojamentos acompanhou o crescimento demográfico e as transformações nas estruturas familiares e ocorreu, designadamente, na faixa litoral de Viana do Castelo a Aveiro – expandindo-se até Felgueiras, Guimarães e Braga – no eixo Leiria-Marinha Grande, Alcobaça, Caldas da Rainha, na Área Metropolitana de Lisboa, no Alentejo Litoral, no Algarve e também nas cidades do interior*” (DGOTDU/MAOTDR, 2007b).

Em termos conclusivos e como foi referido anteriormente, é na faixa do litoral que mais se verificam os fenómenos de expansão urbana associados ao aumento da população e da dimensão física das cidades (associada ao fenómeno do aumento da mobilidade).



CAPÍTULO 3

PROBLEMAS E TENDÊNCIAS DO USO DO LITORAL

As dinâmicas de organização e transformação espacial configuram um conjunto complexo de problemas para o ordenamento do território. Apresenta-se em seguida uma lista daqueles que, tendo uma dimensão territorial explícita, se considera assumirem maior importância e significado, sem prejuízo do reconhecimento de que outros – como a qualificação dos recursos humanos ou o potencial de inovação – são igualmente relevantes para o desenvolvimento do território nacional (DGOTDU/MAOTDR, 2007b).

O processo de litoralização do território tem-se intensificado ao longo das últimas décadas e desta forma contribuído para a criação de situações de conflito de uso do solo com graves consequências para o ambiente costeiro e para os recursos naturais inerentes.

Analisar a estruturação do território do continente português passa por uma compreensão dos fenómenos que têm vindo a ocorrer nos últimos anos, conforme o que foi mencionado no capítulo anterior, contextualizando os processos de urbanização na Europa e em Portugal continental.

3.1 PROBLEMAS NAS ZONAS COSTEIRAS

Muitos dos aglomerados urbanos e cidades costeiras europeias possuem uma cultura e um modo de vida com muitos séculos de existência. As zonas costeiras europeias defrontam-se provavelmente com um número mais elevado de problemas económicos, sociais e ambientais que quaisquer outras áreas da União Europeia.

A zona costeira portuguesa não é excepção e tem vindo a promover, ao longo dos séculos, a fixação de aglomerados urbanos e actividades económicas em toda a sua extensão (PINTO, 2008). Esta caracteriza-se por desempenhar funções relacionadas com a produção alimentar, criação de postos de trabalho, crescimento económico e qualidade de vida, de ser um local de excelência para actividades de recreio e lazer, e um meio vital para os transportes marítimos e as trocas comerciais.

Segundo CE (1999) e PINTO (2008) os resultados do Programa de Demonstração sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras da União Europeia entre 1977/99 (CE, 1999) mostram que “a *dinâmica dos processos costeiros naturais (e.g. regime de marés, transporte de sedimentos, entre outros) têm influenciado e condicionado a capacidade de fixação das actividades humanas nas*

áreas do litoral". Por outro lado, a actividade humana resultante destas dinâmicas acaba por se tornar, em alguns casos, um factor de agravamento dos problemas naturais, nomeadamente, devido à localização inadequada de obras de defesa costeira e à sobre exploração de recursos vivos e não vivos (CE, 1999).

Estas pressões humanas sobre o território induzem o risco de destruição dos recursos básicos das zonas costeiras, e com eles, da capacidade de resposta dessas zonas para desempenharem muitas das suas funções essenciais. Com efeito, em 1999, segundo os resultados do mesmo programa, foram identificados quatro problemas comuns das zonas costeiras:

DESENVOLVIMENTO NÃO PLANEADO – Este pode exceder rapidamente a capacidade de carga natural das zonas costeiras e o conseqüente desperdício de investimentos, a perda de oportunidades de emprego e a degradação ambiental e social. A expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes, poderá conduzir à destruição, como referido anteriormente, dos recursos básicos das zonas costeiras.

DECLÍNIO DOS SECTORES TRADICIONAIS COMPATÍVEIS COM O AMBIENTE - Os avanços tecnológicos e a degradação ambiental podem fazer com que muitas das fontes de rendimentos tradicionais se tornem pouco lucrativas, levando ao aparecimento de problemas sociais e económicos. Conseqüentemente a este facto surgem problemas como o desemprego, a emigração em massa e a instabilidade social.

EROSÃO COSTEIRA - A elevação do nível do mar resultante das alterações climáticas que se têm vindo a verificar tende a agravar o fenómeno da erosão. Tendencialmente esta prejudica os habitats naturais e os aglomerados urbanos, destrói as actividades económicas e ameaça a vida humana fixadas nestes locais. Os meios de combate a esta tendência são algumas das vezes ineficazes levando ao agravamento do problema e ao desperdício dos escassos recursos financeiros disponíveis.

REDE DE COMUNICAÇÕES E DE TRANSPORTES ADEQUADAS - Face às dinâmicas de alteração dos aglomerados e das necessidades sociais a falta de rede de comunicações e de transporte conduz à marginalização de algumas áreas. A insuficiência das infra-estruturas e sistemas de

apoio à competitividade, conectividade e projecção internacional destas redes pode traduzir-se num abrandamento da economia do país.

Em 2000, a Comissão Europeia (CE) elaborou um comunicado relativamente à Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira para a Europa, que refere que as zonas costeiras, como sistema natural e complexo que são, estão sujeitas a uma série de problemas de índole biofísica (e.g. forças das correntes de água, fluxos de sedimentos e tempestades) e humana que estão inter-relacionados entre si (CE, 2000; PINTO, 2008).

Este comunicado indica que os problemas de carácter físico e biológico surgem como resultado de um desenvolvimento desmesurado que extravasa a capacidade de carga ambiental local, manifestando-se de vários modos:

CARÁCTER BIOFÍSICO	
Erosão costeira	provocada pelo excesso de infra-estruturas humanas inadequadas e pelo desenvolvimento muito próximo da linha de costa que não tem em conta a dinâmica e os fenómenos costeiros
Destruição de habitats	como resultado de construção e planeamento urbano desordenado ou devido à exploração marinha
Perda de biodiversidade	indício da destruição dos locais de desova costeira, resultando no declínio das unidades populacionais costeiras e do largo
Contaminação dos recursos hídricos e do solo	a poluição transportada pelos rios, com origem nos aterros sanitários e no escoamento superficial da agricultura, entre outros, migra para a costa e está a afectar a qualidade das águas costeiras
Qualidade e quantidade de água	directamente relacionado com o facto de que quando a procura excede a oferta a capacidade de resposta por parte da capacidade de tratamento de águas residuais fica aquém das expectativas

Adaptado de: PINTO (2008)

Estes problemas biofísicos vieram agravar os já existentes problemas resultantes da actividade antrópica nas zonas costeiras. Resultam do aumento do número e intensidade de formas de utilização. Identificam-se como principais problemas:

CARÁCTER ANTRÓPICO

Desemprego e Instabilidade social	O declínio dos sectores de actividades tradicionais costeiras compatíveis com o meio ambiente e o desenvolvimento tecnológico leva ao aparecimento de problemas económicos e sociais
Coerência na utilização dos recursos	a baixa disponibilidade de espaços para o desenvolvimento de determinadas actividades em favorecimento de outras leva a que se criem conflitos de utilização, isto é, o desenvolvimento das actividades economicamente mais favoráveis tira espaço para que outras se possam desenvolver constituindo um factor limitativo
Destruição do legado cultural e do tecido social	Na consequência do desenvolvimento descontrolado que existe por exemplo em actividades como o turismo
Perda material	À medida que o fenómeno de erosão acontece nas zonas costeiras assiste-se a prejuízos no que se refere a opções de desenvolvimento
Perda de oportunidades de emprego	Resultante da escassez e degradação dos recursos que serviam de suporte às actividades existentes
Marginalização e emigração	e Acentuada pela inexistência ou carência de infra-estruturas adequadas às necessidades, nomeadamente redes de transportes e comunicações

Adaptado de: PINTO (2008)

Em 2001, a Comissão Europeia publica outro documento relativo às zonas costeiras intitulado “*A União Europeia e as Zonas Costeiras – Inverter as Tendências nas Zonas Costeiras Europeias*” (CE, 2001). Neste documento, para além dos problemas identificados anteriormente no Programa de Demonstração sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras da União Europeia entre 1977/99 (CE, 1999), são enumerados os seguintes problemas:

EXPANSÃO URBANA - Nas últimas décadas, tem-se assistido a crescente urbanização do espaço litoral da União Europeia. Embora os projectos urbanísticos devidamente elaborados possam desempenhar um papel importante, impedindo que as regiões costeiras sejam afectadas pela crise económica, as urbanizações situadas ao longo da orla costeira foram com demasiada frequência construídas de forma caótica e desmesurada. Uma das razões que explicam esta expansão urbanística é o grande aumento do número de habitações secundárias construídas nas regiões costeiras da Europa. O problema do desenvolvimento excessivo da orla costeira assume proporções particularmente graves no sul da Europa, região em que muitas das habitações secundárias são clandestinas ou “semi-clandestinas” e infringem os planos directores municipais.

POLUIÇÃO - As zonas costeiras enfrentam uma dupla ameaça em resultado da poluição: são regularmente atingidas por grandes catástrofes marítimas como marés negras ou derrame de produtos químicos, e são igualmente vítimas de emissões poluentes provenientes de terra através dos cursos de água.

DESTRUIÇÃO DE HABITATS - Alguns dos *habitats* naturais mais ricos e frágeis da Europa estão situados nas zonas costeiras. Essas regiões revestem-se com frequência de especial interesse ecológico e incluem zonas pantanosas, dunas de areia e falésias que proporcionam abrigo a grande número de espécies de aves raras. Mas, em muitas regiões da UE os *habitats* costeiros estão ameaçados. O crescimento da população e as mudanças nas actividades económicas tem conduzido a degradação dos fundos marinhos, das praias e da linha da costa. A expansão urbana poderá igualmente afectar a destruição de importantes *habitats* costeiros, designadamente zonas húmidas.

Comparando os relatórios publicados pela Comissão Europeia entre 1999 e 2001 pode-se verificar o aumento do número de problemas com especial incidência nas zonas costeiras (TABELA 6).

TABELA 6 – Problemas Identificados pela Comissão Europeia referentes às Zonas Costeiras, entre 1999 e 2001.

	CE, 1999	CE, 2001
PROBLEMAS NAS ZONAS COSTEIRAS	Desenvolvimento Não Planeado	Mau Planeamento do Desenvolvimento Turístico
	Declínio dos Sectores Tradicionais não Compatíveis com o Ambiente	Declínio do Sector das Pescas
	Erosão Costeira	Erosão
	Rede de Comunicações e de Transportes Adequadas	Má Concepção das Redes de Transporte
		Expansão Urbana
		Poluição
		Destruição de Habitats

Para além do desenvolvimento pouco planeado de muitos dos aglomerados costeiros, a expansão urbana é tida como um dos novos problemas que as zonas costeiras têm de enfrentar. Esta expansão urbana associada ao desenvolvimento não planeado leva-nos muitas vezes à desqualificação dos espaços urbanos. Verifica-se ainda que surgem dois problemas directamente relacionados com o meio ambiente – poluição e destruição de habitats – que podem ser diminuídos com uma expansão urbana dos espaços controlada.

Ainda acerca dos problemas que afectam as zonas costeiras, PINTO (2008) refere que em 2004, Brambati promove uma reflexão sobre os problemas e a gestão das zonas costeiras. O autor

divide os factores indutores dos problemas em dois grupos: os que são naturalmente induzidos e os provocados pela acção do homem.

Relativamente às causas naturais, estas podem derivar de seis factores:

CAUSAS NATURAIS

Subida do nível médio das águas do mar	Comumente apontada como um dos problemas mais importantes da zona costeira
Aluimento de terras	Causado pela consolidação de solo macio e em alguns casos pela exploração de petróleo, podendo contribuir para a subida do nível das águas
Movimentos tectónicos de pequena e larga escala	Directamente relacionados com a presença de falhas
Presença de zonas lagunares	Interrompem o normal comportamento da deriva do litoral, retendo os sedimentos e provocando erosão a sotamar
Manifestações directas de erosão	Destruição de dunas causadas pelas marés de tempestades
Acumulação sedimentar na foz dos rios	Provocada por razões hidrodinâmicas, pode conduzir a fortes assoreamentos e interrupção de canais de navegação

Adaptado de PINTO (2008)

No que se refere a acções antrópicas são também seis os principais problemas, designadamente:

CAUSAS ANTRÓPICAS

Canais de Navegação	Constituem barreiras à deriva litoral através da acumulação de sedimentos importantes para o equilíbrio sotamar
Infra-estruturas de protecção costeira	Constituem também barreiras à deriva litoral, com efeito semelhante aos canais de navegação
Exploração extensiva de recursos	Durante séculos os recursos minerais e marinhos foram considerados como um bem comum, actualmente constata-se que as comunidades costeiras chamam a si o direito de exploração destes recursos
Poluição	Resíduos industriais e das actividades portuárias muitas vezes lançadas para o mar junto da costa
Descargas no mar	Resíduos industriais, esgotos e dragados são transportados e despejados em alto mar
Acidentes de navegação graves	Acidentes com navios que podem resultar em descargas de óleos e outras substâncias perigosas para o mar.

Adaptado de PINTO (2008)

O conjunto de problemas identificados estabelece o “pano de fundo” para se definirem as políticas de desenvolvimento territorial, balizar a sua ambição e qualificar o esforço a efectuar. Fica claro que o ordenamento do território faz um forte apelo à transversalidade das políticas e à participação civil uma vez que é referido que para enfrentar os problemas de ordenamento e gestão do território “*não bastam os instrumentos de gestão territorial, são igualmente necessários os*

contributos de outras políticas e instrumentos, bem como a participação activa dos cidadãos” (DGOTDU/MAOTDR, 2007b).

3.2. TENDÊNCIAS DAS ZONAS COSTEIRAS

Em 2006, a Agência Europeia do Ambiente publica um relatório intitulado *The Changing Faces of Europe’s Coastal Areas* (EEA, 2006) onde é realizada uma análise pormenorizada das tendências e transformações dos territórios costeiros na Europa.

A zona costeira é, neste documento, interpretada como o ambiente resultante da coexistência de duas margens: a extremidade terrestre do continente e as águas costeiras definidas como as secções litorais das plataformas marítimas. Juntas constituem um todo que necessita de uma aproximação metodológica específica e métodos de planeamento e gestão específicos.

O diploma que publica a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira refere que não existe um consenso no que se refere à sua definição e que não foi ainda definida pela Comissão Europeia uma definição única de Zona Costeira (talvez pela sua complexidade, sensibilidade e dinamismo). Tendo presente o definido no documento da Comissão Europeia “Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional” (CE, 1999) e ainda a “necessidade de garantir uma efectiva articulação com a Estratégia Nacional de Zona Costeira” (INAG, 2009), entende-se que:

“Zona costeira é a porção de território influenciada directa e indirectamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que tem, para o lado de terra, a largura de 2 km medida a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPMAVE) e se estende, para o lado do mar, até ao limite das águas territoriais (12 milhas náuticas), incluindo o leito” (INAG, 2009).

A definição de zona costeira não pode ser encarado de forma inflexível. A concretização no território, dos limites estabelecidos pela ENGIZC deverá seguir um critério de flexibilidade considerando desta forma as especificidades próprias de cada contexto territorial costeiro.

3.2.1 Dinâmica Costeira e Risco

Em muitas das zonas costeiras da UE, a erosão da costa marítima é um processo natural com milhões de anos (CE, 2001). A intensa e desordenada ocupação do litoral criou pressões e alterações significativas sobre o meio, originando situações de desequilíbrio e de erosão costeira, com graves consequências ambientais e paisagísticas. Este é um problema à escala global, estimando-se que, aproximadamente 70% das praias arenosas a nível mundial se encontrem em regressão (Zhang *et al.*, 2004 *fidé* PINTO, 2008).

No domínio do planeamento, e numa tentativa de definir erosão costeira, esta pode considerar-se como um movimento indesejado da linha de costa em direcção à terra. A aplicação do termo indesejado deve-se ao facto de que só existem efectivos problemas de erosão costeira quando estamos na presença de uma intensa ocupação humana, ou seja, quando existem aglomerados urbanos e outro conjunto patrimonial, construído e/ou natural, próximos de uma linha de costa em recuo (DIAS & FERREIRA, 1994).

O fenómeno em si levanta poucos riscos ambientais, mas tem vindo a ser encarado como um problema comum das zonas em que constitui uma ameaça para os aglomerados costeiros (CE, 2001).

O relatório do PNPOT considera a protecção e valorização da zona costeira um dos mais importantes recursos naturais para o correcto ordenamento do território. Desta forma é referido que a erosão costeira sentida em Portugal continental tem três causas fundamentais:

- A diminuição do afluxo de sedimentos (como consequência, entre outros factores, da construção de barragens);
- A ocupação desregrada da faixa litoral e;
- A subida eustática do nível do mar.

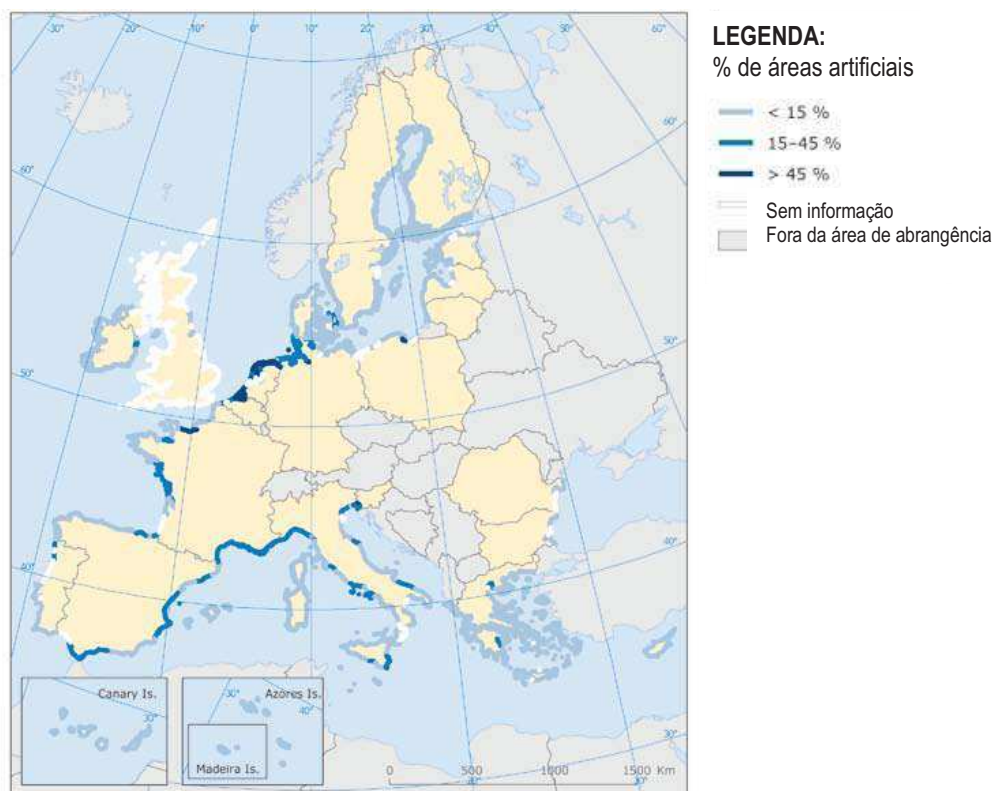
Atendendo à natureza estratégica e ao objecto do PNPOT, percebe-se a inclusão da ocupação pouco planeada do litoral como uma das causas de erosão no litoral continental.

Tentar evitar a erosão costeira é uma tarefa muito complexa pois nem sempre é fácil calcular os eventuais impactos da intervenção humana, a longo prazo, neste processo natural de

degradação. As tradicionais obras de engenharia pesada destinadas a prevenir a erosão costeira, como os molhes de betão armado ou diques, apresentam um custo de manutenção muito elevado e nem sempre conseguem impedir a erosão da costa, acelerando muitas das vezes o processo em si.

Em muitas regiões europeias, as autoridades nacionais e regionais começam a aperceber-se de que a tentativa de travar a erosão natural com a construção de paredões é muitas vezes um exercício inútil. Alternativamente, alguns dos gestores optaram por uma política conhecida por - retirada controlada -, que envolve a redução progressiva da actividade humana nas áreas costeiras.

Nas regiões em que a retirada controlada não é uma solução viável (nomeadamente em zonas com uma importância económica ou histórica muito elevada), grande número de autoridades optaram por métodos – suaves - de protecção da orla costeira em vez dos tradicionais paredões ou molhes opta-se pela replantação das dunas de areia com plantas marinhas e outras espécies endógenas que tornará mais lento o processo de erosão. O grande desafio nos próximos anos para os responsáveis políticos nestas áreas será a formulação de soluções e programação de modelos sustentáveis com o menor número possível de impactos não previstos.



