

**Contributo para Novas Metodologias de Avaliação e Monitorização
dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira em Portugal Continental**

Susana Cristina Marques de Lucena

**Dissertação de Mestrado em Gestão do Território
Área de Especialização em Planeamento e Ordenamento**

Dezembro, 2014

Agradecimentos

Quero antes de mais agradecer ao meu orientador, o professor Carlos Pereira da Silva, por todo o tempo dispensado, pela ajuda na escolha do tema e na partilha de informação, bem como por me acompanhar nesta etapa tão importante da minha vida como estudante.

A todos os amigos que de alguma forma estiveram presentes, mas um agradecimento especial à Susana, ao Gonçalo e ao Bruno.

À minha família em geral, aos meus pais pelo incondicional apoio e motivação e um particular obrigado à minha irmã Catarina por tudo.

Resumo

O contínuo aumento populacional nas zonas costeiras tem vindo a intensificar as várias situações de conflito de usos do solo, afectando fortemente os ecossistemas litorais, alterando os equilíbrios morfodinâmicos pré-existentes e destruindo irreversivelmente protecções naturais. Em Portugal, foram criados, em 1993, os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), através do DL n° 309/93, de 2 de Setembro, com vista à compatibilização das actividades específicas da orla costeira e a conservação da natureza. Actualmente, todos os POOC, em Portugal Continental, já atingiram o seu tempo de vigência (10 anos) ou por situações diversas de desconformidade a sua revisão foi antecipada. Nesta fase do processo de planeamento conduzido pelos POOC, a avaliação, além de estar prevista na legislação em vigor, é de grande importância técnica, processual e de boa governança. Porém este facto raramente acontece em Portugal e os POOC com a excepção dos pertencentes à Região Tejo não avançaram neste sentido. Importa conferir aos futuros planos maior eficácia, por um lado, ao proceder-se a uma real avaliação da 1ª geração de planos, para que os erros cometidos não se repitam, e, por outro, ajustar às reais necessidades das populações e das especificidades dos territórios. A presente investigação tem o objectivo de contribuir para a avaliação e monitorização dos POOC, ao fornecer informação respectiva aos de 1ª geração, abordando também as actuais e futuras preocupações com as zonas costeiras.

Palavras – Chave: Litoral; Zona Costeira; Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC); Avaliação; Monitorização

Abstract

The continuous population growth in coastal zones has been intensifying the several conflict situations of soil usages, strongly affecting the coast ecosystems, changing the pre-existing morphodynamic balance and irreversibly destroying natural protections. In Portugal, in 1993, were created the Planning of the Coastal Zone (Planos de Ordenamento da Orla Costeira POOC), through DL n° 309/93, 2 of September with the aim of make compatible specific activities in the costal zones and nature conservation. Nowadays, all the Continental Portugal POOC reached their lifetime (10 years) or due to several nonconformity situations its revision was anticipated. In this phase of the planning process conducted by the POOC, the evaluation, in addition to be predicted in the current legislation, has huge technical relevance, procedural and of good governance. However, is almost never happens in Portugal and the POOC were not exception. Only the POOC belonging to Tejo Region moved towards this direction. It matter to provide to the future POOC more efficiency, in on hand, through the real evaluation of the 1st generation of plans in order to not repeat past mistakes, in other hand to adjust POOC to the real population and territorial specific needs. The presented research aims to contribute to the development of new evaluation and monitoring of POOC methodologies, providing the information of the 1st generation of POOC, addressing actual and future concerns with the costal zones as well.

Keyword: Coast; Coastal Zone; Plans for Coastal Zone Management (POOC); Evaluation Monitoring

Acrónimos

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

AESM-EMSA - Agência Europeia de Segurança Marítima

AMN - Autoridade Marítima Nacional

APA - Agência Portuguesa do Ambiente

ARH - Administração de Região Hidrográfica

CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CE - Comissão Europeia

CEE - Comissão Económica Europeia

CILBH - Comissões Interministerial de Limites e Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas

DGPM - Direcção-Geral da Política do Mar

DGT - Direcção-Geral do Território

DL - Decreto-Lei

DPH - Domínio Público Hídrico

DPM - Domínio Público Marítimo

DRAP - Direcções Regionais de Agricultura e Pescas

ENDS - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

ENGIZC - Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira

ENM - Estratégia Nacional Marítima

GIZC - Gestão Integrada da Zona Costeira

ICNB - Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade

ICNF - Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas

IGT - Instrumentos de Gestão Territorial

IH - Instituto Hidrográfico

INAG - Instituto da Água

IPMA - Instituto Português do Mar e da Atmosfera

ITP - Instituto do Turismo de Portugal

LMPMAV - Linha Máxima Preia-Mar de Águas Vivas

PBH - Plano de Bacia Hidrográfica

PDM - Plano Director Municipal

PEOT - Planos Especiais de Ordenamento do Território

PMOT - Planos Municipais de Ordenamento do Território

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

POOC - Plano de Ordenamento da Orla Costeira

PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

PROT - Plano Regional de Ordenamento do Território

RCM - Resolução do Conselho de Ministros

REN - Reserva Ecológica Nacional

UOPG - Unidades Operativas de Planeamento e Gestão

Conteúdo

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract.....	iii
Acrónimos.....	iv
Conteúdo.....	vi
Índice de Figuras.....	viii
Índice de Tabelas	ix
1 Apresentação do Trabalho.....	1
1.1 Introdução ao Tema	1
1.2 Problemática	2
1.3 Objectivos e Estrutura da Dissertação	3
1.3.1 Finalidade e Objectivos	3
1.3.2 Estrutura da Dissertação	4
1.4 Metodologia	6
1.4.1 Procedimentos e instrumentos de recolha dos elementos de análise .	6
1.4.2 Realização da Matriz SWOT	7
2 Ordenamento e Gestão do Litoral	9
2.1 Definição de Conceito	9
2.1.1 Ordenamento do Território	9
2.1.2 Zona Costeira.....	10
2.2 Gestão Integrada da Zona Costeira	13
3 Ordenamento e Gestão do Litoral em Portugal Continental	17
3.1 Iniciativas no Litoral	17
3.2 Organismos e Entidades com competências no Litoral Português	25

3.3	A Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira.....	32
3.4	Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira.....	36
3.4.1	Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira e o Futuro	43
4	Análise dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira.....	53
4.1	Definição dos Conceitos	54
4.1.1	Avaliação	54
4.1.2	Monitorização	56
4.2	Situação Actual da Avaliação dos POOC.....	58
4.2.1	Considerações Finais	87
	Conclusão	90
	Bibliografia.....	93
	Legislação	96
	Anexo A.....	99