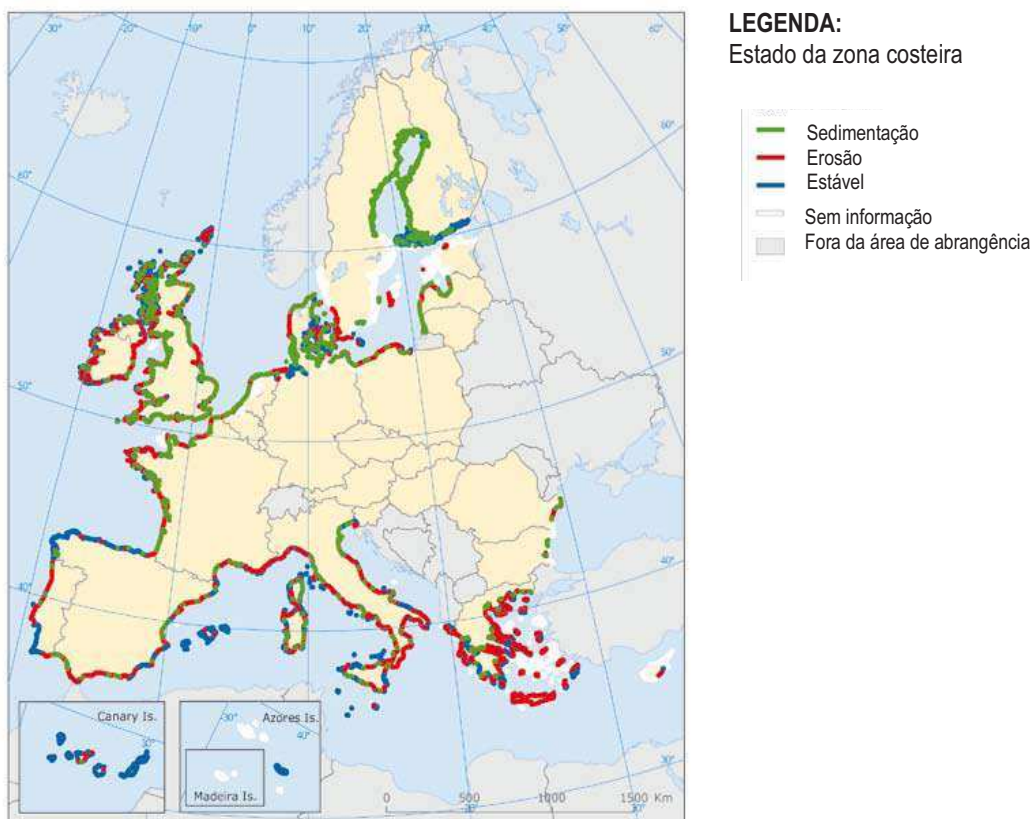
Adaptado de: EEA, 2006c

FIGURA 4 – Percentagem de Zonas Costeiras Artificiais classificadas por NUTs III, em 2004.

De acordo com a base de dados do projecto EUROSION (FIGURA 4), 10% das zonas costeiras europeias são já artificiais e têm um sistema de defesa ou porto. “Em 21 das regiões classificadas como NUTs III mais de 50% das zonas costeiras são artificiais e densamente povoadas – com litorais relativamente curtos. Países como os Países Baixos, a Bélgica e a Eslovênia têm a maior taxa de conversão de territórios naturais para territórios artificiais” (EEA, 2006c).

O mesmo documento demonstra que em Portugal continental se verifica que na zona Norte, a percentagem de zonas costeiras artificiais situa-se entre os 15% e os 45%. A região do litoral Alentejano e toda a costa Algarvia apresentam territórios litorais com níveis de artificialização abaixo dos 15%. Segundo fontes do projecto EUROSION e da Agência Europeia do Ambiente para a região Centro não existem resultados.

Actualmente os dados revelam que cerca de 25% das zonas costeiras Europeias sofrem do fenómeno de erosão (FIGURA 5).



Adaptado de: EEA, 2006c

FIGURA 5 – Padrões de erosão costeira na Europa, em 2004

Segundo as mesmas fontes, um quinto das zonas costeiras dos 25 países da União Europeia estão já severamente afectadas, nomeadamente com linhas de costa a recuarem entre 0,5m a 2m por ano, verificando-se ainda em algumas regiões que este recuo vai até aos 15m.

3.2.2 As Zonas Costeiras sob o Ponto de Vista Regional

O relatório da Agência Europeia do Ambiente, “*The Changing Faces of Europe’s Coastal Areas*”(EEA, 2006c), subdivide em cinco regiões os 17 países com zona costeira da União Europeia: o Mar Báltico, o Mar do Norte, o Oceano Atlântico, o Mar Mediterrâneo e o Mar Negro.

Nas últimas décadas as mudanças observadas nos primeiros 10km considerados para análise têm sido inúmeras, nomeadamente no uso do solo e no coberto vegetal. Em termos gerais a superfície artificializada associada ao uso do solo das zonas costeiras cresceu intensivamente, especialmente no Mediterrâneo (804km²) e no Atlântico (690km²). O Mar do Norte (235km²) e o Mar Báltico (142km²) mostram menor crescimento das superfícies artificiais. O Mar Negro (11km²) apresenta o valor mais baixo desta mudança. No entanto, nas zonas costeiras, em relação à área total em questão, o aumento das superfícies artificializadas é aproximadamente de 15% no Atlântico, 10% no Mediterrâneo, 8% no Mar do Norte e 5% no Mar Báltico. As mudanças no Mar Negro representam aproximadamente cerca de 2,5% (TABELA 7).

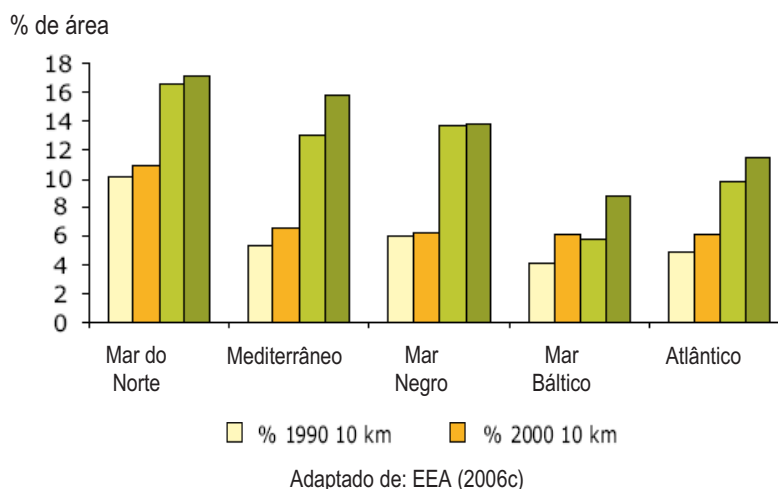
TABELA 7 – Percentagem de Superfícies Artificializadas, no ano de 2000

	0-1 km de costa (%)	0-10 km de costa (%)
Mar do Norte	17	11
Mediterrâneo	16	6
Mar Negro	14	6
Atlântico	12	6
Mar Báltico	9	6

Adaptado: EEA, 2006c

Da observação da TABELA 7, verifica-se que a transformação dos territórios em superfícies artificializadas é mais intensa no primeiro quilómetro de costa. Do ponto de vista regional, os ganhos representam a maior transformação do uso do solo.

GRÁFICO 1 – Alterações das Áreas Construídas nas Zonas Costeiras, entre os 0-1 km e os 0-10 km



No Atlântico é observado um aumento da agricultura intensiva (772km²), através do aumento das áreas aráveis e das culturas permanentes e uma diminuição das áreas de pastagem, dos terrenos agrícolas mistos e das zonas húmidas, uma vez que estas são transformadas em solo urbano e em terrenos de agricultura intensiva. Esta perda tem maior significado na costa Atlântica, nomeadamente nas zonas húmidas que perdeu quase 5% da sua área.

Outro aspecto importante a ter em conta é o conflito que advém dos elevados níveis de urbanização quando confrontados com zonas de protecção (e.g. zonas de protecção Natura 2000). Estas zonas de conflito surgem do uso intensivo das zonas costeiras por actividades socioeconómicas (e.g. turismo, portos). É observado um baixo nível de protecção quando comparado com o número de sítios da rede Natura 2000.

3.2.3 Uso do Solo e População

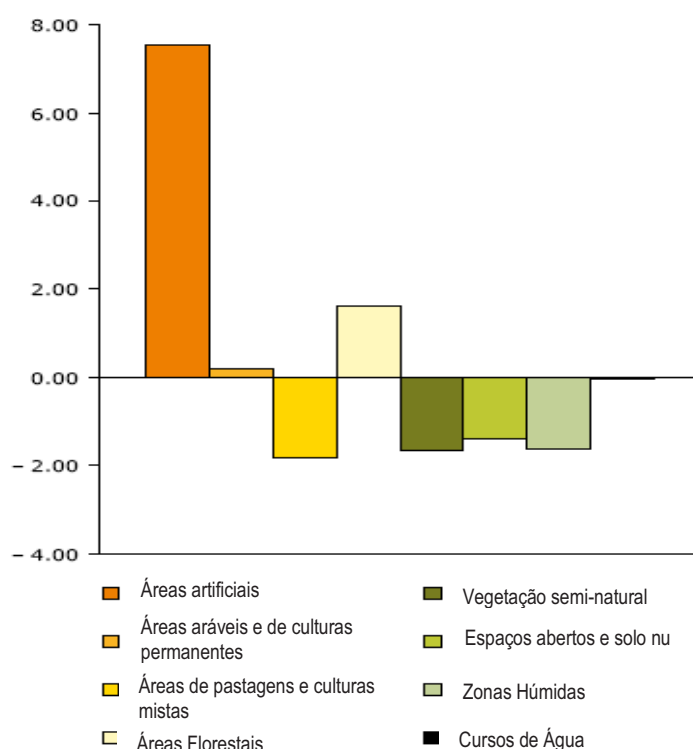
Segundo a EEA (2006c), ocorreram três principais mudanças do uso do solo costeiro entre 1990 e 2000, nomeadamente (GRÁFICO 2):

- aumento da superfície artificializada (de quase 1900km²);
- diminuição das zonas de pastagens e de terrenos agrícolas considerados mistos (quase 1230km²);

- aumento dos terrenos considerados aráveis e dos terrenos com culturas permanentes (quase 713km²);

Contudo, ao nível regional, existe uma grande diferença entre os padrões de análise e de abrangência de cada país.

GRÁFICO 2 – Alteração no uso do solo nos primeiros 10 km de zona costeira nos 17 países da Europa, entre 1999 e 2000



Adaptado de EEA (2006c)

Em 2000, a percentagem de área abrangida por superfícies artificializadas foi 25% maior no litoral do que no interior. Entre 1990 e 2000 as tendências mostram que nas zonas costeiras europeias a taxa de crescimento destas superfícies foi cerca de um terço mais rápido no litoral do que no interior. Paralelamente, o crescimento em zona urbana nas zonas costeiras europeias prosseguiu. No que se refere às taxas anuais de crescimento observadas durante o período de 1990 e 2000, projectava-se que em 2004, as taxas de 1990 estivessem ultrapassadas em 12%. O desenvolvimento mais rápido da Europa foi observado em Portugal (34%), na Irlanda (27%), na Espanha (18%).

As densidades populacionais são também mais elevadas no litoral do que no interior. Segundo este relatório, na Europa, a densidade populacional das zonas costeiras (NUTs III) é em média 10% superior às zonas do interior. Contudo, em alguns países essa densidade pode ser cerca de 50% superior entre uma zona e outra (existem muitas regiões em que a densidade populacional é cinco vezes superior à média europeia). Calculando, através da redistribuição de valores para a população litoral (dos 0 até aos 10km da zona costeira), a densidade populacional na zona costeira é duas vezes superior à calculada para os 25 países da União Europeia. A lacuna de informação disponível não permite que se efectue a análise sistemática à população sazonal nas zonas costeiras. Contudo, a maioria das zonas costeiras europeias sofre picos de população sazonal, em que esta, chega a ultrapassar o número de população residente.

Segundo a AEA, apesar destes aumentos, continuamos a assistir a cenários em que as regiões costeiras (NUTs III) são cinco vezes inferior à média europeia e em que esses números tendem a diminuir. As maiores densidades são observadas no Sul da Europa enquanto as menores a Norte (com excepção do Mar do Norte). Na Costa Mediterrânica são registadas densidades elevadas (e.g. Barcelona) mas também se observam densidades muito baixas (e.g. Córsega, Sardenha).

Dependendo da definição de zona costeira, as estimativas para 2001 variaram substancialmente. Um amplo número de publicações originadas pelo projecto EUROSION estimam que a população a viver em municípios costeiros europeus é cerca de 70 milhões (16% da população dos 25 países da União Europeia). A AEA diz ainda que esta estimativa pode variar segundo a metodologia que é aplicada. Segundo o relatório publicado, pelo centro *DG Joint Research* (CARREAU & GALLEGRO, 2006 *fidé* EEA, 2006c), estimou, *baseado nos censos de 2001, que a população residente na faixa litoral entre os 0 e os 10 km é de 86 milhões (cerca de 19% do total da população dos 25 países da União Europeia).*

De acordo com os censos de 2001, as zonas costeiras dos 18 países tinham cerca de 140 milhões de habitantes. Desde 1991 o litoral populacional cresceu 3,44% (em média, cerca de 0,5 milhões por ano), o que se traduz em um quarto mais rápido do que a taxa de crescimento da população total destes países (não inclui dados da Bulgária, Alemanha, Grécia, Lituânia, Malta, Polónia e Turquia). Países como Estónia, Letónia, Roménia e Itália perderam população costeira entre 1991 e 2001. Este facto deve ser observado como a tendência demográfica contrária à do país em si (com excepção da Itália). Noutros países o aumento da população costeira também se

verifica, mas a um ritmo menor do que a restante população do país (e.g. Bélgica, Países Baixos e Estados Unidos).

3.2.4 Expansão Urbana e Superfícies Artificiais

Segundo o relatório da Agência Europeia do Ambiente “*Urban Sprawl In Europe – The Ignored Challenge*” (EEA, 2006d) o processo de urbanização na Europa encarou vários ciclos de mudanças associados ao período pós-guerra (da urbanização à suburbanização, à desurbanização e, mais recentemente, à reurbanização). O crescimento das cidades está fundamentalmente relacionado com o aumento das populações. “*Em contraste, a expansão urbana é um fenómeno mais recente e não directamente relacionado com o crescimento populacional, mas sim com um conjunto de outros factores associados ao crescimento das cidades modernas, nomeadamente, a preferência por habitações individuais (moradias), a crescente mobilidade, as decisões de investimento e a coerência e aplicação das políticas de uso do solo a todos os níveis*” (EEA, 2006d).

Um estudo comparativo entre as áreas urbanas, na Europa, mais compactas e as áreas em que o fenómeno de expansão urbana é mais intenso, pode ser baseado nos seguintes indicadores:

- o crescimento das áreas construídas (1950 a 1990);
- a percentagem de áreas residenciais densas em relação ao total da área residencial (1990);
- a densidade residencial (de meados de 1950 para a frente);
- a diferença nos rácios de crescimento da população e das áreas construídas (1950 a 1990);
- a área construída disponível por pessoa (1990).

Estes indicadores de análise, fazem parte de um projecto europeu chamado MOLAND e mostram que, por exemplo, a cidade mais compacta e três vezes mais densa do que a cidade em que o fenómeno da expansão urbana é maior (e.g. Bilbao e Udine respectivamente). De forma geral, a análise demonstra “*uma relação próxima de cidades de acordo com o grau de expansão e compactividade*” (EEA, 2006d).

O estudo da EEA demonstra que a expansão residencial, as actividades económicas, associadas ao desenvolvimento das redes de transportes são as causas de expansão das cidades,

uma consequência do aumento das exigências de transportes na Europa, assim como do aumento relativamente elevado do preço dos terrenos já urbanizados.

A atractividade em viver no centro das cidades diminuiu, enquanto a qualidade de vida associada às áreas rurais (incluindo os subúrbios das cidades), ao estar perto da natureza aumentou. Isto representa um desafio ao planeamento, em especial para municípios de pequena dimensão, na medida em que terão que tentar manter as suas populações e atrair pequenas e médias empresas.

O preço baixo dos terrenos agrícolas (na maioria dos casos, terrenos aptos para a agricultura) comparado com o dos terrenos já urbanizados ou com terrenos de zonas industriais é também um factor de expansão urbana. A tendência em manter os terrenos agrícolas, deliberada e artificialmente, a valores baixos é reforçada pelo uso de instrumentos de expropriação. Um efeito directo do uso combinado destes instrumentos (preço baixo, futuro uso não tido em conta e expropriação) é demonstrado com o desenvolvimento de zonas, perto das grandes cidades, para uso residencial e de negócios.

De seguida, são enumerados os principais factores de expansão urbana observados na Europa:

Factores de Expansão Urbana	
Factores Macro-económicos	Crescimento Económico Globalização Integração Europeia
Factores Micro-económicos	Aumento dos padrões de vida Preço dos terrenos Disponibilidade de terrenos agrícolas a baixo preço Competitividade entre municípios
Factores Demográficos	Crescimento Populacional Aumento do número de urbanizações
Preferências Habitacionais	Mais espaço por pessoa Preferências no tipo de habitação
Problemas dos Centros das Cidades	Baixa qualidade do ar Ruído Apartamentos de pequena dimensão Falta de segurança Problemas sociais Falta de espaços verdes públicos Baixa qualidade das escolas
Transportes	Proprietários de carro privado Variedade de ruas Baixo custo dos combustíveis Pobre rede de transportes públicos
Regulamentação	Pouco planeamento do uso do solo Baixa aplicabilidade dos planos existentes Falta de coordenação (vertical e horizontal) entre entidades competentes

Adaptado de: EEA, 2006d

O crescimento económico global é um dos factores mais fortes de expansão urbana. A globalização da economia está, hoje em dia, directamente relacionada com o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Estas têm fortes impactos na distribuição da população e do emprego. A integração na União Europeia de novos países veio também a revelar impactos na economia das cidades europeias, na medida em que as barreiras entre membros estados quase desapareceram e emergiram 'super regiões' que transcendem os limites territoriais.

A urbanização e a expansão da zona costeira, actualmente, não são necessariamente induzidas e suportadas pelas principais cidades costeiras. Pela sua natureza, o uso do solo ao longo da costa tornou-se suburbano. Este novo fenómeno, que desafia a sustentabilidade e o estado do ambiente nas áreas costeiras, é reconhecido por diferentes gestores costeiros por toda a Europa (CPMR, 2005).

“O padrão de urbanização residencial predominante é o do assentamento difuso adjacente ou desconectado dos centros urbanos concentrados. A expansão residencial é por si, responsável por mais de 45% da transformação do território das zonas costeiras em superfícies artificiais” (EEA, 2006d).

Nas últimas décadas, tem-se assistido a crescente urbanização do espaço litoral da União Europeia. Embora os projectos urbanísticos devidamente elaborados possam desempenhar um papel importante, impedindo que as regiões costeiras sejam afectadas pela crise económica, as urbanizações situadas ao longo da orla costeira da União foram com demasiada frequência construídas de forma caótica (CE, 2001).

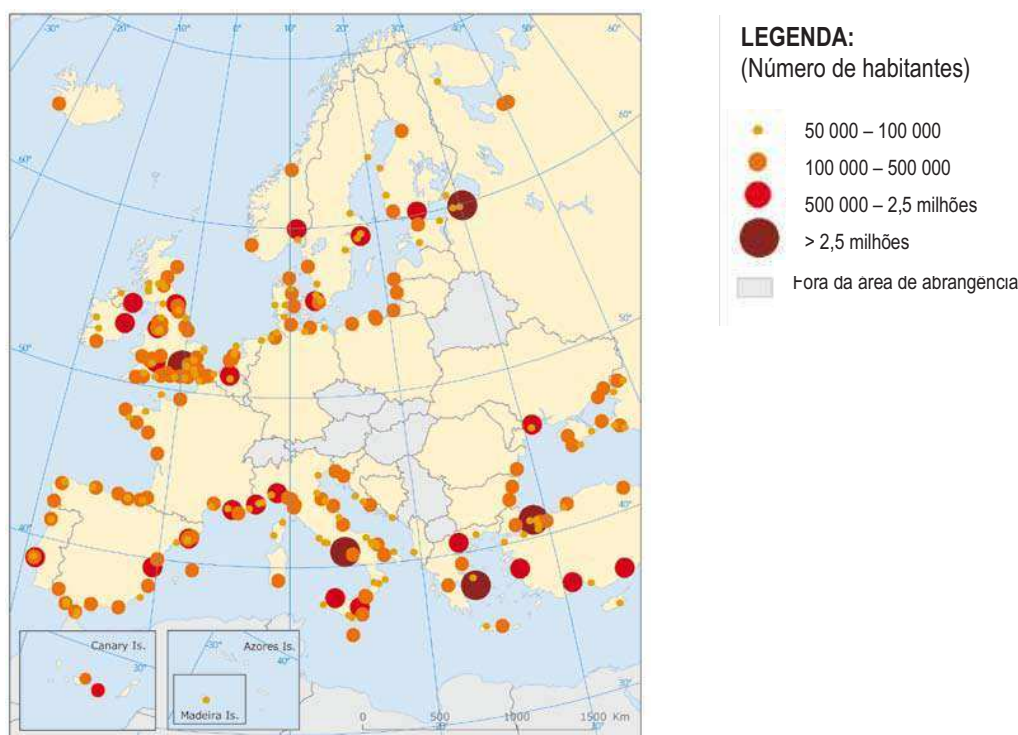
Uma das razões que explicam esta expansão urbanística é o grande aumento do número de habitações secundárias construídas nas regiões costeiras da UE. Muitas destas habitações permanecem vazias durante a maior parte do ano, sendo apenas ocupadas durante o período de férias e aos fins-de-semana. Apesar disso, destroem frequentemente habitats naturais frágeis e impedem o acesso do cidadão comum as praias locais. Para além disso, os seus sistemas de eliminação de resíduos e fossas sépticas podem sobrecarregar a capacidade natural do meio ambiente para absorver poluentes (CE, 2001).

O problema do desenvolvimento excessivo da orla costeira assume proporções particularmente graves no sul da Europa, região em que muitas das habitações secundárias são clandestinas ou - semiclandestinas - e infringem os planos directores locais.

Portugal é um dos países em que o crescimento de áreas urbanas, nas áreas circundantes às principais cidades do litoral, foi mais rápido e intenso. Em 2000, 50% das áreas urbanas do Continente estavam localizadas nos primeiros 13km de linha de costa, uma área que engloba apenas 13% do território (EEA, 2006d).

Segundo a EEA (2006c), as superfícies artificializadas tiveram um aumento anual, entre 1990 e 2000 de aproximadamente 190km². Devido ao carácter irreversível desta transformação (natural para urbano) esta mudança tem sido vista como uma das maiores ameaças ao desenvolvimento sustentável das zonas costeiras. Cerca de 61% destes territórios transformados em superfícies artificializadas são devido à habitação, aos serviços e ao lazer. Mais uma vez, uma análise mais pormenorizada demonstra que as superfícies urbanas estão mais concentradas no primeiro quilómetro de costa (em alguns países representam cerca de 45% da área). Isto diz-nos que é neste primeiro quilómetro onde as pressões são maiores e onde a ocupação é mais elevada.

O desenvolvimento urbano no litoral é muitas vezes visto como uma forma de sustentar o crescimento da população e de expandir e diversificar a economia, no entanto, a maneira como o crescimento acontece também é importante (FIGURA 6).



Adaptado de : EEA, 2006c

FIGURA 6 – População nos Aglomerados Costeiros, em 2001

Na Europa existem cerca de 281 cidades costeiras com uma população superior a 50 mil habitantes. Destas apenas 10% têm uma população superior a 0,5 milhões, enquanto os restantes 90% são igualmente distribuídos entre os 50 e os 100 mil e os 100 e os 500 mil habitantes.

A expansão urbana é uma das principais causas de transformação dos terrenos em artificiais (cerca de 45%). O desenvolvimento de infra-estruturas de transportes não ocupa tanta área, mas funciona como o principal motor para essa transformação. Na última década o crescimento urbano que tem sido observado tem sido constante, o que, na maioria das vezes, tem sido associado sempre ao desenvolvimento de novas infra-estruturas de transportes.

Exacerbada pelo turismo, o impacto ambiental da actividade humana é sentida no consumo de energia e de água, na produção de resíduos, e na degradação de habitats e ecossistemas. Por outro lado os recursos turísticos estão sujeitos a factores de risco que surgem das alterações climáticas, tais como: o aumento das temperaturas, a seca, e o aumento do nível da água do mar. Nestas zonas especialmente, os aglomerados urbanos estão sujeitos a inundações e a tempestades marítimas. Estes factores podem ter duas consequências futuras, uma relacionada com a escolha do destino de futuros visitantes e outra na forma como as áreas construídas nas zonas costeiras se irão desenvolver no futuro.

3.2.5 Áreas Florestais e Agrícolas

A urbanização nas zonas costeiras teve um grande crescimento, apesar disso, esta não constitui a forma de uso de solo dominante nas costas europeias. A maior parte do território é caracterizada por formas de utilização em que a agricultura e a natureza coexistem.

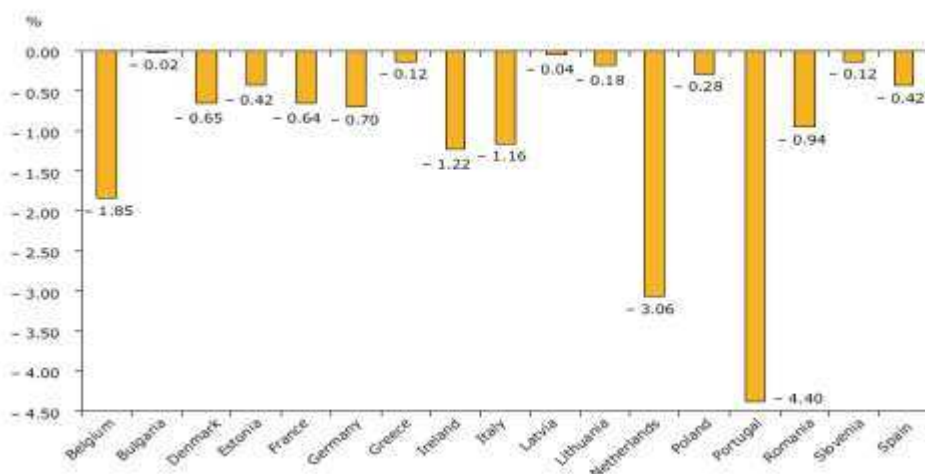
Cerca de 2000km² de terrenos agrícolas foram perdidos nos terrenos costeiros europeus (em diferentes taxas) entre 1990 e 2000. Expresso numa percentagem total é em Portugal que este processo é mais acentuado, assim como na Holanda, na Bélgica, na Irlanda e na Itália. Apesar de em Portugal se verificar um aumento dos terrenos aráveis, na maioria dos países estes perdem significado uma vez que acabam por ser perdidas para o desenvolvimento urbano (impulsionado pelo aumento do preço dos terrenos em áreas adjacentes aos aglomerados urbanos).

A perda de terrenos de pastagens e de terrenos de agricultura mista foi de cerca de 1230km², o que representa cerca do dobro do que foi perdido em terrenos aráveis. A transformação

mais acentuada foi verificada, entre outros países, na Irlanda (769km²) e em Portugal (317km²). Alguns dos terrenos de pastagens e de agricultura mista são transformados em terrenos aráveis o que compensa a perda de terrenos aráveis em si.

Uma parte menos significativa das áreas de pastagem foi perdida para as áreas florestais. Isto resulta, em alguns países, do abandono dos terrenos agrícolas nos países que sofrem de emigração. As consideradas florestas de transição e zonas florestais nas zonas costeiras verificaram um aumento na sua área total de aproximadamente 500km² entre 1990 e 2000, mudança esta que representa apenas um ligeiro aumento de cerca de 0,57%.

GRÁFICO 3 – Modificações das Áreas Agrícolas Totais nos primeiros 10 km da zona costeira, entre 1999 e 2000



Fonte: EEA, 2006c

Em algumas zonas costeiras o crescimento urbano acontece nos terrenos agrícolas abandonados. Estas são áreas em que se verifica um desenvolvimento recente de superfícies florestais e em que a sua gestão não é a mais apropriada dado o seu abandono. Resultam então em novas áreas a urbanizar mais vulneráveis aos riscos ambientais (e.g. incêndios florestais). Numa sociedade rural mais tradicional ainda se verifica a existência de uma 'zona tampão' agrícola entre as áreas florestais e urbanas. Em muitos países essa área já desapareceu.

3.2.6 Áreas Naturais

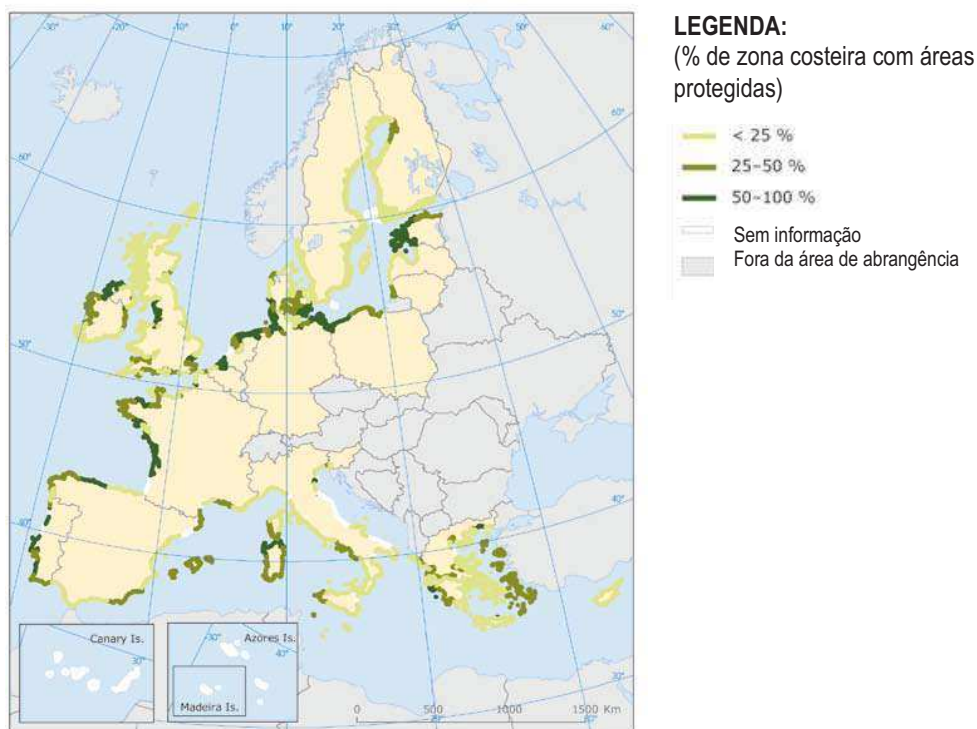
As zonas húmidas, quer águas doces quer costeiras, são das áreas que mais sofrem com a sobre-exploração dos recursos, nomeadamente com a poluição e a degradação, que têm ocorrido muitas vezes em simultâneo o que afecta directamente o bem-estar das populações. (MEA, 2005a *fidé* EEA, 2006c).

Apesar de amplamente utilizadas, as zonas húmidas continuam com um baixo valor económico, o que contrasta com o seu elevado valor ecológico. Com o auxílio da tecnologia moderna é possível, de forma rápida e barata, transformar os terrenos húmidos em terrenos secos mais aptos à construção. Esta transformação aliada à crescente pressão urbana das zonas costeiras e à falta de consciência pública acerca da sua importância contribuiu, de forma significativa, para as perdas verificadas. Entre 1990 e 2000, as mudanças brutas das zonas húmidas costeiras (quer perdas quer ganhos) resultou numa perda de 390 km².

Ecossistemas costeiros saudáveis e com um bom funcionamento oferecem, a longo termo, um grande potencial para a maximização dos objectivos sociais e económicos de algumas regiões. A Rede NATURA 2000 é o principal instrumento de política utilizado para a valorização e protecção desses ecossistemas.

É referido, no relatório da EEA que para a Europa dos 15, mais de 70% das regiões costeiras (NUTs III) têm pelo menos um sítio da Rede NATURA 2000. Além disso, existem mais sítios da Rede NATURA 2000 nas zonas costeiras (tanto em terra como em áreas marítimas) do que em zonas do interior. No entanto existem marcadas diferenças regionais (FIGURA 7).

FIGURA 7 – Zonas Costeiras com Conexões Terra/Mar de Sítios da Rede Natura 2000 por NUTs III



Adaptado de: EEA, 2006

Dada a persistência das grandes pressões urbanas ao longo da linha de costa estas zonas são alvo de medidas especiais de desenvolvimento e de maiores restrições legais (EEA, 2006d).



CAPÍTULO 4

INSTRUMENTOS E INICIATIVAS DE GESTÃO TERRITORIAL

As bases da política de ordenamento do território e de urbanismo foram estabelecidas pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto. A entrada em vigor do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro transformou-se num marco para a implementação dos Instrumentos de Gestão Territorial, na medida em que se define o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos referidos instrumentos de gestão do território.

Nos últimos 30 anos tem-se verificado um crescente número de iniciativas legislativas com aplicação em Portugal continental. De forma sumária, ir-se-à numa primeira fase enunciar os principais instrumentos de gestão territorial em vigor, em Portugal continental, e numa segunda parte, serão enumeradas as principais iniciativas, programas e estratégias adoptadas (jurídicas e orientadoras) que a nível nacional e europeu maior incidência têm no território nacional continental.

4.1 INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

Portugal enfrenta sérios problemas de desordenamento do território. Durante décadas, por insuficiências de coordenação e de acção colectiva, revelou-se incapaz de gerir as consequências negativas de muitas das mudanças económicas, sociais e demográficas que ocorreram no país, como a emigração e a urbanização.

Contrariar estas tendências implica o reconhecimento de um objectivo comum e uma mudança de atitude nomeadamente quando se fala na valorização que é imputada ao ordenamento do território. Num contexto de competitividade, qualidade de vida e atractividade do nosso país é importante definir exactamente qual é a posição de Portugal e, a partir daí, organizar os territórios de forma adequada ao bom desempenho dessas funções (DGOTDU/MAOTDR, 2007a).

A entrada em vigor da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto permitiu que as bases da política de ordenamento do território e urbanismo fossem estabelecidas. *“Procede-se, dentro do prazo de um ano estabelecido no artigo 35.º da mesma, à concretização do programa de acção legislativa complementar, definindo-se o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime de uso do solo e o regime de elaboração,*

aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial."⁴ Desta forma, distinguem-se quatro tipos de instrumentos de gestão territorial – instrumentos de desenvolvimento territorial, instrumentos de planeamento territorial, instrumentos de política sectorial e instrumentos de natureza especial -, as suas formas de articulação e níveis de vinculação podem ser observadas na TABELA 8.

TABELA 8 – Instrumentos de Gestão Territorial

	Desenvolvimento Territorial de <u>natureza estratégica</u>	Planeamento Territorial de <u>natureza regulamentar</u>	Política Sectorial de <u>natureza programática</u> com incidência territorial	Natureza especial e <u>regulamentar</u>
	(vinculam entidades públicas)	(vinculam entidades públicas e privadas)	(vinculam entidades públicas)	(vinculam entidades públicas)
Âmbito Nacional	PNPOT		PS	PEOT
Âmbito Regional	PROT			
Âmbito Municipal	PIOT	PMOT		

(adaptado de: http://www.sres.pt/?page=gestao_territorio_gestao_territorial&separador=1&buttons=1)

Este Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) aplica-se ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT); aos Planos Sectoriais (PS) com incidência territorial (tais como: transportes, energia, recursos geológicos, agricultura, florestas e ambiente); e aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) (planos de ordenamento de áreas protegidas, planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas, planos de ordenamento da orla costeira e planos de ordenamento dos estuários). Este diploma aplica-se ainda aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) bem como aos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT) e aos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) (APA, 2008).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2007, de 4 de Setembro, aprova o **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)**, que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional. No domínio da zona costeira, é indicada a erosão costeira como um dos grandes problemas que o ordenamento do território enfrenta.

⁴ Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Os **Planos Regionais de Ordenamento do Território** (PROT) são instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e como tal devem apresentar as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o uso do mesmo.

Em 1993, o Decreto-lei n.º 309/93, de 2 de Setembro (alterado pelo Decreto-lei n.º 218/94, de 20 de Agosto) cria os **Planos de Ordenamento da Orla Costeira** (POOC), planos especiais que vinculam as entidades públicas e os privados e definem os condicionamentos, vocações e usos dominantes para a orla costeira, numa perspectiva de salvaguarda de ecossistemas fundamentais (MAOTDR, 2007; SOUSA, 2008). Estabelecem uma faixa ao longo da linha de costa, “faixa de protecção terrestre”, cuja incidência territorial das acções de planeamento foi considerada numa faixa terrestre de protecção de 500m para além da linha que delimita a margem e a uma faixa marítima de protecção até à batimétrica dos 30 metros. Estes planos visam a protecção e integridade biofísica do espaço, a valorização dos recursos existentes e a conservação dos valores ambientais e paisagísticos, surgindo como instrumentos fundamentais no ordenamento e gestão do litoral português (ALVES, 2006; PINTO, 2008).

Salienta-se desta forma, e com a publicação do Decreto-Lei n.º 129/2008, de 21 de Julho a criação de um novo instrumento de gestão - o **Plano de Ordenamento de Estuários** (POE) que tem como âmbito de aplicação os estuários e as orlas estuarinas. Segundo o mesmo *“nos perímetros urbanos definidos nos PMOT, integrados na zona terrestre de protecção, os POE apenas dispõem sobre regras e medidas de protecção, salvaguarda, valorização e qualidade dos recursos hídricos, em conformidade com o disposto na Lei da Água. Os POE visam a protecção das suas águas, leitos e margens e dos ecossistemas que os habitam, na perspectiva da sua gestão integrada, assim como a valorização ambiental, social, económica e cultural da orla estuarina.”*⁵

4.2 INICIATIVAS NACIONAIS SOBRE AS ZONAS COSTEIRAS

4.2.1 Instrumentos Jurídicos

Em Portugal, a importância estratégica da faixa costeira e a consciência da necessidade de proceder à sua protecção e gestão integrada foram reconhecidas e suscitaram iniciativas

legislativas desde há mais de 30 anos (DGOTDU/MAOTDR, 2007b). De natureza vinculativa ou apenas de carácter orientador, os principais instrumentos de gestão territorial, levaram ao desenvolvimento de iniciativas políticas e legislativas, de elevado dinamismo e crescente destaque no território nacional e que aqui sumariamente são descritas.⁶

Em 1964, são efectuadas as primeiras referências ao **Domínio Público Hídrico** (DPH)⁷. Este é considerado o mais antigo diploma legal com implicação na gestão da zona costeira nacional. Declara as praias e margens dos recursos de água propriedade pública do Estado (MAOTDR/INAG, 2006).

O Decreto-lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, revisto pela Lei n.º 16/2003, de 4 de Junho, estabeleceu o **Regime Jurídico dos Terrenos do Domínio Público Hídrico**, impondo regras para a sua ocupação e permitiu a constituição de uma faixa de protecção ao longo da zona costeira – ‘zona adjacente’, constituída pelo leito e margem das águas do mar e que se encontrem ameaçadas pelo mar ou cheias. Foi considerada uma medida inovadora mas que ainda hoje não está concretizada pela dificuldade de demarcação no terreno de algo que é dinâmico (MAOTDR, 2007).

Em 1983, o Decreto-lei n.º 321/83, de 5 de Julho cria a **Reserva Ecológica Nacional** (REN) ao integrar as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização racional dos recursos naturais. Neste domínio, surgem importantes áreas para a gestão da zona costeira como os ecossistemas costeiros (praias, dunas e arribas), onde lhes é assegurada uma faixa de protecção (PINTO, 2008).

A **Lei de Bases do Ambiente**, Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, define as bases políticas de ambiente, promovendo uma nova perspectiva de abordagem dos recursos da zona costeira, evidenciando o seu valor ambiental (SOUSA, 2008).

Conhecido como o **Diploma de Gestão Urbanística do Litoral**, o Decreto-lei n.º 302/90, de 26 de Setembro, estabelece os princípios a que deveria obedecer a ocupação, uso e

⁵ Artigo 3º do Decreto-Lei n.º 129/2008, de 21 de Julho

⁶ As principais iniciativas Nacionais e Europeias que neste documento se descrevem sumariamente, surgem de uma adaptação do que é referenciado em Veloso Gomes, 2007, Pinto 2008 e Sousa 2008.

⁷ A questão do DPH (a definição do Domínio Público Hídrico (DPH) remonta a 1864, consubstanciado no D.L. 5787 de 10 de Maio de 1919, o qual é novamente tratado em diversos diplomas, nomeadamente nos DL n.º 33/77, de 28 de Maio, DL n.º 89/87, de 26 de Fevereiro, DL n.º 46/94, de 22 de Fevereiro e mais recentemente a Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro), tendo sido objecto de, Pareceres da Comissão do Domínio Público Marítimo, Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça e Pareceres da Procuradoria Geral da República (MAOTDR, 2007).

transformação da faixa costeira (então considerada como uma faixa com 2km de largura) (MAOTDR, 2007).

O Decreto-lei n.º 45/94, de 22 de Fevereiro, regula o processo de planeamento dos recursos hídricos. Neste âmbito prevêem-se os **Planos de Bacia Hidrográfica** (PBH), cujo domínio de intervenção intercepta as zonas costeiras, que, hidrograficamente, recebem todos os fluxos e cargas introduzidos nas bacias (MAOTDR, 2007).

A elaboração dos **Planos Especiais de Ordenamento do Território** (PEOT) é regulada através do Decreto-lei n.º 151/95, de 24 de Junho, onde se incluem os POOC. Estes visam a definição dos princípios e regras de ocupação, uso e transformação do solo, com objectivo de satisfação de um interesse público concreto.

A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, regulamentada em 1999 (pelo Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro), define a **Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo**, bem como os instrumentos de gestão territorial que a concretizam. (SOUSA, 2008) Esta lei consubstancia os PROT, como instrumentos que traduzem as grandes opções de organização e uso do território, promovendo um quadro de referência para os PMOT (PINTO, 2008).

A publicação em 1999 do Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro⁸, estabelece o regime jurídico dos **Instrumentos de Gestão Territorial** (IGT), este, "*desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial*"⁹ (SOUSA, 2008). As alterações ao regime jurídico operadas pelo Decreto Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro permitiu o aumento da responsabilização municipal associada à simplificação dos procedimentos. O Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro surge republicado com o **Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro**. Como referido anteriormente este diploma estabelece o regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e introduz como principais diferenças as alterações que se relacionam, em especial, com as medidas preventivas, pelo incremento da participação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional sendo estas "*as entidades mais indicadas para assegurar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização, ao nível regional, das políticas de ordenamento do território e de urbanismo,*

⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007, de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro e pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro

promovendo a necessária articulação com as demais entidades da administração directa e do sector empresarial do Estado.”

Já em 2002, o Decreto-lei n.º 112/2002, de 17 de Abril estabelece o **Plano Nacional da Água** (PNA) que é um instrumento de natureza política, orientador, de grande importância porque, embora sectorial, tem um carácter transversal com influências políticas em quase todos os sectores (MAOTDR, 2008; SOUSA, 2008).

A lei da **Titularidade dos Recursos Hídricos** (Lei n.º 54/2005, de 11 de Novembro) e a **Lei da Água** (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) transpõem para Direito Nacional a Directiva n.º 2000/60/CE (Directiva Quadro Água), estabelecendo as bases e quadro institucional da gestão sustentável da água. A Lei da Água é inovadora no sentido em que inclui nos seus princípios *“a gestão integrada das águas e dos seus ecossistemas aquáticos e terrestres associados e zonas húmidas deles directamente dependentes”*¹⁰, assim como o valor social e económico da água (SOUSA, 2008).