Índice de Figuras

Figura 1: Estrutura Metodológica da Dissertação	6
Figura 2: Organismos e entidades com competências no litoral em Portugal Continental.	27
Figura 3: Mapa da divisão territorial da 1ª geração de POOC; Fonte: www.apambiente.pt	38
Figura 4: Mudanças na organização institucional e espacial dos POOC.....	49

Índice de Tabelas

Tabela 1: Iniciativas nacionais vinculativas na zona costeira de Portugal.	20
Tabela 2: Iniciativas nacionais não vinculativas na zona costeira de Portugal. .	22
Tabela 3: Iniciativas comunitárias e internacionais que abrangem a zona costeira de Portugal.....	24
Tabela 4: Objectivo - Ordenamento dos diferentes usos e actividades da orla costeira.....	61
Tabela 5: Objectivo - Classificação das praias e a regulamentação do uso balnear	65
Tabela 6: Objectivo – Valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos	67
Tabela 7: Objectivo – Orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira.....	71
Tabela 8: Objectivo - Defesa e Conservação da Natureza	73
Tabela 9: Objectivo – Fruição pública em segurança do Domínio Público Marítimo	77
Tabela 10: Objectivo - Flexibilização das medidas de gestão	83

1 Apresentação do Trabalho

1.1 Introdução ao Tema

O progressivo aumento populacional nas zonas costeiras, conseqüentemente, tem vindo a intensificar as múltiplas situações de conflito de usos do solo, com destaque para alterações nos equilíbrios morfodinâmicos pré-existentes e para destruição irreversível de protecções naturais, constitui um forte desafio à sustentabilidade, cuja preocupação assume dimensão mundial.

Na segunda metade do século XX, com o grande *boom* do fenómeno turístico-balnear muitas áreas litorais ficaram sobreocupadas em poucas décadas. A pressão de utilização do recurso praia reflectiu-se na pressão imobiliária, que de forma rápida e desordenada converteu pequenos povoamentos em grandes cidades (Dias 2003).

Em Portugal, desde 1993 que se encontra regulamentada a elaboração e aprovação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), altura em que passou a ser reconhecida a necessidade de intervenções no litoral enquadradas numa política de protecção e valorização do mesmo. Toda a faixa litoral continental, de Caminha a Vila Real de Santo António, foi dividida em 9 segmentos e entre 1998 e 2005 os respectivos POOC foram elaborados e aprovados.

Tal como todos os Instrumentos de Gestão do Território (IGT) de Portugal os POOC têm um tempo de vigência (10 anos), no entanto a entrada em revisão dos planos deve ser antecipada caso sejam detectadas desconformidades e/ ou desajustes entre o plano e o território. Actualmente todos os POOC, inclusive o último a ser aprovado (POOC Vilamoura - Vila Real de Santo António), já foram remetidos para revisão, através dos respectivos Despachos, encontrando-se finalizada a 1ª geração de POOC.

Em 2009, com a entrada em revisão do primeiro plano, do POOC Ovar – Marinha Grande, inicia-se a 2ª geração de POOC. No entanto, desde a aprovação do diploma que criou os POOC, as zonas costeiras têm sofrido grandes alterações, bem como o conhecimento e a visão sobre as mesmas tem mudado. Neste sentido, o contexto estratégico e operativo do ordenamento da orla costeira, na tentativa de acompanhar a mudança, tem sofrido significativas alterações, com destaque para a Lei da Água (em 2005), a alteração do regime jurídico dos IGT (em 2007) e o novo regime jurídico dos POOC (Barroso et al. 2014).

As alterações no quadro legal, por sua vez, não têm permitido a consolidação da estrutura de gestão, dificultando deste modo a continuidade do processo de ordenamento da zona costeira conduzido pelos POOC. É ainda de referir a entrada em revisão da Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) como dificuldade à aprovação dos POOC. Pela lógica do planeamento e ordenamento, os POOC, como ainda não foram aprovados, a sua aprovação deve seguir-se à aprovação da ENGIZC, para que exista conformidade entre abordagens e objectivos. Os POOC devem contribuir para a concretização da ENGIZC.

A grande maioria dos POOC encontra-se em Concurso Público, para que se dê início à elaboração do respectivo Modelo de Ordenamento da Orla Costeira. O conhecimento facultado por uma análise retrospectiva pode, assim, fazer a diferença no desenvolvimento do pensamento prospectivo sobre a zona costeira. Importa compreender o que correu bem e o que correu mal em toda a faixa litoral de Portugal Continental, para que não se comentem os mesmos erros. Importa, ainda, aumentar a eficácia dos futuros planos ao conferir-lhes maior adaptabilidade e flexibilidade, evitando-se acções desajustadas à realidade do território, através do uso da monitorização.

1.2 Problemática

A experiência faz parte de qualquer processo de aprendizagem e é por esta razão que a avaliação ganha dimensão, correspondendo a um primeiro momento de reflexão no processo de planeamento (avaliação *posteriori*). A avaliação é um apoio à tomada de decisão, permitindo agir segundo um saber acumulado, por sua vez introdutor de mais-valias e orientador na construção de uma visão prospectiva.

A problemática, à qual se pretende dar resposta, surge em torno da inexistência de uma verdadeira avaliação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e do contributo que esta pode ter na melhoria do processo de ordenamento do litoral em Portugal Continental. Neste sentido, no decorrer da presente investigação pretende-se dar resposta à seguinte pergunta de partida: Qual foi a real avaliação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) de 1ª geração em Portugal Continental?

No entanto, a avaliação *a posteriori*, pode revelar-se insuficiente quando se fala em grandes dinâmicas, próprias dos territórios costeiros. A dinâmica acelerada destes territórios exige um acompanhamento do plano (plano-processo), uma vez que os propósitos estabelecidos rapidamente vêm-se desactualizados. A monitorização permite, assim, aumentar a adaptabilidade do plano à mudança e agir atempadamente, ao conferir-lhe flexibilidade, bem como incentivar a mudança, através da possibilidade do desenvolvimento de medidas pró-activas.