Em Março de 2008, o Conselho de Ministros aprovou o novo programa **“Polis-Litoral – Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira”** através da RCM n.º 90/2008, de 3 de Junho, que pretende requalificar zonas de risco e áreas degradadas ao longo de 150 quilómetros da costa e 220 quilómetros de frentes lagunares e estuários. A ria Formosa (Decreto-Lei n.º 92/2008, de 3 de Junho), a ria de Aveiro (Decreto-Lei n.º 11/2009, de 12 de Janeiro), o Litoral Norte (Decreto-Lei n.º 231/2008, de 28 de Novembro), o Sudoeste Alentejano e a Costa Vicentina são consideradas áreas prioritárias.

4.2.2 Programas e Estratégias Orientadoras

Paralelamente a estes diplomas legais surgiram outros documentos que, sendo apenas de carácter orientador, mostraram ser de elevada relevância na gestão das zonas costeiras. Embora não vinculem quer as entidades públicas ou as privadas, estes documentos resultam em princípios de elaboração e gestão que sustentam algumas das opções políticas e enquadram o desenvolvimento de outros documentos legais (PINTO, 2008).

⁹ Artigo 1.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro

¹⁰ Artigo 3.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro

Em 1991, Portugal adopta a **Carta Europeia do Litoral**, um documento orientador que consubstancia um conjunto de objectivos e princípios de ordenamento e gestão integrada da zona costeira e que se destinam a proteger e a valorizar o litoral europeu (MAOTDR, 2007).

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 86/98, de 10 de Julho, aprova a **Estratégia para a Orla Costeira (Programa Litoral'1998)** e define as linhas de orientação objectivas e clarifica os propósitos de intervenção neste espaço, através da definição dos domínios prioritários de actuação (SOUSA, 2008). Os objectivos deste programa passavam pela defesa, requalificação e aproveitamento sustentável dos recursos naturais da zona costeira.

Em 1999, surgem as **Cartas de Risco do Litoral**. O programa sugere uma delimitação da zona costeira continental em trechos ameaçados pelo mar. Para cada trecho define-se um zonamento em três níveis de vulnerabilidade: baixa, média e alta (PINTO, 2008).

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 152/2001, de 11 de Outubro estabelece a **Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB)** que assume como crucial toda a zona costeira. Os seus objectivos impõem a necessidade de adopção de uma política do litoral (PINTO, 2008).

Já em 2002, é criada a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)**, Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2002, de 1 de Março, a sua elaboração resultou de um dos compromissos internacionais assumidos por Portugal no âmbito da Agenda 21 em 1992 (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992). Aponta como vectores estratégicos a conservação e valorização das Áreas Protegidas e da Rede Natura, o desenvolvimento de uma estratégia integrada e coordenada da zona costeira nacional (vertentes marinha e terrestre) (SOUSA, 2008).

O **Programa FINISTERRA** (Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2003, de 18 de Fevereiro, estabelece um Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental que visa a requalificação e reordenamento do litoral português, através da adopção de um conjunto integrado de medidas e intervenções estruturantes (GOMES, 2007). Pese embora os seus bons propósitos e qualidade, este programa revelou-se inoperacional devido a falhas de natureza institucional (DGOTDU/MAOTDR, 2007b).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 187/2004, de 22 de Dezembro aprova o relatório "**O Oceano. Um Desígnio Nacional para o Século XXI**". Relacionado com o mar e a zona costeira, define diversos vectores estratégicos, nomeadamente os portos e transportes

marítimos, as pescas, o turismo, a náutica de recreio, a biotecnologia marinha, entre outros (PINTO, 2008).

Em 2005, foi preparada uma proposta de **Estratégia Nacional para o Mar** (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, de 12 de Dezembro). Esta estratégia é alicerçada numa abordagem integrada das várias políticas nacionais, projectando o Mar como um dos principais motores de desenvolvimento do país (SOUSA, 2008).

No início de 2006 foi colocado em discussão pública o documento **Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional**. As orientações presentes neste documento serviram de base às principais decisões que foram sendo necessárias tomar no âmbito desta matéria, nomeadamente na definição de prioridades face aos múltiplos problemas que este tema suscita (MAOTDR, 2007).

Ainda em 2007 completam-se 20 anos de **Relatórios do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território em Portugal**. São documentos instituídos pela Lei de Bases do Ambiente e da responsabilidade da Agência Portuguesa do Ambiente. O REA constitui um instrumento fundamental no apoio à definição, execução e avaliação da política ambiental, permitindo acompanhar o desenvolvimento de políticas e estratégias de integração ambiental nas actividades sectoriais. Deste modo, o REA assume um papel central na avaliação e comunicação do desempenho ambiental do país (AEA, 2008).

O mais recente **Relatório de Estado do Ambiente 2007** foi elaborado seguindo, de uma forma geral, a mesma organização do Relatório do Estado do Ambiente 2003, sendo constituído por três grandes capítulos – pressões no ambiente, estado do ambiente e instrumentos de política, gestão e promoção ambiental –, de forma a permitir uma leitura sistematizada e comparativa (APA, 2008).

Apesar das inúmeras pressões no sentido da protecção e valorização das zonas costeiras, o Relatório do Estado do Ambiente, não faz uma referência específica à temática das zonas costeiras.

Em 2008 é aprovado o **Plano Sectorial da Rede Natura 2000** (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21 de Julho) este é um instrumento de gestão territorial de concretização da política nacional de conservação da diversidade biológica, visando a salvaguarda e valorização de Sítios e das ZPE do território continental, bem como a

manutenção das espécies e habitats num estado de conservação favorável nestas áreas. Na sua essência, é um instrumento de gestão da biodiversidade (SOUSA, 2008).

Em finais de 2008, o Despacho n.º 32277/2008, de 18 de Dezembro, determina a elaboração do **Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo**¹¹ com o objectivo de “ordenar os usos e actividades do espaço marítimo, presentes e futuros, em estreita articulação com a zona costeira, garantindo a utilização sustentável dos recursos, a sua preservação e recuperação, potenciando a utilização eficiente do espaço marinho, no quadro de uma abordagem integrada e intersectorial, e fomentando a importância económica, ambiental e social do mar” (Despacho n.º 32277/2008, de 18 de Dezembro).

Posteriormente, em Março de 2009, surge publicada a **Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC)**, um documento para discussão pública (publicada posteriormente através da RCM n.º 82/2009, de 8 de Setembro de 2009). Este documento teve como referência o documento publicado em 2006 e “*todos os desígnios nacionais conferidos pelo actual quadro legal em vigor*”. A ENGIZC estabelece um referencial estratégico de enquadramento à gestão global, integrada e participada da zona costeira, de forma a garantir condições de sustentabilidade ao seu *desenvolvimento* (INAG, 2009).

4.3 PRINCIPAIS INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE AS ZONAS COSTEIRAS

A importância das zonas costeiras reflecte-se em documentos e iniciativas de nível internacional também. Procura-se, deste modo e em particular ao nível europeu, enumerar algumas das convenções, programas, directivas e recomendações que se têm vindo a destacar relativamente à gestão integrada das zonas costeiras. A compilação desta informação teve por base o documento elaborado pelo MAOTDR “*Bases para a Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional*” (MAOTDR, 2007).

Ao nível mundial, destaca-se a **Agenda 21**. Este compromisso surge como resultado da Conferência do Rio realizada em 1992. Esta consigna as pressões efectuadas sobre o ambiente bem como os problemas do desenvolvimento de hoje e visa preparar o mundo para os desafios do próximo século, alcançando a longo prazo, os objectivos do desenvolvimento sustentável.

¹¹ Considerando o disposto no n.º 2 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

(MAOTDR, 1997 *fidé* ALVES, 2006). Os países com zonas costeiras comprometeram-se a promover a gestão integrada e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras (SOUSA, 2008).

Ao nível da União Europeia (UE), a **Carta Europeia do Litoral**, que na década de 80 foi adoptada. Esta enuncia um conjunto de princípios destinados a salvaguardar e valorizar o litoral europeu (MAOTDR, 2007).

Destacam-se ainda o Acordo de Lisboa sobre a Poluição por Hidrocarbonetos e Outras Substâncias Perigosas (1990), a **Convenção sobre Biodiversidade**, a **Convenção de Berna sobre a Conservação da Vida Selvagem e Habitats Naturais na Europa**, 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), as **Directivas para os Portos** (1995/21/EC e 2000/59/EC), estabelecem objectivos de protecção e de conservação dos ambientes marinhos (em termos gerais, de biodiversidade, poluição, poluição com substâncias radioactivas, estrofisação, alterações climáticas, pescas, navegação, indústria offshore, acidentes no mar, monitorização, etc.).

Ainda segundo o mesmo documento, a UNESCO editou em 1997, o **“Guide Méthodologique d’Aide a la Gestion Intégrée de la Zone Côtière”**. O Programa de Demonstração da Comissão Europeia (1996-1999), sobre **Gestão Integrada das Zonas Costeiras**, identifica princípios da boa gestão da zona costeira.

Em 1999, foi editado pela Comissão Europeia o documento **“Para uma Estratégia Europeia de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC). Princípios Gerais e Opções Políticas”**. O **Relatório de Avaliação** de 1999, da **Agência Europeia do Ambiente**, refere uma degradação contínua das condições nas zonas costeiras da Europa, tanto no que se refere à zona terrestre como à qualidade das águas costeiras.

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) observa a necessidade de realização de acções estratégicas, coordenadas e concertadas ao nível local e regional, guiadas e apoiadas por um quadro adequado ao nível nacional.

A **Directiva Quadro da Água** (2000/61/EC). Estabelece (art.º 1) como objectivo a protecção das águas interiores, águas de transição, águas costeiras e águas subterrâneas. A **Recomendação 2002/539/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**, relativa à **Estratégia para a Protecção e Conservação do Ambiente Marinho**. Revê as políticas actuais e a legislação sobre a protecção e conservação do ambiente marinho. Enuncia objectivos e propõe acções para alcançar esses objectivos, destacando-se as temáticas da perda de biodiversidade e destruição de habitats, substâncias perigosas, eutrofização, poluição e lixos, transportes marítimos, saúde, alterações climáticas, cooperação, conhecimento.

Em 2002 decorre a **Segunda Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável** em Joanesburgo, conhecida internacionalmente como Rio+10. No período que antecedeu esta Cimeira, todos os países participantes foram chamados a proceder a uma avaliação do progresso na implementação da Agenda 21, definida em 1992 na Primeira Cimeira da Terra (ALVES, 2006; SOUSA, 2008).

O **Projecto EUROSION** da Comissão Europeia apresentou, em 2004, quatro recomendações principais relacionadas com a melhoria da gestão da erosão costeira a uma escala europeia:

- a) O restabelecimento dos balanços sedimentares e a disponibilização de faixas para possibilitar a dinâmica costeira;
- b) Quantificar as medidas de resposta à erosão costeira e internalizar os custos e riscos associáveis à erosão costeira, no planeamento e nas decisões sobre investimentos;
- c) A preparação de Planos de Gestão de Sedimentos costeiros;
- d) O reforço do conhecimento de base para o planeamento e a gestão dos problemas da erosão.

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 uma Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada “*Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment*” (SEC(2005) 1290).

Em 2006 surge um debate sobre uma futura política marítima para a UE, caracterizada por uma visão holística dos oceanos e dos mares, através da Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2006) 275 final, conhecida como “**Livro Verde – Para uma futura política**

marítima da União: uma visão europeia para os oceanos e os mares” (SOUSA, 2008). O Livro Verde defende que a articulação entre o ordenamento das actividades marítimas e o ordenamento da zona costeira deve apoiar-se uma gestão baseada nos ecossistemas como forma de garantir a sua sustentabilidade ambiental (MDNAM, 2005 *fidé* SOUSA, 2008)

A 17 de Julho de 2008 é aprovada a Directiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, conhecida como Directiva-Quadro “**Estratégia do Meio Marinho**” que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho, “no âmbito do qual os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para obter ou manter um bom estado ambiental no meio marinho até 2020” (Directiva 2008/56/CE).

Desta forma, procurou-se enunciar o enquadramento jurídico e estratégico que está actualmente em vigor em Portugal continental. “*A crescente regulamentação e restrição ao planeamento nesta zona do território evidenciam a importância da Zona Costeira no território português. O quadro de referência procura facilitar a conciliação de interesses e a coordenação de intervenções de todos os responsáveis e estão envolvidos na utilização, ordenamento, planeamento, gestão e desenvolvimento destas áreas*” (INAG, 2009).



CAPÍTULO 5

NÍVEL REGIONAL DE INTERVENÇÃO NAS ZONAS COSTEIRAS

Em complemento e desenvolvimento da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), o Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro – sucessivamente alterado, e recentemente republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro – veio definir o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), precisando os objectivos operacionais, procedimentos e composição dos vários tipos de planos (CCDR N, 2009).

No âmbito regional, o processo de planeamento e gestão territorial concretiza-se através do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), instrumentos de desenvolvimento territorial que definem os modelos estratégicos a desenvolver nos planos de nível municipal e intermunicipal de ordenamento do território.

Este capítulo apresenta, de forma sumária, os PROT que vigoram e/ou que estão em elaboração em Portugal continental, demonstrando conceitos, normas gerais e específicas tidas como base em cada um dos referidos planos. Esta análise é focalizada no território – zona costeira.

5.1 OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS DE ELABORAÇÃO

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) são enquadrados na Lei de Bases como “instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica” e como tal devem apresentar “as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o uso do mesmo (...)”. Esta Lei afasta-os, por isso, do carácter mais normativo que detinham (estabelecido através do DL n.º 338/83 e mantido no DL n.º 176-A/88) e que os aproximava dos actuais instrumentos de planeamento territorial “de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo (...)”, a que correspondem os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)¹², na Lei de Bases do Ordenamento do Território (ANÓNIMO).

Assim, e sintetizando o referido no documento supracitado, os PROT têm como **funções** principais:

- a) definir directrizes para o uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas a nível regional;

¹² Plano Director Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano de Pormenor (PP)

- b) promover, no plano regional, a integração das políticas sectoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções;
- c) dar orientações para a elaboração dos PMOT;

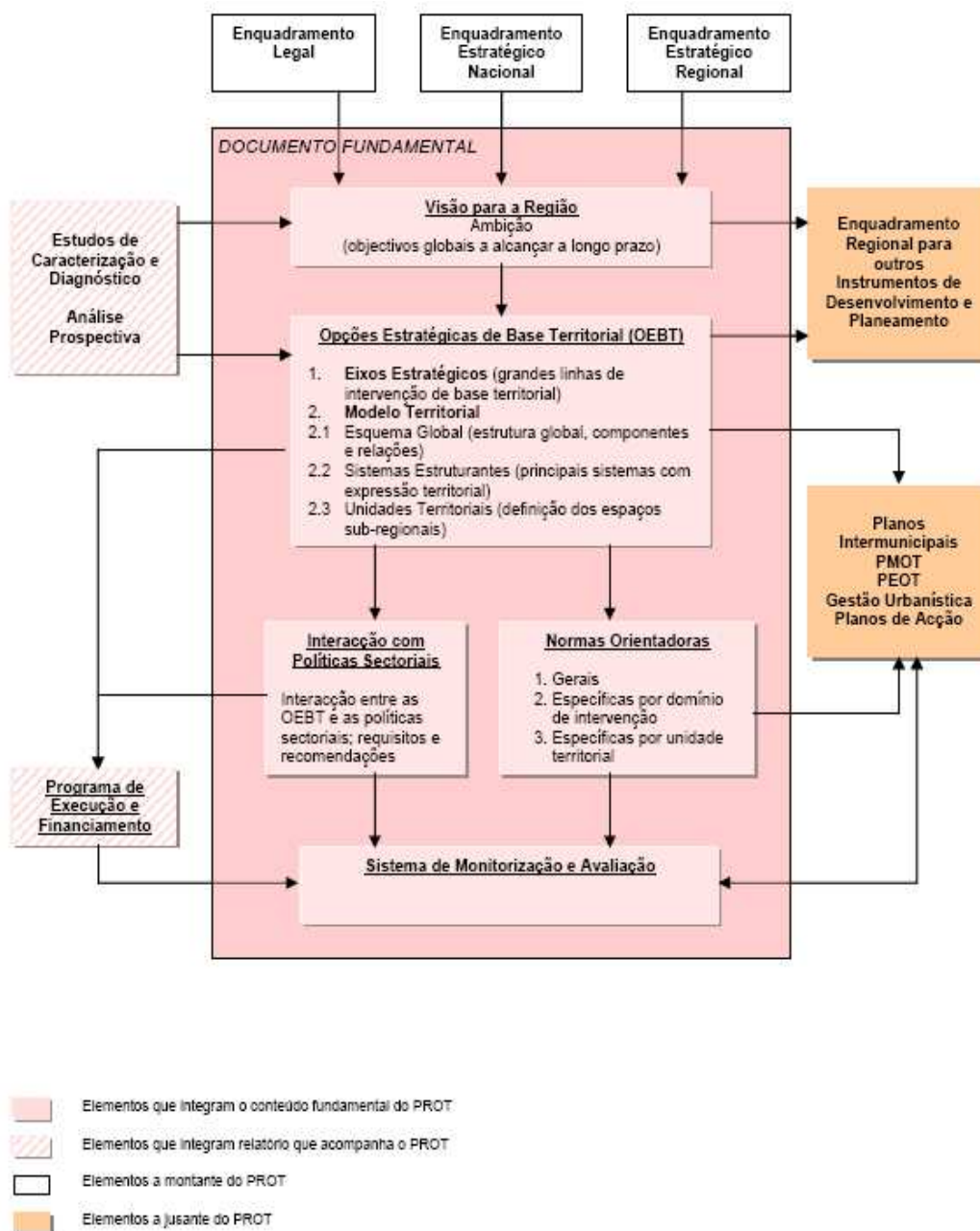
Em consonância com a Lei de Bases, o artigo 52º do Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro¹³ estabelece os seguintes **objectivos** dos PROT:

- Desenvolver, no âmbito regional, as opções do PNPO e dos planos sectoriais;
- Traduzir, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulado no plano de desenvolvimento regional;
- Definir medidas/intervenções com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regionais;
- Servir de quadro de referência para a elaboração dos Planos Intermunicipais e dos PMOT;

A conciliação destas funções e objectivos determina que os PROT devem reflectir um equilíbrio entre o planeamento estratégico, as intervenções sectoriais e a regulamentação do uso, ocupação e transformação do solo, resultando num referencial de planeamento regional que deve ser suficientemente preciso para poder ser eficaz, sem no entanto entrar em especificações de carácter regulamentar que só são definidas no âmbito dos instrumentos vinculativos dos particulares.

Tendo em atenção o quadro legal mencionado e os objectivos visados com este documento, apresenta-se na página seguinte um diagrama que sintetiza o processo de elaboração do PROT, identificando as suas diversas componentes e realçando as relações entre elas (FIGURA 8).

¹³ republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro



Fonte: MAOTDR/GSEOTC, 2005

FIGURA 8 – Processo de Elaboração do PROT

Segundo o documento da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) (2008), os PROT deverão ser elaborados por Áreas Territoriais II (NUTs II), correspondentes às áreas de influência das CCDR. Assim sendo, deverão ser elaborados planos para as seguintes regiões: Norte, Centro, Alentejo, Algarve e Lisboa e Vale do Tejo. Esta última será estruturada em duas unidades de planeamento correspondentes a espaços sub-regionais em virtude das sub-regiões de Lisboa e Setúbal

disponham já, desde 2002, do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML) (MAOTDR/GSEOTC, 2005).

Apesar de se verificar que a estrutura global de ocupação do solo, nos últimos 20 anos, se tem mantido estável, os territórios artificializados dos municípios costeiros do território continental demonstram um aumento significativo. Estas novas áreas surgem de espaços anteriormente ocupados por áreas agrícolas e florestais. Assiste-se, integrado no crescimento das áreas artificiais, ao crescimento das áreas ligadas à indústria, ao comércio, aos transportes e áreas em construção o que revela as fortes dinâmicas sócio-económicas que actualmente se verificam no território nacional.

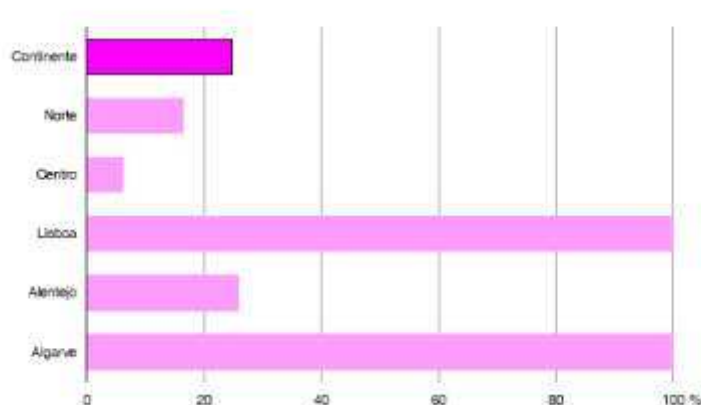
O continuado incremento de artificialização dos territórios costeiros aliada à problemática existente na delapidação dos recursos existentes e perda efectiva de território a que assiste actualmente coloca elevadas expectativas na implementação futura dos PROT uma vez que se espera que as orientações e normas estabelecidas nestes planos regionais venham a corrigir e a minimizar muitos dos conflitos existentes, na zona costeira.

5.2 INTERVENÇÃO REGIONAL NO CONTINENTE

Em 2005, os sete Planos Regionais de Ordenamento do Território aprovados abrangiam apenas 69 concelhos. Portanto, cerca de 75% dos concelhos do Continente não estavam abrangidos por este tipo de planos (GRÁFICO 4).