Neste contexto levanta-se um conjunto de questões: Fazendo a avaliação parte de um primeiro momento de reflexão, esta ferramenta está a ser aplicada da melhor forma nos POOC? A natureza normativa dos POOC constitui um desafio a um planeamento flexível e adaptativo aos territórios costeiros? Se a componente estratégica foi esquecida nos POOC de 1ª geração as escolhas tomadas foram realmente eficazes e de acordo com as reais necessidades? Sendo os territórios costeiros caracterizados por uma grande dinâmica, avaliações *a posteriori* mesmo que bem realizadas serão o suficiente?

Pretende-se, portanto, dar resposta à pergunta de partida mas também explorar as hipóteses colocadas no conjunto de perguntas que desenvolvem a problemática.

1.3 Objectivos e Estrutura da Dissertação

1.3.1 Finalidade e Objectivos

Com este estudo pretende-se contribuir para a avaliação e monitorização dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) em Portugal Continental.

Com base na revisão da literatura sobressai a ideia de que não existiu uma real avaliação dos POOC, uma retrospectiva quanto ao que correu bem, o que correu mal e o porquê. Informação entendida como essencial para concretizar o planeamento do território como um processo cíclico e contínuo, evitando-se cometer erros já cometidos.

Define-se, assim, como objectivo geral do estudo identificar e analisar os principais contributos e entraves subjacentes à 1ª geração de POOC para uma zona costeira ordenada e sustentável, de modo a fornecer informação para a criação de uma 2ª geração de POOC mais eficaz e conhecedora dos seus territórios.

A partir da finalidade e do objectivo geral formulado, considerou-se fundamental desenvolver a perspectiva futura destes planos, uma vez que a avaliação tem como intuito conjugar o passado com o presente e o futuro. Em concreto, considera-se insuficiente contribuir para o desenvolvimento de novas metodologias de avaliação e monitorização ao recorrer apenas ao passado, sem contextualizar os POOC na situação actual, nomeadamente legal, institucional, social, económica e ambiental.

Entendem-se, assim, como objectivos específicos formulados para este estudo:

- 1- Identificar e analisar os pontos fortes, pontos fracos, potencialidades e ameaças no âmbito da 1ª geração de POOC;
- 2- Identificar os desafios e as principais necessidades actuais da zona costeira de Portugal Continental;
- 3- Identificar métodos e instrumentos a considerar no âmbito da 2ª geração de POOC, que permitam gerir as situações inesperadas, a incerteza.

1.3.2 Estrutura da Dissertação

Nesta secção apresenta-se a estrutura da dissertação desenvolvida para alcançar-se os objectivos a que nos propusemos. A presente dissertação foi, assim, dividida em 4 capítulos como se encontra esquematizado na figura abaixo, Figura 1.

O primeiro capítulo consiste na “Apresentação da Dissertação”, ou seja, a introdução ao tema, a problemática, os objectivos e estrutura da dissertação e a metodologia.

O segundo e o terceiro capítulos têm como intuito enquadrar os Planos de Ordenamento da Orla Costeira no ordenamento do litoral em Portugal Continental. Neste sentido, o segundo capítulo aborda o “Ordenamento e Gestão do Litoral” de uma forma mais abrangente, sendo a primeira secção dedicada à definição de conceitos, o ordenamento e a gestão do território, e a segunda secção é direccionada ao litoral, a importância da Gestão Integrada da Zona Costeira.

Por sua vez, no terceiro capítulo desenvolve-se o “Ordenamento e Gestão do Litoral em Portugal Continental”. O capítulo está dividido em 4 secções, sendo que as duas primeiras são referentes ao ordenamento e à gestão do litoral no país (“Iniciativas no Litoral”; e “Organismos e entidades com competências no litoral português”). Na

terceira secção descreve-se o processo que conduziu à elaboração da Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC), o documento de referência nacional para o ordenamento do litoral, cujas medidas dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) devem ir ao encontro da concretização da sua concretização. O capítulo é finalizado com a descrição de todo o processo desenvolvido no âmbito dos POOC, isto é, desde a sua criação até à actualidade.

O quarto capítulo é respectivo à análise dos POOC de 1ª geração. De modo a contextualizar a análise, a primeira secção é dedicada à definição de conceitos, avaliação e monitorização no processo de planeamento. A segunda secção é, por sua vez, uma compilação da informação publicada sobre a temática e associada aos objectivos dos planos em estudo, procedendo-se à análise da mesma.

Por fim, o trabalho é finalizado com um ponto dedicado às conclusões e trabalhos futuros, onde se pretende sumarizar as principais conclusões atingidas e apontar ideias futuras em relação à matéria analisada.

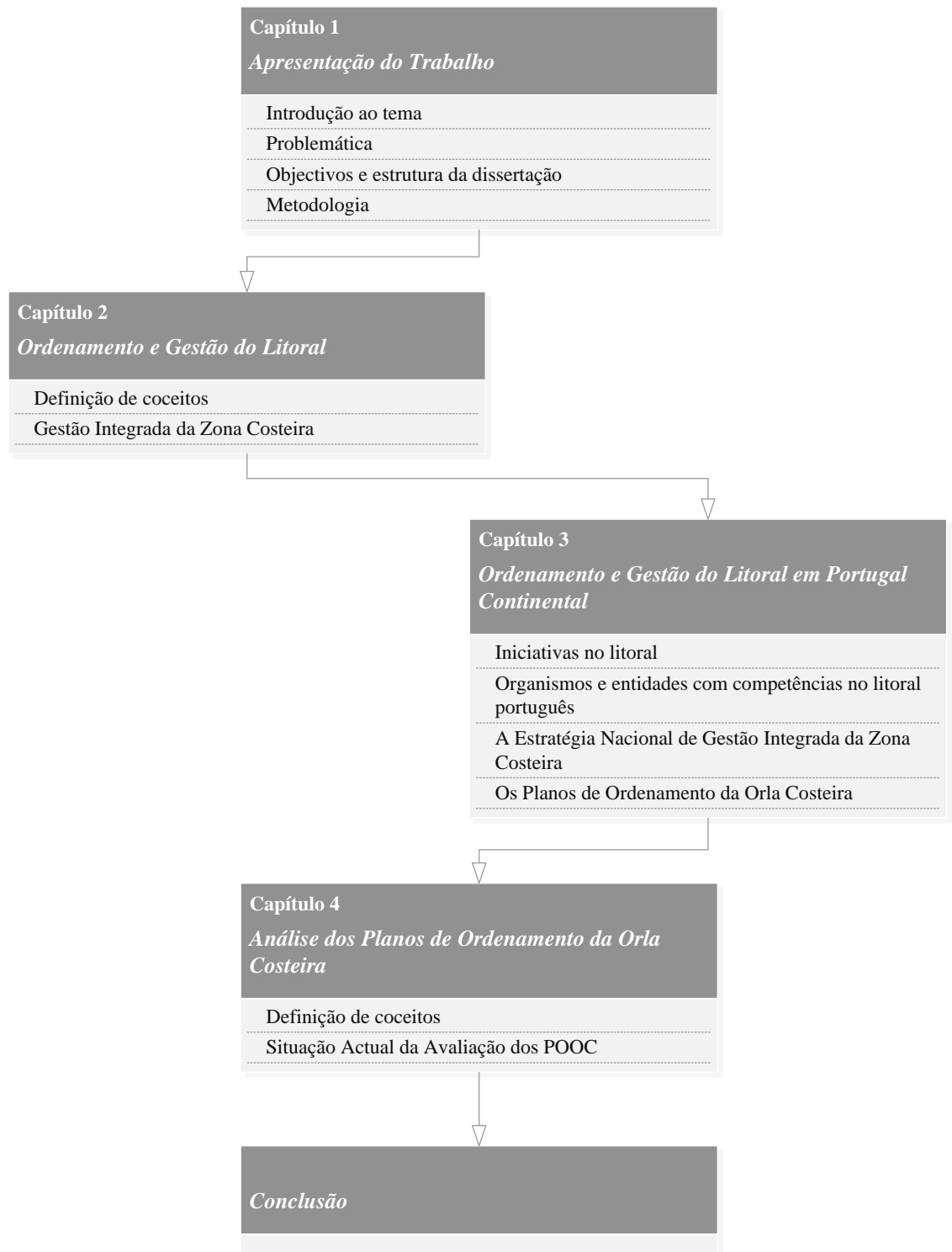


Figura 1: Estrutura Metodológica da Dissertação

1.4 Metodologia

1.4.1 Procedimentos e instrumentos de recolha dos elementos de análise

Para a concretização do enquadramento dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), procedeu-se à recolha de informação documental, leitura de textos e de artigos científicos, mas também de documentos legais publicados no Diário da República e de documentos de natureza estratégica ligados a iniciativas nacionais, comunitárias e internacionais.

Como metodologia de análise dos POOC a proposta inicial passava pela construção de painéis de stakeholders que tivessem estado de alguma forma ligados à elaboração dos mesmos, aplicando-se o método *Delphi*. No entanto, devido às sucessivas alterações no quadro legal de Portugal e no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (IGT) alguns dos especialistas nas questões do litoral de alguma forma ligados aos POOC inicialmente contactados preferiram não se pronunciar sobre a temática, impossibilitando este tipo de análise.

De modo a contornar esta dificuldade optou-se pela realização de uma Matriz SWOT, dando-se continuidade à concretização do objectivo a que nos propusemos. Na Matriz consta a nossa interpretação da opinião de entidades, peritos e partes interessadas recolhidas sobre a concretização da 1ª geração de POOC, mas também sobre os anseios e as preocupações com as zonas costeiras a considerar na 2ª geração de POOC.

1.4.2 Realização da Matriz SWOT

A construção de Matrizes SWOT constitui um método frequentemente utilizado no planeamento para identificar os pontos fortes e fracos (análise interna) e as potencialidades e ameaças (análise externa) de determinado território. Tendo em conta a finalidade da Matriz SWOT e o objectivo a que os propusemos, “Contribuir para o desenvolvimento de metodologias de avaliação e monitorização dos POOC”, procedeu-se à realização de uma Matriz SWOT dividida por objectivos de concretização dos POOC. Mais precisamente os objectivos estabelecidos em 1993 (DL n° 309/93, de 2 de Setembro), complementados por 2 objectivos estabelecidos em 2012 (DL n° 159/2012, de 24 de Julho), derivados das alterações no regime jurídico dos POOC, englobando-se desta forma as preocupações presentes e futuras, não somente as concretizações e os erros passados.

A Matriz pode ser, portanto, entendida como uma compilação da informação gerada por personalidades da comunidade técnica e/ou científica que estudam ou lidam

com as zonas costeiras. É ainda, o resultado da nossa interpretação à luz dos objectivos dos POOC, uma vez que existiu uma associação da informação aos mesmos. Esta interpretação encontra-se exposta na Matriz por meio de variáveis que retratam o resultado da implementação dos POOC em Portugal Continental (a negrito) e as futuras preocupações a considerar na 2ª geração.

A faixa costeira de Portugal Continental apresenta alguma heterogeneidade, situação que determinou a divisão da mesma em 9 segmentos e distribuiu a responsabilidade dos POOC por dois institutos, posteriormente, com alterações legais, os POOC passaram a ser da responsabilidade da respectiva região. Neste sentido, à frente de cada variável encontra-se o nível ou níveis da Administração, uma vez que a informação existente tanto é referente a um POOC, como a vários, ou ainda a todos. Isto é, quando a variável é respectiva a um documento referente a todos os POOC, caracterizou-se por Administração Central (AC), quando é referente a vários POOC e todos da mesma região (nomeadamente por ARH) por Administração Regional (AR) e quando se trata de um único plano por Administração Local (AL).

Assim, espera-se chegar a conclusões que contribuam para o desenvolvimento da avaliação e monitorização introdutoras de mais-valias para os POOC em Portugal Continental

2 Ordenamento e Gestão do Litoral

2.1 Definição de Conceito

Com sentido a contextualizar o tema da investigação, é pertinente centrar o presente capítulo no estado da arte da temática do ordenamento e gestão do litoral, tendo enfoque sobre os seguintes conceitos: Ordenamento do Território; Zonas Costeiras; e Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC).

Neste capítulo procura-se, ainda, descrever todo o processo que deu origem à GIZC, bem como a sua importância para o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras. A GIZC não se cinge a este capítulo, pois, ao longo do trabalho é referida a abordagem desenvolvida para Portugal, a Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC), e o contributo dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira para a concretização da mesma.

2.1.1 Ordenamento do Território

De uma forma sucinta, o ordenamento do território é uma ferramenta de planeamento para a gestão pública, é a tradução espacial das políticas públicas (económica, social, cultural, ambiental), mas o conceito de ordenamento do território é mais abrangente.