Em termos regionais destacavam-se as regiões do Algarve e Lisboa com a totalidade dos concelhos abrangidos por um PROT. No caso do Algarve, o PROT (Algarve) em vigor foi aprovado ainda sob o DL n.º 176-A/88 e encontrava-se em fase de revisão. No caso da Região de Lisboa a abrangência de 100% dos municípios dizia também respeito a um único PROT (Área Metropolitana de Lisboa) cujo processo de formulação se iniciou em 1991, mas foi aprovado apenas em 2002, sob o DL n.º 380/99, de 22 de Setembro.

As restantes regiões revelavam um número reduzido de concelhos abrangidos por PROT aprovados, destacando-se, os casos do Norte e Centro que correspondem ambos à situação de apenas um PROT aprovado ainda sob o DL n.º 176-A/88 (respectivamente, Zona Envolvente do Douro e Zona Envolvente das Barragens da Aguieira, Coiço e Fronhas).



Fonte: MAOTDR/GSEOTC, 2005

GRÁFICO 4 – Concelhos abrangidos por PROT aprovados, Continente e NUTs II, em 2005

No final de 2009, dos cinco PROT com incidência no território continental existem três elaborados: Algarve, Alentejo e Oeste e Vale do Tejo e dois em fase de aprovação: Norte e Centro.

5.2.1 Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte

5.2.1.1 Localização

Da articulação do PNPOT com os diversos instrumentos de política sectorial com expressão territorial e os instrumentos de planeamento municipal surge o Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte (<http://protn.inescporto.pt/> acedido em Outubro 2009).



Fonte: CCDR N, 2009

FIGURA 9 – Área de Abrangência do PROT-N

O PROT-N abrange os 86 municípios da NUTs II – Norte, prevendo a consideração, como ponto de partida, de três espaços sub-regionais com vista à constituição de unidades territoriais de planeamento, com critérios de ordenamento e de gestão específicos.¹⁴

Os trabalhos de elaboração do PROT-N englobam, entre outras, a seguinte temática: Estruturação do Litoral onde se efectua o estudo do interface terra/mar, tanto nos aspectos de protecção - estabilidade de linha costeira, manutenção dos sistemas dunares, qualidade da paisagem -, como na valorização dos recursos - praias, lazer, navegação e pesca costeira - e na racionalização do seu aproveitamento (fonte <http://www.ccr-norte.pt/regnorte/prot.php> consultado em Abril de 2009).

A zona costeira da região Norte apresenta uma grande diversidade biológica e paisagística de importância elevada. É ainda uma região *“caracterizada por uma ocupação urbana intensa e, em certos casos, desregrada, incompatível com a capacidade de suporte dos sistemas naturais e com a valorização da qualidade de vida das populações”* (CCDR N, 2009).

5.2.1.2 Conceitos

O PROT-N tem como conceitos base da zona costeira os definidos na Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) e *“pretende constituir-se como um instrumento que contribuiu para a sua efectiva implementação na Região Norte “* (CCDR N, 2009).

A ENGIZC incorpora as referências e estratégias internacionais, comunitárias e nacionais entre as quais se destacam a ENDS, o PNPOT e a Estratégia Nacional para o Mar (ENM) onde se aplicam os seguintes conceitos:

¹⁴ A unidade Minho-Lima (NUTS III de Minho-Lima), a unidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (NUTS III de Alto Trás-os-Montes e Douro) e a unidade do Arco Metropolitano (NUTS III de Grande Porto, Cávado, Ave, Tâmega e Entre Douro e Vouga).

LITORAL	<i>termo geral que descreve as porções de território que são influenciadas directa e indirectamente pela proximidade do mar (INAG, 2009; CCDR N, 2009)</i>
ZONA COSTEIRA	<i>“a porção de território influenciada directa e indirectamente em termos biofísicos pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que terá para o lado de terra a largura de 2km tendo como referencial a linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPMAVE), e se estende, do lado do mar, até ao limite das águas territoriais (12 milhas náuticas), incluindo o leito” (INAG, 2009; CCDR N, 2009)</i>
ORLA COSTEIRA	<i>a porção do território onde o mar exerce directamente a sua acção, coadjuvado pela acção eólica, e que tipicamente se estende, a partir da linha de costa, para o lado de terra, por centenas de metros, e para o lado do mar até à batimétrica dos 30m (englobando a profundidade de fecho) (INAG, 2009; CCDR N, 2009).</i>
LINHA DE COSTA	<i>Fronteira entre a terra e o mar, assumindo-se como referencial a linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPMAVE) (INAG, 2009; CCDR N, 2009)</i>

Segundo o mesmo documento, a zona costeira, enquanto interface dos territórios e das bacias hidrográficas com o oceano contém a maior diversidade de ocorrências biofísicas da área de intervenção. De forma simultânea é o território onde a concentração populacional, de equipamentos e infra-estruturas é maior.

Seguidamente apresenta-se o normativo definido para este troço de costa.

5.2.1.3 Normas Gerais

A proposta final do PROT-N, disponibilizada para discussão pública, define para as zonas costeiras um conjunto de orientações estratégicas e directrizes que vão de encontro ao definido na ENGIZC. A proposta de plano considera que *“a zona costeira é uma área de equilíbrio frágil e dinâmico, com grande diversidade e concentração de recursos naturais e paisagísticos”* que suportam a actividade antrópica e os processos naturais (CCDR N, 2009).

O relatório do PROT-N refere que *“tendo presente que se trata de uma área especialmente vulnerável no contexto das alterações climáticas, impõe-se que os princípios de prevenção e precaução sejam assumidos no ordenamento do território, tendo em vista garantir as condições de sustentabilidade para o seu desenvolvimento”*.

De acordo com o documento consultado, a Proposta de Plano, assume que o ordenamento do uso do solo na zona costeira é *“um espaço tampão ao qual deverá, sempre que possível, estar associado um estatuto non aedificandi, como mecanismo de salvaguarda*

fundamental para a maioria das situações de risco e para os troços de maior vulnerabilidade na zona costeira”.

Nesta conformidade, constituem orientações gerais deste Plano:

- *“Intensificar as medidas de protecção da zona costeira, com prioridade para as acções que visem a minimização dos factores que atentam contra a segurança de pessoas e bens ou contra os valores ambientais essenciais em risco;*
- *Promover a desconcentração urbana na zona costeira, em articulação com o POOC de Caminha-Espinho, nomeadamente, através do estabelecimento de alternativas estratégicas à pressão urbanística nesta área;*
- *Intervir nas áreas de risco associadas a fenómenos de origem natural e/ou humana, através da implementação de programas operacionais que permitam a curto prazo mitigar situações críticas com base na definição de prioridades;*
- *Promover acções de requalificação da orla costeira, relacionadas com condições de segurança e de dinâmica do litoral, com programas de realocização de infra-estruturas e outros equipamentos;*
- *Consagrar a possibilidade de realocização ao longo do tempo de aglomerados edificados, edificações e infra-estruturas ameaçados;*
- *Articular as intervenções das Administrações Portuárias, da Administração da Região Hidrográfica do Norte (ARHN) e do INAG conducentes a uma adequada gestão dos sedimentos necessários ao equilíbrio da dinâmica costeira;*
- *Concretizar os programas e acções de valorização ambiental da zona costeira;*
- *Salvaguarda das áreas vulneráveis e de risco, através da operacionalização de planos de contingência e de uma gestão adaptativa e prospectiva baseada em mecanismos de avaliação que tenham em conta a dinâmica da Zona Costeira;*
- *Articular de forma unificada os corpos especializados de intervenção em situações de emergência, através da co-responsabilização das entidades competentes, de acções de formação contínua específicas e de adequação dos meios humanos e operacionais;*

- *Promover a análise de custo – benefício, através da sua obrigatoriedade em todas as intervenções sujeitas a avaliação de impacto ambiental e ainda nas situações previstas nos instrumentos de gestão territorial;*
- *Promover uma crescente sensibilização para a vulnerabilidade das frentes urbanas litorais, traduzidas em intervenções de requalificação urbana, assim como em regras de ordenamento da zona costeira.”*

Constata-se a este nível geral de orientações que a clarificação deste conjunto de normas vai de encontro ao que é proposto pelo PNPOT, uma vez que estabelece a forma como se deve articular e organizar a gestão do território, não só pelo ordenamento especial a que está sujeito, mas também pelas grandes opções que devem ser feitas a nível regional.

5.2.1.4 Normas Específicas

No que se refere ao normativo específico de base territorial o relatório da Proposta de Plano apresenta, relativamente ao ordenamento do uso do solo na zona costeira, as seguintes normas:

- *“Interditar novas construções na margem do mar, à excepção de equipamentos e infra-estruturas de apoio balnear e marítimas admitidas nos planos especiais aplicáveis;*
- *Interditar novas construções na orla costeira em áreas sujeitas a fenómenos de erosão costeira, incluindo as vulneráveis a inundações e galgamentos marinhos;*
- *Conter o alastramento da ocupação urbana e edificada em mancha contínua ao longo da zona costeira, acautelando a existência e a continuidade de áreas naturais, agrícolas ou florestais entre as áreas urbanizadas, e adoptando, no ordenamento do uso do solo nesta faixa, os seguintes princípios orientadores:*
 - *Privilegiar traçados perpendiculares à linha de costa para as novas vias de acesso;*
 - *Manter o maior afastamento possível das novas edificações relativamente à linha de costa;*
 - *Desenvolver a ocupação urbana preferencialmente em cunha, com densificação crescente para o interior;*

- *Não autorizar novas construções fora dos perímetros urbanos, excepcionando as infra-estruturas e equipamentos colectivos de interesse e iniciativa pública e infra-estruturas e equipamentos balneares e marítimos admitidos e/ou previstos nos planos especiais;*
- *Interditar ou restringir fortemente a impermeabilização do solo e qualquer tipo de construção fixa em áreas de drenagem natural situadas na zona costeira;*
- *Promover acções que garantam o bom estado ecológico das massas de água e dos ecossistemas ribeirinhos dos cursos de água que drenam para o mar;*
- *Promover projectos e acções de qualificação e valorização dos aglomerados costeiros e ribeirinhos, privilegiando:*
 - *O ordenamento e a estruturação dos espaços públicos;*
 - *A eliminação ou realocização das ocupações indevidas (áreas do domínio público e áreas de risco);*
 - *A reconversão de áreas degradadas ou em processo de degradação;*
- *Promover e garantir a integração paisagística das estruturas de grande volumetria ou com elevada exposição visual, através de exigência do estudo de opções e propostas de mitigação de impactes visuais e paisagísticos negativos;*
- *Promover estudos de avaliação das capacidades de carga da faixa litoral compatíveis com os valores em presença a preservar, tendo em vista um ordenamento preventivo do desenvolvimento das actividades turística.”;*

O relatório reconhece ainda uma unidade territorial específica: a interface Terra-Mar. Neste sentido são apresentadas um conjunto de normas específicas:

- *“Promover a implementação de programas específicos de manutenção e consolidação das estruturas e obras de protecção costeira, nomeadamente esporões, obras aderentes e dunas artificiais;*
- *Criar um programa anual de observação e de manutenção das estruturas de defesa costeira de frentes edificadas em risco;*

- *Integrar nos critérios para o licenciamento de extracção de areias, nomeadamente nos rios e estuários, a avaliação dos impactos sobre a zona costeira e a exigência de medidas de mitigação, nomeadamente através de reposição de areias no sistema dinâmico a jusante;*
- *Participar na elaboração do Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo, nas suas componentes terrestre e marítima, de carácter multi e inter sectorial e que incorpore dimensões estratégicas, económicas, sociais e de fomento, que enquadre a revisão do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Caminha – Espinho e a elaboração dos Planos de Ordenamento dos Estuários, incluindo as zonas sob jurisdição das administrações portuárias;*
- *Desenvolver, em articulação com o POOC Caminha-Espinho, um sistema de qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos, definindo critérios de ocupação sustentável nas suas envolventes;*
- *Identificar as áreas sujeitas a erosão litoral, incluindo as vulneráveis a inundações e galgamentos marinhos, a considerar em sede de PMOT, promovendo e adoptando condicionantes ao uso do solo de modo a garantir a segurança de pessoas e bens, interditando a novas construções e ampliação de áreas urbanas;*
- *Aprofundar/actualizar os estudos, a macro e meso escalas, sobre os impactos dos fenómenos extremos e das alterações climáticas na zona costeira e sobre recursos vivos marinhos;*
- *Promover a elaboração de directivas de ordenamento que contemplem o previsível agravamento da ocorrência e intensidade das catástrofes (identificação prospectiva de “zonas adjacentes”, zonas com restrições à edificabilidade, zonas naturais “tampão”, localização “recuada” de infra-estruturas vitais, etc.) e de normas orientadoras da acção preventiva (redes de pré-alertas, planos de evacuação e de contingência, responsabilização dos projectistas, promotores e autoridades licenciadoras, etc.);*
- *Promover acções de requalificação da orla costeira, relacionadas com condições de segurança e de dinâmica da zona costeira, com programas de realocação de infra-estruturas e outros equipamentos.”.*

Com aprovação deste Plano, compete à CCDR Norte garantir a sua correcta implementação no território definido para o efeito, tendo a obrigação de envolver organismos dos diferentes sectores da Administração Central, articulando directivas e propostas dos programas e planos sectoriais, do município, analisando e dando coerência às suas pretensões, e também da sociedade civil para que cada plano tenha a aceitação de todas as entidades que irão participar na sua execução.

Sendo o território litoral um território com uma especificidade particular é importante que tudo seja integrado numa estratégia sustentável para a região norte, tendo em conta sempre a salvaguarda dos recursos naturais. Como referido nas normas específicas a aplicar a toda a zona litoral supracitadas, é intenção do PROT a criação de uma política integrada para o Litoral, promovendo acções de requalificação e reordenamento do território.

Neste sentido, verifica-se uma clara assumpção de normas interditivas e de monitorização que urgem implementar. Estas são medidas obrigatoriamente a incorporar nos Planos Directores Municipais.

5.2.2 Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro

5.2.2.1 Localização

A configuração da região Centro foi condicionada, na sua origem, por um quadro físico difícil, sendo constituída por um conjunto de espaços sub-regionais (FIGURA 10) há muito identificados em função da sua coerência física, económica e social (<http://protc.ccdrc.pt/> acedido em Março de 2009).



Fonte: <http://protc.ccdrc.pt/>

FIGURA 10 - Enquadramento Territorial do PROT-C

Segundo o relatório da Proposta de Plano – Proposta de Modelo Territorial, na região Centro destacam-se quatro unidades territoriais: o Litoral Centro, o Dão Lafões, a Beira Interior, a Serra da Estrela e Pinhal Interior.

5.2.2.2 Conceitos

A política de protecção e valorização ambiental referenciada na proposta de PROT-C determinam que o normativo criado deve, relativamente à zona costeira criar condições para o seu desenvolvimento harmonioso e sustentável e para a defesa e valorização dos seus ecossistemas, recursos e valores identitários.

No que se refere a conceitos, a proposta de PROT-C, no domínio da zona costeira, consagra as seguintes definições:

ZONA COSTEIRA	<i>“a porção de território influenciada directa e indirectamente em termos biofísicos pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que terá para o lado de terra a largura de 2km tendo como referencial a linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPMAVE), e se estende, do lado do mar, até ao limite das águas territoriais (12 milhas náuticas), incluindo o leito.”</i> (INAG, 2009; CCDR C, 2009)
ORLA COSTEIRA	<i>a porção do território onde o mar exerce directamente a sua acção, coadjuvado pela acção eólica, e que tipicamente se estende, a partir da linha de costa, para o lado de terra, por centenas de metros, e para o lado do mar até à batimétrica dos 30m (englobando a profundidade de fecho).</i> (INAG, 2009; CCDR C, 2009).

O PROT-C consagra ainda as seguintes definições complementares:

FAIXA MARÍTIMA DE PROTECÇÃO	faixa imposta pelo limite da batimétrica dos 30m, contados até à linha que limita a margem das águas do mar (LMPMAVE) ¹⁵ .
MARGEM	faixa de terreno contígua ou sobranceira à linha que limita as águas do mar, com a largura de 50 metros a partir da linha de máxima preia-mar das águas vivas equinociais (LMPMAVE) ¹⁶ .
ZONA TERRESTRE DE PROTECÇÃO	faixa de protecção cuja largura não excede os 500m para o lado terrestre contados da linha que limita a margem das águas do mar ¹⁷ .
FAIXA COMPLEMENTAR À ZONA TERRESTRE DE PROTECÇÃO	Corresponde à faixa do território entre os 500m e os 2000m, podendo ser ajustável sempre que se verifique a presença de ecossistemas de elevada importância local e/ou regional sujeitos a fortes pressões

¹⁵ art.º 3º, do DL nº 309/93, de 2 de Setembro

¹⁶ art.º 11º da Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro

¹⁷ art.º 3º do DL. n.º 309/93, de 2 de Setembro. A Faixa Terrestre de Protecção coincide com a jurisdição do POOC, o instrumento de gestão territorial hierarquicamente superior (BATISTA *et al.*, 2008)

As definições de zona costeira e orla costeira, que constam neste documento são as definidas na ENGIZC. Cada região do continente adapta estes conceitos às especificidades do seu território podendo a área e a nomenclatura em questão ser variável, como poderemos observar durante este capítulo.

5.2.2.3 Normas Gerais e Específicas

O relatório do PROT-C não apresenta especificações relativas à zona costeira no domínio das normas gerais. Este facto não significa que esta não é tida em consideração. O território – zona costeira surge nas normas específicas demonstrando através delas a sua vulnerabilidade definindo-se as limitações para cada uma das zonas a ter em conta: litoral, orla costeira e zona costeira.

No âmbito do Sistema de Riscos Naturais e Tecnológicos, é referido que se deve implementar um programa de cenarização geomorfológica e topo-hidrográfica no quadro das alterações climáticas e subida do nível médio do mar, para horizontes temporais abrangentes, superiores a 20 anos. Este facto é significativo da interdisciplinaridade existente na definição de normativo específico para a zona costeira, onde a complementaridade entre domínios, deve ser observada. O normativo definido para a zona costeira da região Centro, deve ser sempre analisado, tendo em consideração várias áreas: Quadro de Referência Ambiental; Riscos Naturais e Tecnológicos, Turismo, entre outros.

Face às particularidades do território costeiro da região Centro, e tendo em vista a diminuição das suas vulnerabilidades e mitigação dos riscos torna-se urgente a implementação de programas específicos de análise concepção, modelação e atenuação do perigo em situações de erosão ou instabilidade em arribas da orla costeira quando envolvidas as actuais áreas urbanas, equipamentos ou outras infra-estruturas que não possam ser objecto de realocação.