Rui Alves descreve o ordenamento do território como um neologismo, cujo significado etimológico tem a ver com todas as temáticas que dizem respeito à evolução, concepção e gestão da organização do território. O autor refere que a este conceito estão implícitas duas visões (Alves 2007):

- Retrospectiva – conhecimentos actuais e sua evolução; e factores ideológicos, políticos, económicos, sociais e tecnológicos que influenciaram a evolução.
- Prospectiva – a evolução no futuro, com base nos conhecimentos actuais dos factores que hoje a influenciam e a pesquisa dos que, no futuro, poderão vir a influenciá-la.

O mesmo autor refere ainda que existe a tendência para a bipolarização do conceito, embora existam aspectos compatíveis entre definições. O conceito de ordenamento do território é definido em sentido lato e sentido restrito, sendo em sentido

lato mais complexo e dinâmico, uma vez que aborda os aspectos biofísicos e outras dimensões relacionadas com o equilíbrio, competitividade e sustentabilidade do território(Alves 2007).

Alguns autores (Sidónio Pardal e Manuel Costa Lobo, 2000) abordam o conceito em sentido restrito, descrevendo-o como *“o acervo de conhecimentos científicos e factuais sobre o que de real existe e acontece num sítio, correspondendo assim à clarividência sobre a ordem de um sistema territorial concreto... é uma análise e uma elaboração de sínteses explicativas, independentemente da procura de soluções e da acção transformada do território que competem ao plano, ao projecto e à gestão”*.

A Carta Europeia de Ordenamento do Território (Direcção Geral do Ordenamento do Território 1984) define o conceito em sentido lato considerando-o como *“a expressão espacial da política económica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade, que visa o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais, a protecção do ambiente e a utilização racional do território”*.

Segundo Rui Letra *“o conceito de ordenamento do território actua por intermédio de um desenvolvimento interdisciplinar e integrado conducente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e segundo uma organização física do espaço, por intermédio de uma estratégia de conjunto”*(Letras & Lima 2005).

O ordenamento do território tem, portanto, um papel crucial na organização do território ao influenciar a distribuição territorial das funções inerentes às necessidades humanas, através do estabelecimento de bases para as estratégias de desenvolvimento do mesmo. Este procura conciliar os vários factores envolvidos e fazer uma análise do território tendo em conta uma visão prospectiva, uma imagem desejada, e outra retrospectiva. Ao ordenamento do território está intrinsecamente associada uma finalidade, a que melhor se ajuste a um desenvolvimento sustentável, devendo passar pela vontade de corrigir desequilíbrios de determinado território.

2.1.2 Zona Costeira

Em termos gerais, as zonas costeiras são definidas como áreas de interface entre o ar, a terra e o mar, interacções que conferem aos seus sistemas naturais forte

complexidade e instabilidade. Definir zona costeira desde sempre se revelou uma tarefa complicada, por não existir consenso quanto aos limites físicos dos seus sistemas naturais, bem como dos seus sistemas socioeconómicos e administrativo. A complexidade e relatividade associada a estes territórios costeiros resultou no uso indiscriminado de um vasto leque de termos, como “*litoral, costa, faixa costeira, faixa litoral, orla costeira, zona costeira, zona litoral, área/ região costeira*”, que nem sempre são aplicados correctamente, uma vez que a cada termo corresponde um significado específico.

Com o intuito de facilitar a abordagem espacial para o lado terrestre o “EuropeanCodeofConduct for Coastal Zones” propôs uma divisão hierarquizada dos vários termos, considerando (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007a):

- **Área / Região litoral / Região costeira ou simplesmente Litoral** – termo geral que descreve porções do território que são influenciadas directa e indirectamente pela proximidade do mar;
- **Zona litoral / Zona costeira** – porção de território influenciada directa e indirectamente em termos biofísicos pelo mar (ondas, marés, brisas, biota ou salinidade) e que pode ter para o lado de terra largura tipicamente de ordem quilométrica;
- **Faixa / Orla litoral / Orla costeira** – porção do território onde o mar exerce directamente a sua acção, coadjuvado pela acção eólica, e que tipicamente se estende para o lado de terra por centenas de m;
- **Linha de costa** – fronteira entre a terra e o mar; pode ser materializada pela intercepção do nível médio do mar com a zona terrestre

O Grupo de Trabalho que elaborou as “Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional”(Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007a) baseou-se nesta divisão hierarquizada adoptando os seguintes termos e respectivas definições:

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

pode ter para o lado de terra largura tipicamente de ordem quilométrica e se estende, do lado do mar, até ao limite da plataforma continental;

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

Relativamente aos limites da zona costeira, estes expressam-se por distâncias na horizontal, no lado terrestre, e o cálculo da profundidade ou da distância horizontal a um determinado limite (e.g. limite da linha máxima de preia-mar de águas vivas - LMPMAV ou a linha interior de águas territoriais), no lado marinho.

No âmbito da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) muitos países delimitaram as suas zonas costeiras considerando para o lado de terra a largura de 1 a 3 km e para o lado do mar a largura correspondente às águas territoriais (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007a)

Apesar da variedade de perspectivas quanto à definição de zona costeira, existe consenso quanto a compreenderem uma faixa terrestre e outra faixa marinha, que interagem entre si e o que acontece numa afecta directamente a outra, e no que respeita à sua complexidade, sensibilidade e vulnerabilidade, à sua importância económica e ecológica, à ocorrência de conflitos, à pressão nelas exercida (fortes pressões socioeconómicas, administrativas, institucionais e culturais) e à necessidade de promover o seu desenvolvimento sustentável.

A complexidade associada ao conceito de zona costeira deve-se à realidade física destes territórios ser muito distinta em termos espaciais, mas também ao objectivo para qual é considerada. Isto é, a definição de zona costeira revela-se incompatível com a rigidez imposta por limites, é antes necessário atender às especificidades do território em causa.

2.2 Gestão Integrada da Zona Costeira

O conceito de gestão do território compreende os processos de tomada de decisão entre os vários actores com responsabilidade ou interesse sobre determinado território quanto à apropriação e uso do mesmo. A gestão do território visa, portanto, gerir diferentes visões e interesses, por vezes antagónicos que têm origem a diferentes escalas, cuja intenção é o desenvolvimento sustentável do território.

No entanto, a gestão aplicada às zonas costeiras deve envolver uma abordagem mais abrangente devido à elevada importância estratégica por variadas razões, tais como, constituírem uma importante fonte de alimentos e matérias-primas, uma ligação vital para os transportes e trocas comerciais e o destino preferido para os tempos de lazer. Além de que, nelas habitam uma grande percentagem da população e estarem localizados alguns dos habitats mais valiosos. A forte dependência às zonas costeiras, não apenas por parte dos cidadãos que aí vive ou trabalha mas da grande maioria dos cidadãos, deve-se às funções nelas desempenhadas, aos níveis económico, transportes, recreativo e residencial, dependerem das suas características físicas, da beleza natural paisagística, do legado cultural, dos recursos naturais e da biodiversidade marinha e terrestre (Comissão Europeia 2000).

Porém, o aproveitamento dos recursos costeiros tem sido feito quase sempre de uma forma desordenada, excessiva e desequilibrada, desencadeando um vasto leque de problemas que, por sua vez, são intensificados pela actuação dos processos de geodinâmica internos e externos.

Os problemas existentes nas zonas costeiras podem ser de índole biofísica, como a erosão costeira generalizada, a destruição do habitat, a perda de biodiversidade e a contaminação dos recursos do solo. Estes problemas, conseqüentemente, têm vindo a agravar os problemas de índole humana, à medida que a intensidade das formas de utilização aumenta, como o desemprego ou a instabilidade social, a concorrência na utilização dos recursos, a destruição do legado cultural e destruição do tecido social, os prejuízos materiais e de opções de desenvolvimento, a perda de oportunidades de empregos duradouros e a marginalização e emigração (Comissão Europeia 2000).

Neste sentido, a necessidade de uma gestão integrada da zona costeira surge quando o esgotamento de recursos da zona costeira gera conflitos cada vez mais frequentes entre formas de uso dos recursos nela existentes. Como refere Alveirinho

Dias *“a gestão das zonas costeiras é uma gestão de conflitos”* (Dias 2003). Os conflitos de utilização, geralmente, são conflituais entre si e conflituam com o equilíbrio (Dias 2003). Muitos dos problemas costeiros têm dimensão europeia e é neste sentido que a resposta aos problemas deverá envolver a cooperação e coordenação entre Estados-Membros, isto é, acções à escala europeia (Comissão Europeia 2000).

Na década de 80 foi tomada consciência de que *“a base de recursos naturais e a estrutura social em muitas zonas costeiras estão a sofrer uma degradação irreversível”*(Comissão Europeia 2000) com a sua crescente procura e ocupação. Em 1981, a reunião plenária da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da CEE, reunida em Creta, aprovou a Carta Europeia do Litoral com o intuito de *“conciliar as exigências do desenvolvimento com os imperativos da protecção”*(Diário da Republica 1990a)e estabeleceu os fundamentos da gestão integrada da zona costeira europeia. A Carta Europeia do Litoral possibilitou o reconhecimento do Litoral como uma unidade de planeamento de abordagem integrada (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007a).

“As zonas costeiras assumem uma importância estratégica em termos ambientais, económicos, sociais, culturais e recreativos, pelo que o aproveitamento das suas potencialidades e a resolução dos seus problemas exigem uma política de desenvolvimento sustentável apoiada numa gestão integrada e coordenada dessas áreas”(Diário da Republica 2009b). Constatação que determinou um compromisso entre os países com zonas costeiras, o de *“promover o desenvolvimento sustentável e a gestão integrada das zonas costeiras e marinhas”*, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada em 1992 (Diário da Republica 2009b).

Tal compromisso teve continuidade através da realização de projectos, programas e políticas de nível comunitário, o que deu origem ao Programa de Demonstração da Comissão sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras (GIZC), lançado em 1996.

O Programa analisou inúmeros problemas e apontou possíveis causas, tais como, informação insuficiente ou inadequada sobre o estado das zonas costeiras e o impacto das actividades humanas, coordenação insuficiente entre os diferentes níveis e sectores da administração e entre as respectivas políticas e participação e consulta insuficiente

dos interessados (Comissão Europeia 1999). Além de fornecer exemplos reais de boas práticas, uma vez que se baseou em cerca de 35 projectos locais e regionais, reuniu condições para a formulação de uma Estratégia Europeia de GIZC, que promoveu o desenvolvimento sustentável das Zonas Costeiras Europeias (Comissão Europeia 1999).

O Programa facultou orientações e conclusões que resultaram na Recomendação nº 2002/412/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002. Recomendação que definiu os princípios gerais e opções para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) na Europa (Diário da Republica 2009b).

A GIZC tem como princípios básicos: adoptar uma perspectiva abrangente dos problemas interligados; basear as decisões em dados e informações fiáveis; tentar trabalhar tendo em conta os elementos naturais e as evoluções imprevisíveis; promover a participação de todas as partes interessadas e de todos os organismos competentes ao nível da administração; e utilizar um conjunto de instrumentos (leis, planos, ferramentas económicas, campanhas de informação, acções locais no âmbito da Agenda 21, acordos voluntários, promoção de boas práticas, etc.) (Comissão Europeia 2001).

Segundo a Recomendação Europeia, compete aos Estados-Membros a tarefa de estabelecer os fundamentos da sua Estratégia, a qual deve *“garantia a protecção e requalificação do litoral, o seu desenvolvimento económico e social, bem como a coordenação de políticas com incidência na zona costeira”* (Diário da Republica 2009b). A GIZC não se restringe assim a uma medida de política ambiental, esta pretende desenvolver de forma sustentável os territórios costeiros explorando adequadamente os seus recursos (Comissão Europeia 2001).

A GIZC diferencia-se por incentivar a integração entre os diversos sectores e níveis de governação (europeu, nacional, regional e local) e pela abordagem participativa baseada em conhecimentos. Embora não exista soluções definitivas e eficazes que possam ser transplantadas directamente de região costeira para regiões costeiras, a partilha de experiências é importante para o conhecimento dos sistemas integrantes das zonas costeiras, contribuindo deste modo para a eficácia da gestão (J. Alveirinho Dias, J. Antunes do Carmo 2009). Neste sentido, no desenvolvimento das estratégias nacionais importa a coordenação e cooperação entre estados-membros vizinhos.

A GIZC não é uma “solução”, uma vez que nem sempre é possível prever os problemas com os quais as zonas costeiras terão que lidar no futuro, mas sim um processo complexo, difícil, longo e interactivo em permanente evolução. Pretende-se que esta seja flexível o suficiente para lidar com o incerto, além de tratar os problemas actuais urgentes (Comissão Europeia 2001).