Desta forma, as normas específicas aplicáveis a toda o **Litoral** são:

- *“Melhorar a articulação das competências das entidades intervenientes no ordenamento e gestão da zona costeira;*
- *Promover uma dinâmica de ordenamento, planeamento e gestão integrada, nas suas vertentes terrestre e marinha apoiada na ENGIZC;*

- *Intensificar as medidas de protecção na orla costeira e zona costeira, dando prioridade às acções que visem a minimização dos factores que atentam contra a segurança de pessoas e bens, ou contra os valores ambientais essenciais em risco, de acordo com a programação geral da ENGIZC e do plano de investimentos do POLIS Litoral da Ria de Aveiro;*
- *Promover a protecção e qualificação ambiental dos estuários, lagoas costeiras e de outros ecossistemas costeiros degradados de elevado valor ambiental, social, económico, cultural e recreativo, através da aplicação dos princípios subjacentes à elaboração dos Planos de Estuário e dos Planos de Gestão dos Sítios da Rede Natura 2000;*
- *Garantir a avaliação e monitorização permanente das dinâmicas instaladas articulando os sistemas de informação existentes;*
- *Assegurar, em conformidade com a ENGIZC, uma abordagem fundada no princípio da precaução, estabelecendo o condicionamento progressivo do uso do solo, da edificação e da urbanização de acordo com as vulnerabilidades e os riscos associados a fenómenos de origem natural ou antrópica;*
- *Os limites da orla costeira são estabelecidos pelos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e acolhidos nos PMOT. Os limites da Zona Costeira e do litoral são delimitados, nos PDM, em função das características dos respectivos territórios nos termos do normativo do PROT;*

*As normas específicas a aplicar na **orla costeira** são as seguintes:*

- *Interditar ou condicionar o uso e a ocupação do solo, de acordo com as características dinâmicas do sistema costeiro presente, libertando gradualmente a orla costeira de ocupações causadoras de impactos negativos no ambiente costeiro e na paisagem;*
- *Interditar a edificabilidade fora dos aglomerados urbanos, na “margem”, reforçando as acções necessárias à reposição da legalidade, em especial nas áreas do Domínio Público Marítimo e nas áreas com estatuto de protecção, no âmbito da conservação da natureza e da biodiversidade;*
- *Não são permitidas novas edificações fora dos perímetros urbanos, dos NUTL e dos NDT existentes com excepção de infra-estruturas e equipamentos de apoio balnear e de protecção civil, bem como as infra-estruturas de apoio à actividade da pesca, aquicultura*

e náutica de recreio, em conformidade com o estabelecido no Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC);

- *Interditar a criação de novas áreas urbanas e/ou turísticas na “Orla costeira”, assim como, a expansão das existentes, evitando a formação de um contínuo edificado;*
- *Não são autorizadas novas construções em áreas de risco, susceptíveis a fenómenos de erosão costeira, salvo se a revisão do POOC o vier a permitir;*
- *Investir na qualificação urbanística e ambiental dos aglomerados costeiros, potenciando o ordenamento e estruturação dos espaços públicos das frentes de mar e frentes ribeirinhas, tendo em atenção, as normas previstas no domínio dos Riscos Naturais e Ambientais;*
- *A revisão/alteração do POOC deve adoptar as orientações de ordenamento e gestão territorial decorrentes do normativo do PROT Centro nos domínios do “ Sistema Protecção e Valorização Ambiental” e dos “Riscos Naturais e Tecnológicos”;*
- *No âmbito da revisão e/ ou alteração do Planos de Ordenamento da Orla Costeira, adaptar e estender as metodologias de ordenamento e gestão territorial à “zona marítima de protecção”, de acordo com os princípios a definir no âmbito do POEM (Despacho n.º. 32277/2008, de 18 de Dezembro).*

Após este normativo específico para a orla costeira surge ainda um vasto conjunto de normas aplicar a um território mais vasto mas ainda costeiro - **zona costeira** (faixa terrestre dos 500 a 2000),:

- *“Manter e preservar os sistemas e valores naturais promovendo a contenção das áreas urbanas e interditar a edificação dispersa;*
- *Não é permitida a criação de novos aglomerados urbanos e novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico;*
- *Só é permitida a expansão dos Núcleos Urbanos, incluindo os NUTL, cujo território esteja parcialmente em zona de risco, elevado e muito elevado salvo se técnica e cientificamente for comprovada essa possibilidade;*
- *A ampliação dos perímetros urbanos existentes, incluindo NUTL, em áreas que não sejam de risco só é permitida na situação de requalificação urbanística, ambiental e paisagística prevista na norma TG9 e no âmbito da elaboração de PU, não devendo*

desenvolver-se paralelamente à costa;

- *Fora dos perímetros urbanos, é apenas admitida a instalação de novos empreendimentos de turismo em espaço rural, em edifícios preexistentes, sujeitas com as devidas adaptações, às normas relativas aos empreendimentos turísticos isolados;*
- *Interditar qualquer construção em zonas de elevados riscos naturais, tais como as zonas de drenagem natural e zonas com risco de erosão intensa;*
- *Contrariar a abertura de estradas paralelas à costa, sendo o acesso ao litoral promovido preferencialmente através de ramais perpendiculares à linha da costa localizados em pontos criteriosamente escolhidos para o efeito;*
- *Valorizar as actividades sócio-económicas de base tradicional, promovendo a sustentabilidade da pesca e das actividades conexas incentivando a inovação no uso de tecnologias de processos de intervenção e de exploração dos recursos de acordo com a capacidade dos ecossistemas;*
- *Apoiar a criação de parcerias público-privadas, no fomento das pescas (Ílhavo/ Aveiro e Figueira da Foz) e aquicultura e salicultura (zonas lagunares e estuarinas da Ria de Aveiro e do Rio Mondego);*
- *Articular e compatibilizar os usos e as actividades compatíveis nas áreas adjacentes às zonas sob administração portuária e militar, numa perspectiva de valorização, diversificação e complementaridade funcional;*
- *Limitar, do ponto de vista ambiental, os impactos das grandes obras de dragagem e aterros tendo em consideração a protecção e reforço da protecção do Cordão Litoral;*
- *No âmbito dos Planos de Ordenamento dos Estuários equacionar a integração dos valores patrimoniais na Rede Nacional de Áreas Protegidas e/ou outro estatuto de protecção dos ecossistemas existentes na “Zona Costeira”;*
- *No âmbito dos PMOT garantir a regulamentação da Zona Costeira nos termos do normativo do PROT -C;*
- *No âmbito dos PMOT garantir a identificação, a delimitação e regulamentação das áreas de risco associado a fenómenos de origem natural ou antrópica, e de áreas cujos valores patrimoniais possam vir a integrar as Redes Regionais e Locais de Áreas Protegidas.”.*

De salientar ainda a referência à Sub-unidade da Ria de Aveiro – Sistema Lagunar e Costeiro, dada a sua complexidade biofísica, ambiental, socioeconómica e de governação. Para esta Unidade Territorial foram identificados princípios fundamentais subjacentes e todas as normas específicas a aplicar no território.

Nesta primeira comparação entre as normas específicas do PROT-N e do PROT-C verifica-se de imediato a diferença de tratamento que é dada ao território litoral. Se no PROT-C a especificidade é atribuída separadamente para cada uma das zonas (zona costeira e orla costeira), no PROT-N apenas são enumeradas de forma mais generalizada as questões a ter em conta aquando do ordenamento. Isto indica apenas que o cuidado que foi tido com o território costeiro foi diferente para ambas as regiões o que demonstra a sua fragilidade.

A complexidade territorial da faixa costeira da região Centro obriga, como já foi referido, à análise do domínio **Riscos Naturais e Tecnológicos**.

- *“No Espaço Litoral deve privilegiar-se o reforço da prevenção e redução da perigosidade relacionada com:*
 - *Sismicidade;*
 - *Dinâmica e erosão costeira;*
 - *Cheias, inundações e galgamentos marinhos, a que acresce as relativas à acção de inundações provenientes da rotura total ou parcial de barragens;*
 - *Incêndios florestais, nomeadamente na interface urbana e industrial e junto a equipamentos e infra-estruturas,*
 - *Actividades comerciais e industriais relacionadas com o manuseamento, armazenamento ou transformação de matérias perigosas;*
 - *Transporte e distribuição de energia através do gasoduto e oleoduto;*
- *Desenvolver medidas que reduzam a vulnerabilidade e optimizem a operacionalização do socorro e emergência, de acordo com os índices de perigosidade e da vulnerabilidade social destas zonas;*
- *Promover programas de sensibilização e preparação das populações e grupos específicos para as alterações decorrentes do quadro das alterações climáticas e da subida do nível médio das águas do mar;*
- *Reforçar a manutenção e consolidação das actuais estruturas de protecção costeiras,*

esporões, dunas artificiais e outras obras aderentes;

- *Avaliar soluções alternativas às intervenções pesadas de defesa costeira, incluindo análise de custos e benefícios incluindo a reavaliação do ordenamento dos espaços públicos e das frentes urbanas, nos seguintes troços da orla costeira:*
 - *Esmoriz e a praia da Torreira;*
 - *Gala e a Leirosa;*
 - *Arribas de S. Pedro de Moel;*
- *Reforçar a aplicação das regras do POOC nas áreas sujeitas a erosão do litoral, em arribas e praia duna, e à acreção sedimentar;*
- *Promover a transposição para os instrumentos de gestão territorial das condicionantes relacionadas com a subida do nível médio das águas do mar e das áreas sujeitas a galgamentos marinhos em espaços urbanos, rural ou protegidos;*
- *A administração central e local devem:*
 - *Concretizar programas específicos na orla costeira de análise, concepção, realocização e construção dos equipamentos, infra-estruturas, bem como das construções urbanas sempre que as condições de segurança relacionadas com a dinâmica litoral ou de valorização ambiental determinem a demolição das actuais*
 - *Avaliar os caudais sólidos disponibilizados para a deriva litoral nos troços a Sul da foz do rio Douro, da barra de Aveiro e da Figueira da Foz, com cenarização topo-hidrográfica*
 - *Promover levantamentos anuais topo-hidrográficos e aerofotogramétricos dos troços mais críticos relativos à erosão e instabilidade das arribas da orla costeira*
 - *Interditar ou condicionar o acesso a troços sinalizados da orla costeira de forma a salvaguardar a integridade física de pessoas*
- *Elaborar e testar planos de emergência relacionados com a dinâmica costeira, em função dos processos naturais de evolução topo-hidrométrica, geomorfológica e ambiental, assim como com as actividades sócio-económicas relacionadas com a ocupação urbana, turística, com a exploração de recursos e as actividades portuárias e de transporte marítimo*

- *Desenvolver sistemas de monitorização, com disseminação dos resultados, da evolução das condições de estabilidades e evolutivas da orla costeira*
- *Desenvolver sistemas de alerta e publicitação das condições de instabilidade e evolutivas da orla costeira*
- *Definir volumes anuais de sedimentos dragados resultantes das actividades portuárias a repor nas embocaduras dos portos para manutenção do equilíbrio da dinâmica costeira*
- *Promover a identificação de manchas de empréstimo e criação de reservas de inertes para alimentação artificial da linha de costa em situações críticas de erosão costeira*
- *Promover a realização de simulacros para eventuais situações extremas de agitação marítima que provoquem rebentamento da defesa frontal na orla costeira.*
- *Reforçar a implementação de programas:*
 - *De sensibilização e preparação das populações e dos grupos específicos, para o risco de galgamento marinho, à escala local;*
 - *Específicos dirigidos às populações objecto de realocização urbana ou de actividade na orla costeira*
- *Promover a divulgação de alertas e colocação de avisos de segurança nas áreas balneares com moderada a muito elevada susceptibilidade à erosão costeira, bem como nos locais de circulação ou permanência de pessoas e bens, com eventual interdição de acesso e circulação.*
- *Implementar programas e políticas específicas para alerta, monitorização e protecção da orla costeira e dos recursos marinhos em caso de acidente marítimo ou portuário.*
- *Transposição para os vários planos e instrumentos de gestão territorial das condicionantes relacionadas com a subida do nível médio da água do mar, e das áreas sujeitas a galgamentos marinhos, em espaço urbano, rural ou protegido.*
- *Implementação de programas e acções de sensibilização e preparação, das populações e grupos específicos para as alterações decorrentes do quadro das alterações climáticas e da subida do nível médio da água do mar.”*

O PROT-C é elaborado na perspectiva de que o ambiente constitui um pilar fundamental do desenvolvimento sustentável da Região. A gestão sustentável dos recursos naturais e a protecção da biodiversidade constituem outra prioridade, não apenas porque são claramente

identificáveis no PNPOT, mas porque a qualidade do conhecimento científico neste domínio é susceptível de influenciar inúmeras estratégias e legislação nacional, no topo da qual se posicionam a Lei da Água, a Estratégia Integrada das Zonas Costeiras e a transposição da Directiva Solos. O PROT-C assume-se, por isso, também como um quadro de referência para a valorização do conhecimento como instrumento fundamental de sustentabilidade e dos mecanismos necessários à gestão adequada do ambiente, num quadro de competitividade e de responsabilidade social.

É ainda importante salientar que, aquando da definição das normas – gerais e específicas –, o esforço existente de articulação e envolvimento das diversas entidades da Administração Central e a integração de todas as políticas, planos e programas com incidência na região, é verificável também no Programa de Execução. Esta circunstância constata-se existir, até ao momento, para ambos os PROT analisados.

5.2.3 Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo

5.2.3.1 Localização

O território do Oeste e Vale do Tejo faz parte da Região de Lisboa e Vale do Tejo, contudo para efeitos da componente regional do QREN integra as NUTS II Centro (Oeste e Médio Tejo) e Alentejo (Lezíria do Tejo) (CCDR LVT, 2008) (FIGURA 11).

A zona costeira é um elemento marcante da identidade regional com elevada sensibilidade ecológica e paisagística. O litoral (juntamente com o solo e a paisagem) constitui um recurso territorial capaz de determinar o sentido de evolução e desenvolvimento da Região Oeste e Vale do Tejo.



Fonte: CCDR LVT, 2008

FIGURA 11 – Área de intervenção do PROT-OVT

O litoral Oeste estende-se por cerca de 117km de linha de costa extremamente diferenciada marcada em alguns troços por arribas elevadas e abruptas, por plataformas costeiras intensamente agricultadas e por areais extensos e atractivos de actividades de turismo e lazer, sendo pontuado por ocorrências geológicas e geomorfológicas de elevado valor cénico e paisagístico.

5.2.3.2 Conceitos

O modelo do PROT-OVT e as normas orientadoras nele constantes para o Litoral assentam na diferenciação entre os seguintes conceitos:

ZONA COSTEIRA	que se estende por 500 metros no sentido de terra a partir da linha máxima de preia-mar de águas vivas equinociais, onde o mar exerce directamente a sua acção (CCDR LVT, 2008).
ORLA COSTEIRA	que se desenvolve entre os 500 metros e os 2km , que engloba a porção do território influenciada directa e indirectamente em termos biofísicos pelo mar (CCDR LVT, 2008)
FAIXA LITORAL	que abrange territórios de alguma forma influenciados pela presença do mar, podendo esta estender-se entre os 2 e os 5km , dependendo das características geomorfológicas e da ocupação humana verificada.

O sistema ambiental presente no Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT) sugerem a criação de uma Estrutura Regional de Protecção e Valorização Territorial em que as orientações para a Zona Costeira e os sistemas ecológicos da faixa costeira com elevada importância para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, designadamente as arribas e faixas de protecção às arribas, os sistemas dunares, as lagoas costeiras e outras zonas húmidas, são objecto de medidas estritas de protecção previstas no Plano de Ordenamento da Orla Costeira Alcobaça–Mafra, devendo ser desenvolvidas, em caso de degradação, as intervenções necessárias para restaurar a sua funcionalidade ecológica.

5.2.3.3 Normativo Geral e Específico

Como todos os PROT analisados anteriormente, também o modelo do PROT-OVT integra a visão da ENGIZC e preconiza uma gestão assente nos princípios da precaução face aos riscos, da conservação dos recursos e da natureza e da compatibilidade de usos, num quadro de ordenamento e gestão sustentável e competitiva do litoral Oeste (CCDR LVT, 2008).

No sentido da restrição das ocupações na orla costeira, do seu condicionamento na zona costeira e do estudo reforçado na faixa do litoral, o PROT-OVT, na formulação do modelo territorial, propõe o reforço de padrões elevados de qualidade ambiental e paisagística do litoral do OVT através de:

- *“uma gestão integrada e intermunicipal e;*
- *um processo interactivo e contínuo de planeamento estratégico garantindo a segurança de pessoas e bens, infra-estruturas, acessibilidades, qualidade ambiental, urbanística e paisagística, articuladas com os valores económicos, ambientais com os recursos territoriais.”*

Quando se fala do **litoral**, as restrições gerais impõem que sejam elaborados estudos que integrem os valores, recursos e riscos naturais em presença nas áreas da faixa litoral (tendo referência a 5 Km) e propor princípios e regras de gestão e controlo dos usos do solo, sem prejuízo do estipulado nos POOC. Das directrizes elaboradas para o ordenamento do litoral do OVT, destacam-se as seguintes condicionantes:

- *“Delimitar, de forma geograficamente objectiva, as áreas do litoral que contribuem para a concretização da Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental (ERPVA), e estabelecer as regras de ocupação e uso do solo assumindo:*
 - a) *a interdição de novas edificações fora das áreas urbanas existentes e naquelas onde se verifiquem situações de risco, na faixa costeira de 500m;*
 - b) *a restrição e condicionamento da ocupação edificada na zona costeira de 2km, garantindo que as áreas eventualmente passíveis de edificação, que venham a ser consideradas em perímetros urbanos ou em espaços de ocupação turística, têm um carácter excepcional e contribuem, de forma objectiva e fundamentada para a concretização das funções do corredor litoral.*
 - c) *regras para a edificação que assegurem o adequado afastamento da linha de costa, a não obstrução do sistema de vistas, a correcta inserção paisagística e a elevada qualidade urbanística e ambiental.*
- *Promover a requalificação urbanística e paisagística das áreas urbanas, turísticas, núcleos rurais, povoamentos dispersos ou lineares que se localizem na orla costeira (5km), conferindo particular atenção à qualificação paisagística e à integração do edificado, das infra-estruturas e dos equipamentos.*
- *Controlar a ocupação edificada fragmentada ou em mancha contínua ao longo da costa, e assegurar que a edificação em áreas especificamente identificadas para o efeito, devem obedecer a critérios de inserção paisagística e qualidade urbanística e ambiental.*
- *Apoiar acções que conduzam ao aumento do conhecimento da estrutura ecológica marinha, em particular os que conduzam à caracterização e classificação de novas “reservas marinhas” ou “parques marinhos”, bem como da valorização das paisagens subaquáticas”.*

As directrizes enumeradas quando se fala de **riscos naturais, tecnológicos e ambientais**, as condicionantes que se destacam são:

- *“Promover a racionalização do uso do solo nas pequenas bacias hidrográficas, como forma de combate à erosão hídrica dos solos, aumento da capacidade de retenção da água e diminuição do perigo de cheia;*

- *Avaliar as situações de ocupação da zona costeira desconformes com a legislação aplicável, bem como as associadas ao risco decorrente de situações de erosão costeira e avanço do mar, repondo a respectiva legalidade, e definir uma faixa litoral de protecção livre de construções fixas;*
- *Implementar nas zonas costeiras e em zonas de risco de cheias e inundações, programas específicos de análise, concepção, relocalização e construção de equipamentos e infra-estruturas, sempre que as condições de segurança relacionadas com a erosão litoral ou os impactos continuados nas construções situadas nas zonas de risco de inundação e cheias justifiquem a demolição das actuais;*
- *Interditar a construção de novas edificações nas áreas litorais sujeitas a perigo de erosão elevado, fora dos aglomerados urbanos consolidados ou em consolidação;*
- *Interditar a construção de novas edificações nas áreas litorais sujeitas a perigo de erosão elevado, nas áreas urbanas consolidadas ou em consolidação, excepto as que correspondam à substituição de edifícios a demolir inscritos na matriz predial urbana, desde que sejam objecto de estudos pormenorizados sobre as características geológicas, geomorfológicas, geotécnicas e evolutivas da linha de costa e faixa de risco adjacente, e se demonstre claramente que se encontram asseguradas as condições de segurança exigidas para a sua ocupação;*
- *Interditar ou condicionar o acesso aos troços costeiros instáveis que possam colocar em risco a integridade física de pessoas.”.*

O plano sugere ainda: a avaliação das “*situações de ocupação da zona costeira desconformes com a legislação aplicável, bem como as associadas ao risco decorrente de situações de erosão costeira e avanços do mar, repondo a legalidade*”, a “*definição de uma faixa litoral de protecção, livre de construções fixas*” (coincidente com a «zona de protecção») e ainda, “*implementar, programas específicos de análise, concepção, relocalização e construção de equipamentos e infra-estruturas, sempre que as condições de segurança relacionadas com a erosão litoral ou os impactos continuados nas construções situadas nas zonas descritas justifiquem a demolição das actuais*” (BATISTA et al., 2008).

Apesar dos conceitos utilizados em ambos os PROT serem os definidos na ENGIZC verifica-se que o normativo geral que é criado se mistura com o normativo específico e que é pouco característico. Isto pode dever-se ao facto de uns planos serem elaborados antes da elaboração/publicação da ENGIZC e outros posteriormente.

O PROT-OVT propõe, de forma generalizada, o controlo do uso do solo no território litoral através da definição deste conjunto de normas que devem ser sempre articuladas com os demais planos e políticas em vigor no território. É importante, neste caso, demonstrar a falta de especificidade no que é proposto.

5.2.4 Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo

5.2.4.1 Localização

Nas três últimas décadas o Alentejo, enquadrado pela trajetória de desenvolvimento percorrida pelo país, sofreu profundas transformações na sua condição socioeconómica e espacial, distanciando-se, de forma inequívoca e irreversível, do Alentejo agrícola e rural do século passado (CCDR ALENTEJO, 2007).



Fonte: <http://www.ccdr-a.gov.pt/>

FIGURA 12 – Área de Intervenção do PROT-A

“Com uma extensão de cerca de 170Km, o litoral alentejano é caracterizado pela alternância de extensas praias arenosas, a norte de Sines, com altas arribas a sul, o que lhe confere elevado interesse biológico, geológico e paisagístico. Para a zona interior encontram-se sistemas predominantemente florestais e agrícolas que constituem o limite e o contorno destes

espaços de transição e com influência directa nas zonas costeiras, uma vez que determinam os contributos continentais às praias através da rede fluvial.” (CCDR ALENTEJO, 2007).

No espaço litoral alentejano os fenómenos de ocupação acelerados surgem das várias actividades humanas que se desenvolvem, e que se traduzem na competição entre as actividades agrícolas, a indústria, o turismo, a pesca, a aquicultura e os sistemas de transportes. A intensificação desta ocupação constituiu uma ameaça à estabilidade física-natural do litoral, ao interferir com processos dinâmicos característicos e frágeis da interface terra-mar, com a renovação dos recursos e com a qualidade ambiental, devendo ser objecto de um planeamento que coordene as actuações sectoriais e as competências administrativas

5.2.4.2 Conceitos

À semelhança do PROT-C também o PROT-OVT considera o Litoral como uma componente do Subsistema Ambiental. O Plano fá-lo no sentido de, por um lado, afirmar esta faixa como um espaço fundamental para a estratégia regional de conservação do património natural, e, por outro, de se promover a preservação das suas funções ecológicas ao mesmo tempo que se garante a perenidade de um recurso económico.

De acordo com o Relatório Fundamental do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROT-A) e com as Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional, estabelece-se para o território abrangido pela Costa Alentejana uma abordagem fundada num princípio de condicionamento progressivo do uso do solo, da edificação e da urbanização através do estabelecimento de três zonas com níveis diferenciados de restrições, visando a compatibilização sustentável de usos e funções e a preservação do carácter de qualidade excepcional do litoral alentejano (MAOTDR, 2007).

Deste modo, o PROT-Alentejo, apresenta as seguintes definições:

ZONA COSTEIRA	faixa de território influenciado, em termos biofísicos, pelo mar e pelo clima (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e delimitada pelo limite interior da Orla Costeira e por uma linha com uma distância de 2 km da margem (CCDR ALENTEJO, 2009)
ORLA COSTEIRA	faixa do território onde o mar exerce directamente a sua acção, coadjuvado pela acção eólica, delimitada com uma largura máxima de 500 m, contados da linha que limita a margem das águas do mar, incluindo a extensão até à batimétrica dos 30 m (CCDR ALENTEJO, 2009)
FAIXA DE PROTECÇÃO DA ZONA COSTEIRA	uma faixa limitada pelo limite interior da Zona Costeira e por uma distância mínima de 5 km da margem (CCDR ALENTEJO, 2009).