Em síntese, a GIZC consiste num esforço concertado para inverter a tendência que perdura relativa a um planeamento mal coordenado e de medidas políticas inadequadas nas zonas costeiras europeias. As zonas costeiras enfrentam graves problemas de índole física e ambiental e consequentemente sociais que se prevêem intensificados e agravados com o contínuo aumento populacional. Acresce, assim, a necessidade de uma abordagem comunitária coordenada que resolva situações urgentes e ao mesmo tempo tenha em consideração o médio e longo prazo. Deste modo, acredita-se que a GIZC possa ter um papel determinante na protecção e conservação da beleza natural singular e ao mesmo tempo permita o desenvolvimento de economias modernas e dinâmicas, por meio de um desenvolvimento sustentável de modo a promover a solidariedade inter-geracional.

Contudo, segundo um relatório da Comissão Europeia, sobre a Avaliação da Gestão Integrada da Zona Costeira, a mudança tende a envolver mais os interesses ambientais, enquanto deveria existir um equilíbrio entre interesses ambientais, desenvolvimento económico sustentável e aspectos sociais (Europeia 2007).

3 Ordenamento e Gestão do Litoral em Portugal Continental

O presente capítulo surge com sentido a enquadrar os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) no ordenamento da zona costeira de Portugal Continental. De modo a perceber qual o papel dos mesmos considera-se relevante, primeiramente, proceder-se à realização de uma compilação de iniciativas nacionais, mas também comunitárias e internacionais, direccionadas, e ou abrangentes, à zona costeira de Portugal.

Na seguinte secção do capítulo, é descrita a situação actual em termos de gestão do litoral, nomeadamente as alterações ocorridas no quadro legal e institucional que vieram influenciar, de alguma forma, o processo de ordenamento desenvolvido pelos POOC. Ou seja, optou-se por descrever a situação em que surge a futura geração de POOC, uma vez que a descrição de todo o processo de gestão do litoral seria demasiado extensa para os objectivos desta dissertação de mestrado.

No entanto, e tendo em consideração o princípio da subsidiariedade (actuar ao nível mais baixo, local, por meio de directrizes do nível mais elevado, nacional) importa dedicar uma secção do capítulo à Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC). Apesar da ENGIZC ter surgido posteriormente à aprovação dos POOC de primeira geração, e uma vez que até ao momento nenhum POOC de 2ª geração foi aprovado, estes devem ir ao encontro da Estratégia contribuindo para a concretização da mesma.

O capítulo é finalizado com a descrição detalhada de todo o processo inerente aos POOC, desde a sua criação à situação em que se encontram actualmente, reunindo-se, assim, condições para proceder-se à sua análise no capítulo seguinte.

3.1 Iniciativas no Litoral

O reconhecimento da importância estratégica da zona costeira conduziu a uma situação insustentável de exploração dos seus recursos. A tomada de consciência para a sua progressiva degradação, em certos casos incontornável, levou, nas últimas décadas, à produção de inúmeros diplomas (vinculativos e não vinculativos) e iniciativas de âmbito nacional, como é possível verificar nas tabelas abaixo (Tabela 1 e Tabela 2).

O interesse pelo litoral surge em meados do século XIX com o reconhecimento dos benefícios dos banhos de mar. A moda dos banhos ocorreu junto da capital, nas classes mais privilegiadas, mas em poucas décadas generalizou-se a toda a população e a vários outros pontos da faixa litoral. É nesta altura que se verifica a necessidade de criar legislação específica direccionada ao litoral, com sentido a garantir ao Estado a tutela dos territórios costeiros. Neste contexto surge o primeiro diploma, a 31 de Dezembro de 1864, que cria a figura jurídica do Domínio Público Marítimo (DPM) e declarando "*as praias e margens dos cursos de água propriedade pública do Estado*" (J. Alveirinho Dias 2014).

A este primeiro documento de 1864, segue-se um vasto leque de documentos legais e iniciativas, complexificados no tempo, sobre a zona costeira. Segundo Alveirinho a legislação portuguesa produzida para o litoral pode ser distribuída por três períodos principais de desenvolvimento (J. Alveirinho Dias 2014):

- **De 1864 (criação do DPM) até 1972**, com a definição do Domínio Público Hídrico, documento que vem assegurada a constituição de uma faixa de protecção, através do DL n° 468/71, de 5 de Novembro. No final deste período é tomada consciência para os problemas subsequentes a um ordenamento deficiente do litoral.
- **De 1972 (criação do DPH) até 1992**, altura em que surgem as preocupações ambientais e a necessidade de se proceder ao ordenamento do território. Este período foi largamente influenciado com a entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a revolução de 25 de Abril de 1974, produzindo-se documentos determinantes, nomeadamente a REN (Reserva Ecológica Nacional). Igualmente com a ocorrência da revolução de 25 de Abril emergem vários problemas existentes no litoral, nomeadamente a incapacidade do Estado lidar com as “ocupações selvagens” e construções ilegais. Durante este período a Direcção-Geral de Portos deixa de ser a entidade gestora do litoral e passando as competências de gestão para o recém-criado Ministério do Ambiente.
- **De finais de 1992 até à actualidade**, a postura muito baseada na construção de obras de engenharia costeira do período antecedente alterou-se radicalmente. As preocupações de índole ambiental são

impostas, no entanto revelam-se carências a nível técnico e financeiro, além do desconhecimento das realidades factuais, uma vez que existiu conturbações no processo de passagem de competências entre as entidades. Em 1993 surgem os POOC, numa altura em que ainda não existiam princípios coerentes de gestão sustentável. Como ponto negativo entende-se o desaparecimento da monitorização com a transferência de competências para a esfera do Ambiente, como ponto positivo a legislação produzida foi abundante. Segue-se a introdução de conceitos, com destaque para a participação pública e para o desenvolvimento sustentável. Em 2009, com a Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira deu-se a integração de princípios básicos que se encontravam dispersos pela diversidade de legislação publicada.

A problemática com as zonas costeiras assume dimensão comunitária, tal como vem reforçar a Recomendação que deu origem à ENGIZC (todos os estados-membros desenvolveram a sua Estratégia), mas também mundial como é de verificar na Tabela 3, onde fica claro a diversidade de iniciativas produzidas que retratam as preocupações com a sustentabilidade dos territórios costeiros. Mais recentemente, acresce à problemática já existente com as zonas costeiras, alcançar o desenvolvimento sustentável, a problemática Alterações Climáticas, preocupações com a protecção de pessoas e bens.

As iniciativas comunitárias e internacionais desenvolvidas, nas quais Portugal foi incluindo, têm tido como principal finalidade potencializar o conhecimento técnico e científico, o suporte do processo de tomada de decisão, por meio da partilha de experiências e cooperação entre países.