5.2.4.3 Normas Gerais

Com vista à prossecução dos interesses públicos e dos objectivos estratégicos estabelecidos para o Litoral e em estreita articulação com a EGIZC nacional, destacam-se as seguintes normas que devem ser tomadas em conta:

- *“Promover a gestão integrada e o desenvolvimento sustentável do Litoral no quadro das estratégias de ordenamento territorial estabelecidas nas diferentes escalas de planeamento;*
- *Promover e assegurar a salvaguarda dos valores naturais e das suas funções na dinâmica dos ecossistemas litorais;*
- *Promover a valorização do Litoral como factor de oportunidade para o desenvolvimento das actividades associadas ao turismo integrado, ao recreio e lazer, localizadas na sua área de influência e beneficiando dos seus atractivos e das boas condições de acessibilidades;*
- *Garantir a manutenção do carácter da paisagem das Serras de Grândola e do Cercal, nomeadamente o “sistema de vistas” sobre a planície litoral;*
- *Para a conservação dos habitats litorais, promover a criação de faixas de protecção “voluntárias”, de áreas de floresta mediterrânica e montados (sobro e outras quercíneas) e de matagais, desenvolvidas na interface entre o espaço rural envolvente das áreas classificadas;*

- *Impedir a ocupação urbana e edificada em novas frentes contínuas paralelas à costa, bem como a abertura de novas vias ao longo da costa;*
- *Assegurar que a ocupação urbano/turística e industrial seja intercalada por áreas agrícolas e florestais, não sendo admitida a ocupação edificada em áreas de risco, instabilidade, vulnerabilidade dos recursos aquíferos subterrâneos e erosão litoral tendo por base os critérios de edificabilidade, o ordenamento dos acessos, a eliminação do estacionamento informal, a recuperação da vegetação dunar;*
- *Garantir a preservação e recuperação dos sistemas naturais, nomeadamente, daqueles que apresentem uma maior fragilidade à influência dos factores naturais e antrópicos;*
- *No que respeita à garantia da manutenção do sistema estuarino e recursos aquíferos serão estabelecidas disposições relativas à ocupação, uso e transformação do solo de acordo com o respectivo estatuto de protecção.”*

Dada a importância patrimonial e a elevada sensibilidade ambiental do litoral e a consequente necessidade de se estabelecerem medidas especiais com vista à sua protecção e valorização, o PRO-A define uma faixa do território litoral, designada por Costa Alentejana, para efeitos de ordenamento e condicionamento da urbanização e edificação, nomeadamente, para fins residenciais e turísticos.

5.2.4.4 Normas Específicas

As normas relativas ao uso, ocupação e transformação do território da Costa Alentejana em matérias de edificação e de urbanização, devem contribuir, entre outros, para a realização dos seguintes objectivos específicos:

- *“Garantir a preservação do carácter de excelência da paisagem do litoral alentejano, preservando os habitats e ecossistemas locais, recursos naturais e os seus processos evolutivos, e*
- *Impedir o desenvolvimento de dinâmicas de ocupação do solo conducentes à degradação antropogénica dos padrões de qualidade ambiental e das estruturas de protecção naturais da orla costeira, frequentemente potenciada pelo desenvolvimento de*

intensos e desordenados padrões de urbanização, de edificação e de ocupação turística.”

Estabelecem-se, desta forma, como normas específicas para as acções de urbanização e de edificação na Costa Alentejana as seguintes:

- *Na **Orla Costeira**, que inclui a margem e uma faixa com uma largura máxima de 500 metros a contar da margem:*
 - *“Não são permitidas novas edificações fora dos perímetros urbanos e dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico existentes, com excepção de infra-estruturas e equipamentos de apoio balnear e de protecção civil, bem como as infra-estruturas de apoio à actividade da pesca, aquicultura e náutica de recreio, em conformidade com o estabelecido nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira;*
 - *A ampliação dos perímetros urbanos existentes, quando necessária, deve processar-se em forma de cunha, contrariando o crescimento urbano paralelo à costa, devendo garantir-se, ainda, uma adequada integração paisagística do subsequente desenvolvimento urbano;*
 - *Não são autorizadas novas construções em áreas de risco ou vulneráveis a fenómenos de erosão costeira identificadas na carta de riscos;*
 - *O regime de salvaguarda de recursos e de valores naturais da Orla Costeira é desenvolvido nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira.”*
- *Na **Zona Costeira**, correspondendo a uma faixa entre o limite interior da Orla Costeira e um limite com uma distância mínima de 2 km da margem:*
 - *“Não é permitida a criação de novos aglomerados urbanos, de novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico;*
 - *A ampliação dos perímetros urbanos existentes, quando necessária, deve processar-se de forma a contrariar um crescimento urbano paralelo à costa, devendo garantir-se, ainda, uma adequada integração paisagística do subsequente desenvolvimento urbano,*

- *Fora dos perímetros urbanos, é apenas admitida a instalação de novos empreendimentos de turismo no espaço rural, em edifícios preexistentes, sujeita, com as devidas adaptações, às normas anteriormente estabelecidas para os Empreendimentos Turísticos Isolados;*
- *Não são autorizadas novas construções em áreas de risco ou vulneráveis a fenómenos de erosão costeira identificadas na carta de riscos.”*
- **Na Faixa de Protecção da Zona Costeira**, correspondendo a uma faixa entre o limite interior da Zona Costeira e um limite com uma distância mínima de 5 Km da margem:
 - *“não é permitida a criação de novos aglomerados urbanos e de novos Núcleos de Desenvolvimento Turístico;*
 - *é admitida a implantação dos seguintes tipos de empreendimentos turísticos a sujeitar, com as devidas adaptações, às normas anteriormente estabelecidas para os Empreendimentos Turísticos Isolados:*
 - *Hotéis com a classificação mínima de quatro estrelas,*
 - *Empreendimentos de Turismo de Habitação, e,*
 - *Empreendimentos de Turismo no Espaço Rural.”*

O Relatório Fundamental do Plano afirma ainda que na área abrangida pela costa Alentejana é interdita a construção de novas vias paralelas à costa, processando-se o acesso ao litoral através de vias perpendiculares à linha de costa e privilegiando as vias já existentes.

É importante que as intervenções de qualificação do território costeiro tenham em consideração todos os IGT e que envolvam todas as situações de maior vulnerabilidade da linha de costa.

É ainda mencionado que os IGT de âmbito municipal devem desenvolver, para toda a área da costa Alentejana, uma abordagem de planeamento territorial integrado, estabelecendo áreas homogéneas, no sentido de explicitar os critérios de ocupação, uso e transformação do solo litoral.

5.2.5 Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve

5.2.5.1 Localização

O Algarve apresenta um modelo de organização espacial caracterizado pela ocupação do território concentrado numa estreita faixa ao longo do litoral, em particular na costa Sul, resultante da conjugação entre a morfologia do litoral e a pressão associada à utilização das praias.



Fonte: RCM n.º 102/2007, de 3 Agosto de 2007

FIGURA 13 – Área de Intervenção do PROT-AL

O relatório do Plano Regional do Ordenamento do Território do Algarve (PROT-AL) indica que o superpovoamento é um dos fenómenos mais visíveis e de maior impacto no litoral algarvio. Neste sentido, o PROT-AL assume a necessidade estratégica de fomentar o “*equilíbrio adequado entre o recurso territorial e a sua procura, em especial para usos turísticos*” ao mesmo tempo que pretende fomentar o desenvolvimento da atractividade das áreas interiores, como forma de equilibrar a excessiva pressão junto à linha de costa (BATISTA, *et al.*, 2008).

5.2.5.2 Conceitos

Na zona do Algarve o litoral é o elemento mais marcante e segundo o relatório do Volume I do PROT-AL, no capítulo referente ao Sistema do Litoral, este conjuga uma elevada sensibilidade ecológica com a implantação da maioria dos aglomerados urbanos e, conseqüentemente, a zona da região onde se concentram as principais actividades económicas motoras do desenvolvimento regional (MAOTDR/CCDR ALGARVE, 2007).

Segundo o mesmo documento, no litoral distingue-se a Zona Marítima de Protecção e a Faixa Costeira. A **Faixa Costeira**, com uma largura total de 2 km medidos na perpendicular à linha de costa, será delimitada em PDM, podendo sofrer ajustamentos de pormenor em função das características biofísicas, funcionais e de uso e ocupação do solo que a relacionam com o mar. A Faixa Costeira é constituída por:

MARGEM	que corresponde à faixa do território com a largura de 50 metros a partir da linha máxima preia-mar de águas vivas equacionais (LMPMAVE);
ZONA TERRESTRE DE PROTECÇÃO	correspondente à faixa do território entre a Margem e 500 metros, medida na perpendicular à linha de costa;
RETAGUARDA DA ZONA TERRESTRE DE PROTECÇÃO	Restante zona, entre 500 metros e 2000 metros

A ocupação urbana do Algarve apresenta diferenças significativas entre a Costa Vicentina¹⁸, com ocupação incipiente e concentrada em pequenos núcleos urbanos, de que se destacam a Vila de Odeceixe, Monte Clérigo, Sagres e Burgau, e o Sotavento¹⁹ e Barlavento²⁰, densamente ocupados, embora com características distintas quanto à organização territorial, em mancha contínua e com raros espaços livres no caso do Barlavento e em grandes manchas associadas aos grandes centros balneares, interrompida por bolsas onde ainda subsistem cordões dunares bem conservados no Sotavento.

Tanto no Barlavento como no Sotavento a distribuição espacial da edificação e da área livre e edificável varia com a proximidade à linha de costa:

- *“numa primeira faixa costeira de 500 metros a contar para a terra da Linha Máxima de Águas-Vivas Equinociais a área edificada ocupa mais de um quarto do território e a área*

¹⁸ A Costa Vicentina, integrada em área classificada, inclui a costa dos concelhos de Aljezur e Vila do Bispo e corresponde à fachada mais exposta do litoral algarvio, onde predominam as formas de erosão dominadas por arribas de rochas resistentes. As praias são exíguas ou de difícil acessibilidade, o que determina uma menor procura e, consequentemente uma menor pressão sobre a faixa costeira.

¹⁹ O Barlavento corresponde à franja costeira dos concelhos de Lagos, Portimão, Lagoa, Silves e Albufeira, com morfologia mista e variada, conjugando troço de arribas verticais e sistemas estuarino-lagunares, em diferentes estados de colmatação. O recurso praia é intensamente explorado, em muitos casos com níveis de sobre-exploração elevados, levando o conforto dos utentes a níveis muito baixos.

²⁰ O Sotavento engloba o litoral dos concelhos de Loulé, Faro, Olhão, Tavira, Castro Marim e Vila Real de Santo António, onde dominam fenómenos conjugados de erosão e de acumulação, com barreiras arenosas extensas, onde se destaca o sistema de ilhas-barreira da Ilha Formosa e a planície costeira da Manta Rota-Vila Real de Santo António. Embora, em termos absolutos, o recursos praia seja maior, a utilização das praias no pico da época balnear atinge níveis de densidade idênticos aos verificados na Barlavento.

livre e edificável, isto é, descontando as áreas de edificabilidade condicionada ou impedida, não ultrapassa uns residuais 1,3% da área total;

- *na faixa entre os 500 metros e os 200 metros, aqueles valores sobem respectivamente para cerca de 45% e 10%, respectivamente no barlavento e Sotavento.”.*

Segundo o PROT-AL, estes dados revelam a intensa pressão exercida sobre o litoral e o presente estado de quase esgotamento dos espaços edificáveis na faixa costeira do Algarve, nem sempre com qualidade urbana, ambiental e paisagística nem adequadamente estruturadas em termos de ordenamento dos usos e actividades, infra-estruturação, equipamentos, dotação adequada em espaços exteriores e em actividades de apoio ao turismo.

5.2.5.3 Normas Gerais e Específicas

Tendo presente esta realidade, torna-se necessário promover a protecção, requalificação e valorização da faixa costeira, impondo severas restrições e ocupações futuras. Neste sentido o PROT-AL desenvolve os seguintes critérios de ordenamento específico, que deverão ser consagrados nos PDM, distinguindo-se três níveis diferentes, correspondentes à “Margem”, à “Zona Terrestre de Protecção” e à “restante área de retaguarda”:

- *“não são autorizadas novas construções dentro da “Margem” das águas do mar fora dos perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística, com excepção de infra-estruturas e equipamentos de apoio balnear e marítimos em conformidade com o estabelecido nos PEOT;*
- *não são autorizadas novas construções na “Zona Terrestre de Protecção” (faixa de 500 metros a contar da “Margem”), fora dos perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística, à excepção de infra-estruturas e equipamentos colectivos de iniciativa pública e de inequívoco interesse público, e bem assim de infra-estruturas e equipamentos de apoio balnear e marítimo e, ainda, de operações de realocação em EOT (Espaços de Ocupação Turística);*
- *na faixa entre os 500 e os 2000 metros, as novas ocupações fora dos perímetros urbanos de aglomerados tradicionais, isto é, de génese não turística, ficam condicionados ao regime de edificabilidade dos EOT (ou de novos núcleos de desenvolvimento turístico que venham a ser definidos) – exceptuando-se as ocupações*

de infra-estruturas e equipamentos colectivos de iniciativa pública e de interesse público. É ainda admitida a recuperação de áreas degradadas, designadamente mediante a requalificação ou construção de infra-estruturas, equipamentos e parques urbanos e empresariais, sem a componente de alojamento, desde que considerados de interesse municipal;

- *no âmbito da revisão dos PDM devem ser elaborados estudos de caracterização para todas as áreas actualmente ocupadas na faixa costeira, com vista à sua reestruturação e qualificação, visando eliminar conflitos entre usos, requalificar as actividades turísticas – alojamento e equipamentos, descongestionar áreas sobreocupadas, satisfazer carências de infra-estruturas, equipamentos e espaços exteriores e qualificar as frentes de mar, enquadrando soluções coerentes com o espaço envolvente;*
- *devem ainda ser respeitados os corredores ecológicos meridionais e costeiros.”*

Para além destes aspectos referidos anteriormente, os PDM devem ainda, em todo o litoral:

- *“identificar os valores e recursos naturais com importância estratégica e definir as regras e princípios para as diferentes utilizações (assim como impor restrições e condicionamentos);*
- *conter normas de protecção dos valores naturais e patrimoniais, identificar áreas sensíveis e de risco;*
- *conter medidas de combate aos factores antrópicos, que alteram a configuração da linha de costa, assim como medidas de requalificação de áreas degradadas;*
- *impedir a ocupação urbana e edificada em mancha contínua ao longo da linha de costa e a abertura de vias sobre a costa;*
- *promover a reconversão urbanística de áreas degradadas, em processo de degradação, sobreocupadas e com usos desadequados, bem como dos respectivos espaços exteriores e espaços públicos,*
- *promover a gestão integrada do litoral, promovendo parcerias público-privadas, com vista à viabilização financeira das realizações.”*

O PROT-AL menciona ainda que as autarquias locais devem, em articulação com a Administração Central, promover intervenções articuladas e integradas de qualificação do espaço litoral, que assegurem a função ecológica que o litoral desempenha, tendo em consideração as tipologias territoriais existentes, preservando os valores biofísicos, ecológicos e paisagísticos em presença, impedindo intrusões e condicionando usos.

Apesar do esgotamento de quase todos os recursos presentes no território litoral algarvio, as orientações do PROT-AL são claras e objectivas no que se refere às limitações impostas, apesar de serem um pouco vagas e sem a especificidade que este território necessita.

Após a análise pormenorizada aos conceitos utilizados pelos diferentes PROT elaborados para o território continental, verifica-se que a maioria adopta os conceitos estabelecidos pela ENGIZC. Contudo verificam-se diferenças na nomenclatura e nas áreas adoptadas por cada uma das entidades competentes, como se pode verificar na TABELA 9.

TABELA 9 – Síntese dos Conceitos Utilizados pelos PROT

CONCEITOS					
ENGIZC	PROT N	PROT C	PROT OVT	PROT A	PROT AL
LITORAL	*	*	Faixa litoral (2000 e 5000m)	Faixa de protecção da zona costeira (mínimo de 5000m)	*
ZONA COSTEIRA (até 2000m de costa)	*	* Faixa complementar à zona terrestre de protecção (500 e 2000m)	* (500m)	* (2000m de costa)	Retaguarda da Zona Terrestre de Protecção (500 e 2000m)
ORLA COSTEIRA (até os 500m)	*	* Faixa marítima de protecção (máximo de 30m) Margem (máximo de 50m) Zona terrestre de protecção (máximo de 500m)	* (500 e 2000m)	* (500m de costa)	Margem (máximo de 50m) Zona Terrestre de Protecção (50 e 500m)
LINHA DE COSTA	*				

A análise da TABELA 9 demonstra que na sua maioria todos os PROT utilizam os conceitos que constam da ENGIZC, o que, apesar da especificidade de cada território, demonstra já o contributo da própria estratégia na homogeneização da nomenclatura técnica utilizada, facto este que constitui também um dos objectivos de implementação da ENGIZC.

O PROT-C e o PROT-AL associam ainda algumas definições complementares utilizadas pelos restantes PROT, nomeadamente a definição da faixa marítima de protecção, da margem e da zona terrestre de protecção. Em termos de área, os PROT que utilizam estes conceitos, o resultado é semelhante e, mais uma vez, se encontram nas orientações definidas pela ENGIZC.

De notar que com a publicação da ENGIZC o país passou a dispor de um documento enquadrador de princípios a observar na gestão territorial com objectivos de coerência, estruturado e transversal e que nas restrições impostas, disciplina o uso e a ocupação do solo nas zonas costeiras. As actuais dinâmicas territoriais impostas pelo crescimento das zonas urbanas costeiras exige um maior cuidado aquando da implementação das políticas de sustentabilidade sectoriais. A aprovação dos PROT vem facilitar a forma como estas políticas possam ser implementadas de um modo mais eficaz, contribuindo para a mitigação dos problemas que actualmente afectam a zona costeira continental.

Como refere a ENGIZC, a aplicabilidade no território das limitações impostas “*deverá seguir um critério de flexibilidade*” de forma a que sejam consideradas as especificidades de cada território. Dada a vulnerabilidade de cada região tornou-se responsabilidade de cada PROT limitar de forma mais ou menos intensa a ocupação do solo no seu território litoral.

A concentração populacional e de actividades económicas demonstra de forma clara a importância que a zona costeira tem no território nacional pelo que deve ser considerado um recurso fundamental a ter em conta quando são definidas as políticas e planos que possam de alguma forma colocar em risco os valores nela presentes.

Da análise efectuada aos PROT constata-se que, quer ao nível das orientações gerais quer ao nível das normas específicas há uma clara identificação das Linhas de Orientação Estratégicas propostas no PNPOT, uma vez que estabelece a forma como se deve articular e organizar a gestão do território, não só pelo ordenamento especial a que está sujeito, mas também pelas grandes opções que devem ser feitas a nível regional.



CAPÍTULO 6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os trabalhos desenvolvidos por Marques, demonstram que em 1991, o continente Europeu é aquele onde se verifica um maior grau de urbanização, pois cerca de 64% da população residia em aglomerados com mais de 10 mil habitantes. Estudos mais recentes revelam que estas taxas tenderam a estabilizar. Relativamente ao território nacional, entre 1800 e 1991, mantem-se a taxa de urbanização na ordem dos 16%. Os efeitos do processo de industrialização fazem-se sentir em Portugal de forma retardada, daí os impactos dessa industrialização e urbanização serem mais tardios. Portugal atinge o seu pico de crescimento urbano na década de setenta enquanto algumas das principais cidades europeias atinge o seu pico em décadas anteriores.

Nos últimos sessenta anos, realçam-se duas décadas: a década de sessenta associada a elevadas perdas demográficas (forte período de emigração portuguesa) e a década de setenta que se realçou pelo forte crescimento populacional (o período de retorno populacional das ex-colónias).

Nos anos oitenta as dinâmicas positivas são mais contidas e os territórios em perda demográfica continuam a registar perdas da mesma ordem de grandeza. A população residente no seu conjunto estabiliza (0,4%), o interior em regressão demográfica estende-se novamente e as áreas em progressão circunscrevem-se.

Na década de noventa os processos de urbanização intensificam-se e estendem-se. A população residente aumenta cerca de 5%. São sobretudo as áreas urbanas que ganham importância. Nesta década algumas áreas urbanas das cidades médias e de alguns centros urbanos demonstram algum vigor, já que aumentam a sua população residente.

A análise à estrutura do povoamento, em Portugal continental, demonstra as tendências de implantação no território dos espaços litorais. Observa-se que estas são áreas com fortes processos de crescimento demográfico, com importantes recursos paisagísticos e naturais e espaços com elevada capacidade de atracção de investimentos turísticos.

Ao longo do século XX verificam-se dois fenómenos nas zonas litorais: a intensificação da construção no litoral e o aumento dos fenómenos de erosão costeira.

De acordo com o PNPOT e numa análise mais pormenorizada, que permite caracterizar a repartição da área por grandes classes de uso do solo e a sua evolução no período 1985/87-2000, no ano 2000, 75,4% da superfície de Portugal continental era, maioritariamente, ocupada com áreas agrícolas (48%) e povoamentos florestais (27,4%), tendo ocorrido nos 14 anos

anteriores uma ligeira diminuição do seu peso no total (-1,3%), devido ao decréscimo quer das áreas agrícolas (-1,9%) quer dos povoamentos florestais (-1,5%).

Em termos de dinamismo, as áreas que se destacam são as envolventes aos centros urbanos de Lisboa e Porto, onde se constatou uma maior alteração da ocupação agrícola e uma fragmentação mais intensa das várias manchas de uso. A tendência nacional verifica o aumento generalizado da área urbana (incluindo os espaços de infra-estruturas económicas e territoriais), apesar de que, o fenómeno de ocorrência e a maneira como se manifesta no território mostram grandes diferenças.

Estas dinâmicas de ocupação e transformação espacial configuram um conjunto complexo de problemas para o ordenamento do território. O processo de litoralização intensifica estes conflitos de uso do solo acarretando grandes consequências para o território costeiro continental.

Na generalidade, as zonas costeiras defrontam um maior número de problemas económicos, sociais e ambientais do que quaisquer outras áreas da União Europeia. A zona costeira portuguesa não é excepção e tem promovido ao longo dos séculos a fixação dos aglomerados urbanos e das actividades económicas ao longo do seu território.

A dinâmica dos processos costeiros naturais condiciona a fixação das actividades humanas nas áreas do litoral, por outro lado, a actividade antrópica que nelas se verificam acabam por se tornar um factor de agravamento dos problemas naturais e conseqüentemente a sua capacidade de desempenho das suas funções essenciais.

Em 1999, um estudo desenvolvido pela Comissão Europeia revela que eram quatro os principais problemas com evidente incidência na zona costeira: o desenvolvimento não planeado (e correspondentes fenómenos de fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes), o declínio dos sectores tradicionais relacionados com o ambiente (levando ao aparecimento de problemas sociais e económicos), a erosão costeira e a rede de comunicação e de transportes adequadas (face às dinâmicas de alteração dos aglomerados e da suas necessidades).

Em 2001, um comunicado publicado pela mesma Comissão Europeia relativo à gestão integrada das zonas costeiras considera as zonas costeiras um sistema complexo e delicado, que está sujeito a problemas de índole biofísica e biológica (erosão costeira, destruição de habitats, perda de biodiversidade, contaminação dos recursos hídricos e do solo e qualidade e

quantidade de água) e problemas de carácter antrópico (desemprego e instabilidade social, coerência na utilização dos recursos, destruição do legado cultural e do tecido social, perda material (perdas relativas às opções de desenvolvimento), perda de oportunidades de emprego e marginalização e emigração).

No mesmo ano, a Comissão Europeia publica um documento relativo às zonas costeiras em que os problemas com especial incidência aumentam para sete. Para além dos referidos em 1991 são enumerados mais três: expansão urbana, poluição, destruição de habitats. Para além do desenvolvimento pouco planeado de muitos dos aglomerados costeiros, a expansão urbana é tida como um dos novos problemas que as zonas costeiras têm de enfrentar. Esta expansão urbana associada ao desenvolvimento não planeado leva-nos muitas vezes à desqualificação dos espaços urbanos. Verifica-se ainda que surgem dois problemas directamente relacionados com o meio ambiente – poluição e destruição de habitats – que podem ser minimizados com uma expansão urbana dos espaços controlada.

Da análise da problemática actual da gestão das zonas costeiras torna-se claro que os factores indutores dos problemas se podem dividir em dois grupos: os que são naturalmente induzidos e os provocados pela acção do homem.

O elenco destes problemas identificados devem constituir a base para a definição das políticas de desenvolvimento territorial, balizando a sua ambição e qualificando o esforço a efectuar.

Da análise do PNPT reconhece-se a importância destes territórios ao considerar a protecção e valorização das zonas costeiras como um dos mais importantes recursos para o correcto ordenamento do território. São identificadas as causas fundamentais da erosão a diminuição do afluxo de sedimentos, a ocupação desregrada do litoral e a subida do nível médio das águas do mar. A juntar a estes factores afirma-se a ocupação pouco planeada do litoral, como um dos principais causas dos actuais problemas. Tentar evitar e/ ou minimizar os efeitos dos processos erosivos nem sempre se tem mostrado uma tarefa fácil, pois é reconhecida a dificuldade em conhecer profundamente os eventuais impactos da actividade humana.

Sob o ponto de vista regional, em 2004, cerca de 10% das zonas costeiras da UE já eram artificiais e possuíam um sistema de defesa. Em Portugal Continental verifica-se que na zona Norte, a percentagem de zonas costeiras artificiais situa-se entre os 15% e os 45%. A região do litoral Alentejano e toda a costa Algarvia apresentam territórios litorais com níveis de

artificialização abaixo dos 15%. Segundo fontes do projecto EUROSION e da AEA para a região Centro não existem resultados. Segundo o mesmo projecto cerca de um quinto das zonas costeiras sofre os severos efeitos do recuo da linha de costa (recuos na ordem dos 0,5m e os 2m anuais).

Por outro lado, o relatório da AEA, “The Changing Faces of Europe’s Coastal Areas” demonstra que a superfície artificializada, nos primeiros dez quilómetros de costa, associada ao uso do solo aumentou nas últimas décadas (aumento de cerca de 6% da superfície artificializada). Este aumento, verifica-se em maior escala no primeiro quilómetro de costa (cerca de 12%).

Relativamente à agricultura, verifica-se um aumento da agricultura intensiva, através do aumento das áreas aráveis e das culturas permanentes e da diminuição das áreas de pastagem, dos terrenos agrícolas mistos e das zonas húmidas (uma vez que estas são transformadas em solo urbano e em terrenos de agricultura intensiva).

O uso do solo sofre mudanças significativas entre 1990 e 2000, nomeadamente com o aumento das superfícies artificializadas, da diminuição das zonas de pastagem e o aumento das zonas com culturas permanentes. Em 2000, a percentagem de área abrangida por superfícies artificializadas foi 25% maior no litoral do que no interior. As tendências mostram que nas zonas costeiras europeias a taxa de crescimento das superfícies artificializadas foi cerca de um terço mais rápido no litoral do que no interior.

Paralelamente, o crescimento das superfícies artificializáveis em zona urbana nas zonas costeiras europeias prosseguiu. No que se refere às taxas anuais de crescimento observadas durante o período de 1990 e 2000, projectava-se que em 2004, as taxas de 1990 estivessem ultrapassadas em 12%. O desenvolvimento mais rápido da Europa foi observado em Portugal (34%).

Confirma-se, ao longo da análise efectuada, que o crescimento das cidades está relacionado com o aumento da população. Em contraste a expansão urbana, que é um fenómeno mais recente, não está directamente relacionada com este aumento populacional mas sim associada a factores inerentes às cidades modernas (preferência por habitações individuais, a crescente mobilidade, as decisões de investimento e a coerência na aplicabilidade das leis do uso do solo).

Confirma-se também a crescente urbanização do espaço litoral da EU e observa-se que, pese embora alguns projectos urbanísticos sejam devidamente elaborados e desempenhem um papel importante no planeamento das zonas costeiras, a verdade é que as urbanizações situadas ao longo da orla costeira foram, na maior parte das vezes, construídas de forma casuística sendo o seu resultado caótico.

Portugal não foge a esta constatação do que se passa no espaço europeu costeiro. Confirma-se que Portugal é um dos países em que o crescimento de áreas urbanas, nas áreas circundantes às principais cidades do litoral, foi mais rápido e intenso. Em 2000, 50% das áreas urbanas do Continente estavam localizadas nos primeiros 13km de linha de costa, uma área que engloba apenas 13% do território.

Os dados analisados mostram que as superfícies artificializadas tiveram um aumento anual, entre 1990 e 2000 de aproximadamente 190km². Devido ao carácter irreversível desta transformação (natural para urbano) esta mudança tem sido vista como uma das maiores ameaças ao desenvolvimento sustentável das zonas costeiras. Cerca de 61% destes territórios transformados em superfícies artificializadas são devido à habitação, aos serviços e ao lazer. Mais uma vez, uma análise mais pormenorizada demonstra que as superfícies urbanas estão mais concentradas no primeiro quilómetro de costa. Este facto permite afirmar que é neste primeiro quilómetro onde as pressões são maiores e onde a ocupação é mais elevada.

Constata-se, em Portugal continental, as maiores perdas de áreas agrícolas nas zonas costeiras. Apesar de se verificar um aumento dos terrenos aráveis, na maioria dos países europeus estes perdem significado uma vez que acabam por ser perdidas para o desenvolvimento urbano (impulsionado pelo aumento do preço dos terrenos em áreas adjacentes aos aglomerados urbanos).

Apesar de amplamente utilizadas, as zonas húmidas costeiras continuam com um baixo valor económico, o que contrasta com o seu elevado valor ecológico. Com o auxílio da tecnologia moderna é possível, de forma rápida e barata, transformar os terrenos húmidos em terrenos secos mais aptos à construção. Esta transformação aliada à crescente pressão urbana das zonas costeiras e à falta de consciência pública acerca da sua importância contribuiu, de forma significativa, para as perdas verificadas.

Em termos legislativos, destaca-se o diploma que constituiu as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo estabelecidas pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto. A

entrada em vigor do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro transformou-se num marco para a implementação dos Instrumentos de Gestão Territorial, particularmente importantes para os territórios da zona costeira.

O elevado número de iniciativas e instrumentos com aplicação no território continental nos últimos 30 anos confirma, por um lado, o dinamismo das políticas públicas e por outro, o reconhecimento de actuação efectiva de controlo do desenvolvimento territorial. Portugal enfrentou até então sérios problemas de desordenamento do território, por insuficiência de coordenação e de acção colectiva das entidades competentes. Contrariar estas tendências implicou o reconhecimento de um objectivo comum e uma mudança de atitude nomeadamente quando se fala na valorização que é imputada ao ordenamento do território.

Entre os diferentes instrumentos jurídicos e iniciativas criadas há a destacar a entrada em vigor da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto que permitiu que as bases da política de ordenamento do território e urbanismo fossem estabelecidas hierarquizando os níveis de actuação e de desenvolvimento das políticas públicas.

Em termos conclusivos, nesta matéria, verifica-se que Portugal, desde 1993 tem evoluído de forma exemplar no que se refere à sua legislação com incidência na zona costeira e que tem vindo a trabalhar cada vez mais no sentido de melhorar esse desempenho.

Neste contexto merecem particular destaque nesta investigação os PROT que se constituem como instrumentos de natureza estratégica que em conjunto com o PNPOT traduzem as grandes opções de organização do território e que estabelecem as directrizes de carácter genérico sobre a utilização do solo constituindo desta forma, o quadro de referência a considerar na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial, isto é dos Planos Directores Municipais.

A situação actual dos cinco PROT elaborados para Continente, mostra que apenas três (PROT-OVT, PROT-A e PROT-AL) se encontram aprovados. o PROT-N aguardar publicação após ter decorrido a fase de consulta pública, e o PROT-C em fase de aprovação pela Comissão Mista de Coordenação, para posterior consulta pública.

Uma análise pormenorizada aos conceitos utilizados pelas diferentes entidades encarregues pela elaboração dos documentos dos PROT verifica-se que a maioria utiliza os conceitos definidos pela ENGIZC.

Todas as entidades utilizam conceitos semelhantes na elaboração dos PROT e as principais diferenças estão entre os documentos elaborados antes e depois da criação da ENGIZC. São elaboradas orientações específicas para cada área demonstrando o olhar atento e pormenorizado que as zonas costeiras são capazes de captar, face à sua importância estratégica e aos problemas nela existentes. Desta forma, os PROT irão constituir a base das linhas orientadoras para a elaboração dos PDM's.

A concretização destas orientações ao nível dos PMOT's deverá promover efectivamente um desenvolvimento equilibrado da zona costeira consentâneo com os valores ambientais, sociais e económicos existentes.

Deverá ainda constituir um referencial técnico de apoio à gestão urbanística do litoral, uma vez que aplicação dos normativos específicos definidos nos vários Planos analisados integram, pela primeira vez, uma linguagem mais incisiva, restritiva, condicionadora sendo mesmo em muitos dos casos proibitiva.

Face à investigação efectuada e à reflexão decorrente desta, pode-se afirmar que os PROT poderão vir a constituir-se como um instrumento privilegiado de ordenamento do território costeiro. As expectativas geradas em torno da sua implementação são, por isso, elevadas.



BIBLIOGRAFIA

Bibliografia Referida e Bibliografia Consultada e não Referida

(...) ANÓNIMO, O Território, Documento policopiado, p. 30

AEA, 2008, Relatórios do Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território em Portugal 20 anos, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora, p. 62

AEA, 2009, Sinais da AEA: Questões Ambientais Chave para a Europa, Copenhaga: Agência Europeia do Ambiente, p. 40

ALVES M., 2006, Gestão Sustentável da Zona Costeira: Contributos para um Modelo de Avaliação. Tese para obtenção do grau de Doutor em Ciências Aplicadas ao Ambiente, na Universidade de Aveiro, Aveiro..p.258

ALVES, M.F.L., FERREIRA, J.C., 2003, 10 Years after the Rio Summit – the Assessment of Portuguese Coastal Zone Planning System. *In: Journal of Coastal Research*, SI 39 Vol II Proceedings of the 8th International Coastal Symposium, Brazil, Brazil. Editores A. Klein et al, p. 935-940

APA, 2008, REA 2007 Portugal - Relatório do Estado do Ambiente 2007, Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora, Portugal, p. 432

BATISTA, P. *et al*, 2008, Análise e Discussão do Normativo de Base Territorial Definido para o Ordenamento da Zona Costeira Continental, Universidade de Aveiro, p.10 (*in press*)

CARREAU, P. R. & GALLEGU, F. J., 2006, *EU25 Coastal Zone Population Estimates from the Disaggregated Population Density data 2001*, European Commission, DG Joint Research Centre.

CCDR ALENTEJO, 2007, Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, Diagnóstico Regional, Alentejo, p.77

CCDR ALENTEJO, 2009, Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo, Relatório Fundamental – Proposta para discussão pública, Alentejo, p. 150

CCDR C, 2009, Plano Regional de Ordenamento do Território do Centro, Proposta de PROT-C, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, Coimbra, p. 162

CCDR LVT, 2008, Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo, PROT OVT Proposta para Discussão Pública, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento de Lisboa e Vale do Tejo, Lisboa, p.310

CCDR N, 2009, Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Norte, Proposta de Plano, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto, p. 248

CE, 1999, Para uma Estratégia Europeia de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC): Princípios Gerais e Opções Políticas, Um Documento de Reflexão, Direcções-Gerais Ambiente, Segurança Nacional e Protecção Civil, Pesca, Política Regional e Coesão, Luxemburgo, p.35

CE, 2001, A União Europeia e as Zonas Costeiras. Inverter as Tendências nas Zonas Costeiras Europeias, p. 36

CE, 2002, Comunicado da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Rumo a uma Estratégia de Protecção e de Conservação do Meio Marinho, COM(2002) 539 final, Bruxelas, p. 73

CE, 2005, Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho (directiva “estratégia para o meio marinho”) SEC(2005)1290, COM(2005) 505 final, Bruxelas, p. 31

CE, 2007, Comunicação da Comissão Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Avaliação da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) na Europa. COM (2007) 308 final, Bruxelas p.11

CE, 2008, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial SEC(2008)2550, COM(2008) 616 final, Bruxelas p.13

CNADS, 2001, Reflexão sobre o Desenvolvimento Sustentável da Zona Costeira, Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, p.53

CPMR, 2005. *Europe of the Sea: Towards a maritime policy for the Union. Contribution to the reparation of the Green Paper*. Technical Paper from the CPMR General Secretariat. France, p. 17.

DGOTDU/MAOTDR, 2007a, Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território. PNPT Sumário. Território Portugal, p.38

DGOTDU/MAOTDR, 2007b, Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território. Relatório. Território Portugal, p. 149

DIAS J.A., POLLETE M. & CARMO J.A, 2007, O Desafio da Gestão Costeira Integrada, artigo da Revista de Gestão Costeira Integrada, número 7, fascículo 1, pp. 3-4

DIAS, J. A., 2005, Evolução da Zona Costeira Portuguesa: Forçamentos Antrópicos e Naturais, Encontros Científicos, p. 21

DIAS, J.A., e FERREIRA, O., 1994, Estudos Sintéticos de Diagnóstico da Geomorfologia e da Dinâmica Sedimentar dos Troços Costeiros entre Espinho e Nazaré (Universidade do Algarve)

EC, 1999, ESDP - European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Luxembourg, p.87

EC, 1999a, Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management (ICZM), p. 92

EEA, 2005a, Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Europe, European Environmental Agency Technical Report nº 7/2005, Copenhagen, European Environmental Agency, p. 84

EEA, 2005b, *The European environment — State and Outlook 2005*. Copenhagen.

- EEA, 2006a, European Environmental Agency Briefing 03/2006: Degradação Contínua das Costas Europeias Ameaça Níveis de Vida Europeus, Copenhagen: European Environmental Agency, p. 4
- EEA, 2006b, European Environmental Agency Briefing 04/2006: Expansão Urbana na Europa, Copenhagen: European Environmental Agency, p. 4
- EEA, 2006c, The Changing Faces of Europe's Coastal Areas, EEA Report nº 6/2006, Copenhagen: European Environmental Agency, p. 112
- EEA, 2006d, Urban Sprawl In Europe, The Ignored Challenge, EEA Report nº 10/2006, Copenhagen: European Environmental Agency, p. 60
- EEA, 2007, Europe's Environment: The fourth assessment, Copenhagen: European Environment Agency, p. 453
- FERREIRA, J.C., 2003, Coastal Zone Vulnerability and Risk Evaluation. A Tool For Decision-Making (An Example In The Caparica Littoral - Portugal). *In: Journal of Coastal Research*, SI 39 Vol III Proccendigs of the 8th International Coastal Symposium, Brazil, pp.1590-1593
- FERREIRA, J.C., et al, 2003, Coastal Greenways: Interdisplinary and Integration Challenges for the Management of Developed Coastal Areas. *In: Journal of Coastal Research*, SI 39; Proccendigs of the 8th International Coastal Symposium, Brazil, ISSN 0749-0208.
- FONSECA L. C, 2007, A Saga do Litoral Português (ou só mais um capítulo do infortúnio lusitano), artigo sem revisão editorial publicado na Revista de Gestão Costeira Integrada, número 7, fascículo 1, pp. 5-16
- GOMES, F. V., 2007, A Gestão da Zona Costeira Portuguesa, artigo publicado na Revista da Gestão Costeira Integrada, número 7, fascículo 2, Brasil, pp. 83-95
- GOMES, F. V., *et al.*, 2008, Basis for a National Strategy for integrated Coastal Zone Management – In Portugal, *Journal of Coastal Conservation* (2008) 12: 3-9, p.7
- HENRIQUES, R. *et al*, 2001, Estatísticas de Ocupação do Solo para Portugal Continental, ESIG 2001, CNIG, Oeiras, p. 15
- IA/MAOT, 2005, REA 2003 - Relatório do Estado do Ambiente 2003 Portugal, Instituto do Ambiente e Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Amadora, p.242
- IA/MAOTDR, 2005, Relatório do Estado do Ambiente 2004, Instituto do Ambiente e Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Amadora, p.101
- IA/MAOTDR, 2006, REA 2005 - Relatório do Estado do Ambiente 2005 Portugal, Instituto do Ambiente e Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, p.106
- IA/MAOTDR, 2006, Relatório do Estado do Ambiente 2005. Agência Portuguesa do Ambiente. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Amadora, p. 106
- IA/MAOTDR, 2007, REA 2006 - Relatório do Estado do Ambiente 2006, Instituto do Ambiente e Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, p.115

- INAG, 2009, Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, Documento para Discussão Pública, Lisboa, p. 84
- KLEIN, R., 2002, Coastal Vulnerability, Resilience and Adaptation to Climate Change An Interdisciplinary Perspective, Kumulative Dissertation, Kiel, p. 40
- MAFRA, F., SILVA, J.A., 2004, Planeamento e Gestão do Território, Coleção Inovação e Governação nas Autarquias, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, p. 96
- MAOTDR, 2007, GIZC - Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, p. 112
- MAOTDR/CCDR ALGARVE, 2007, Plano Regional de Ordenamento Territorial do Algarve PROT Algarve – Um Território com Futuro, Volume I – Plano, Algarve, p.215
- MAOTDR/GSEOTS, 2005, PROT 2006 – Orientações Gerais para a Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, p.25
- MAOTDR/INAG, 2006, Execução da Recomendação sobre Gestão Integrada da Zona Costeira em Portugal. Relatório Preliminar p. 98
- MARQUES, T. S., 2004, Portugal na Transição do Século: Retratos e Dinâmicas Territoriais, Edições Afrontamento, p.466
- MCOTA/DRAOT-C, 2003, O Litoral da Região Centro de Portugal – Um Caso Preocupante de Risco e de Perda de Território, Portugal em Acção, Coimbra, p.49
- MEA, 2005a, Our human planet: summary for decision makers/Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, p. 109
- MEA, 2005b, Ecosystems and human well-being: current state and trends. Findings of the Condition and Trends Working Group/Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, p. 917
- MOTA, I. *et al*, 2005, Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável ENDS 2005-2015, Lisboa, p. 145
- PEREIRA da SILVA, C., 2003. Landscape Perception and Coastal Management: A Methodology to Encourage Public Participation. *In*: Journal of Coastal Research, SI 39; Proceedings of the 8th International Coastal Symposium, SC – Brazil, ISSN 0749-0208, 6p.
- PINTO P., 2008, Sistemas de Apoio à Gestão das Zonas Costeiras: aplicação de um modelo para simulação do crescimento urbano no trecho Ovar – Mira, Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Ciência e Sistemas de Informação Geográfica. Instituto Superior de Estatística e Gestão da Informação da Universidade Nova de Lisboa. Portugal p.96
- PORTAS N., DOMINGUES A. & CABRAL J., 2003, Políticas Urbanas: Tendências, Estratégias e Oportunidades. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, p.295
- Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2007, de 20 de Agosto – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – 2015 (ENDS) e o respectivo Plano de Implementação, incluindo os indicadores de monitorização (PIENDS).

SOUSA L., 2008, Metodologias de Ordenamento do Espaço Marinho: Aplicação à Ria de Aveiro. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Engenharia do Ambiente. Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro p. 102

ZHANG, X., DOUGLAS, B.C. & LEATHERMAN, S.P., 2004, Global Warming and Coastal Erosion, Climate Change, p. 64