Tabela 1: Iniciativas nacionais vinculativas na zona costeira de Portugal.

Iniciativas Nacionais Vinculativas

1864

DPH

Diploma legal mais antigo com implicação na gestão da zona costeira nacional. Declara as praias e margens dos cursos de água propriedade pública do Estado.

1971

DL nº 468/71, de 5 de Novembro

DPM

Revê, actualiza e unifica o regime jurídico do DPH. Assegura a constituição de uma faixa de protecção.

1980

DL nº 292/80, de 16 de Agosto

Proíbe a extracção de areias na faixa costeira entre a linha de baixa-mar de águas vivas equinociais e o limite da margem das águas do mar.

1983

DL nº 321/83 de 5 de Julho

REN

Cría a Reserva Ecológica Nacional (REN), que integra todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização racional dos recursos naturais.

1990

DL nº 302/90, de 26 de setembro

Estabelece os princípios a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação na faixa costeira.

1993

DL nº 309/93, de 2 de Setembro

POOC

Cría os POOC, onde consta regras relativas a toda a orla costeira, abrangendo tanto o DPM como uma faixa de protecção terrestre com a largura máxima de 500m.

1994

DL nº 45/94 de 22 de Fevereiro

Planos de Recursos Hídricos

Regula o processo de planeamento de recursos hídricos e a elaboração e aprovação dos planos de recursos hídricos.

Iniciativas Nacionais Vinculativas (continuação)

1994

DL nº 47/94, de 22 de Fevereiro

Revê, actualiza e unifica o regime jurídico da utilização do domínio hídrico.

1995

DL nº 218/95, de 26 de Agosto

Regula a circulação de veículos motorizados nas praias, dunas, falésias e reservas integrais.

1995

DL nº 151/95, de 24 de Junho
PEOT

Regula a elaboração e aprovação dos PEOT , onde se incluem os POOC.

2005

Lei nº 54/2005 de 15 de Novembro e Lei nº 58/2005 de 29 de Dezembro

A Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos e a Lei da Água transpõem para direito nacional a Directiva nº 2000/60/CE, estabelecendo as bases e o quadro institucional da gestão sustentável da água.

2006

Lei nº 49/2006, de 29 de Agosto

Estabelece medidas de protecção da orla costeira.

2009

DL nº 135/2009, de 3 de Junho

Estabelece o regime jurídico da identificação, gestão, monitorização e classificação da qualidade das águas balneares e de prestação de informação ao público sobre as mesmas, transpondo para o direito nacional a Directiva nº 2006/7/C.

2012

DL nº 159/2012, de 24 de Julho
POOC

Regula a elaboração e aprovação dos POOC, promovendo uma abordagem da orla costeira mais flexível e de gestão integrada e adaptativa.

Tabela 2: Iniciativas nacionais não vinculativas na zona costeira de Portugal.

Iniciativas Nacionais Não Vinculativas

1998

RCM nº 86/98, de 10 de Julho

Aprova as linhas de orientação do Governo relativas à estratégia para a orla costeira portuguesa (Programa Litoral).

1999

Carta de Risco do Litoral

Sugere uma delimitação da zona costeira continental em trechos ameaçados pelo mar, definindo para cada trecho um zonamento que varia entre três classes de vulnerabilidade (baixa, média, alta).

1999

Projecto_ SIAM

Climate change in Portugal: scenarios, impacts, and adaptation measures

Realização da 1ª avaliação integrada dos impactos e medidas de adaptação às alterações climáticas em Portugal Continental no século XXI. As zonas costeiras correspondem a um dos sectores abrangidos.

2001

RCM nº 152/2001, de 11 de Outubro

Estabelece as bases para a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade com destaque para toda a zona costeira.

2002

RCM nº 39/ 2002, de 1 de Março

Estabelece as bases para a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

2002

Projecto_ TICOR

Typology and Reference Conditions

Realizou uma interpretação nacional da aplicação da Directiva 2000/60/CE às águas de transição e costeiras.

2003

RCM nº 22/2003, de 18 de Fevereiro

Programa FINISTERRA

Cria o Programa FINISTERRA, que pretendeu a requalificação e reordenamento do litoral português, através da adopção de um conjunto integrado de medidas e intervenções estruturantes, permitiu a concretização de acções previstas nos POOC

Iniciativas Nacionais Não Vinculativas (continuação)

2004

Projecto MONAE

Foi traçar as linhas de orientação da monitorização de qualidade da água e ecologia da zona costeira nos termos da Directiva 2000/60/CE (DQA).

2004

RCM nº 187/2004 de 22 de Dezembro

Aprova o relatório "O Oceano. Desígnio Nacional para o Século XXI". Definiu vectores estratégicos relacionados com o mar e a zona costeira.

2007

RCM nº 58/2007 de 4 de Setembro

PNPOT

Aprova o PNPOT, que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional. No que se refere à zona costeira é indicada a erosão costeira como um dos grandes problemas que o ordenamento enfrenta.

2007/2013

Plano de Acção para o Litoral

Aprovada 3 operações integradas de requalificação do Litoral, Polis Litoral: Ria Formosa; Ria de Aveiro; Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina.

2009

RCM nº 82/2009, de 8 de Setembro

ENGIZC

Aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (ENGIZC).

2012/2015

Plano de Acção e Valorização do Litoral

Tem por finalidade nortear e concretizar toda uma política e visão estratégica ao nível das intervenções a desenvolver no litoral português.

2013/2020

Estratégia Nacional para o Mar (ENM)

Visa a valorização económica, social e ambiental do espaço marítimo nacional (oceano e zonas costeiras).

Tabela 3: Iniciativas comunitárias e internacionais que abrangem a zona costeira de Portugal.

Iniciativas Internacionais e Comunitárias

1973/1978

Convenção MARPOL

Convenção Internacional da Poluição por Navios, que teve como finalidade a protecção do meio marinho contra a poluição de navios.

1988

Projecto Coastwatch

Projecto que contou com a colaboração de 23 países (incluindo Portugal) na defesa e estudo ambiental dos sistemas litorais europeus.

1992

Convenção OSPAR

Mecanismo de cooperação, através do qual a UE e 15 Estados (incluindo Portugal), cooperam para proteger e conservar os ecossistemas e a diversidade das zonas marítimas do Atlântico NE

1981

Carta Europeia do Litoral

Aprovada em Portugal em 1991. Promove o reconhecimento do litoral como uma unidade de planeamento integrada.

1992

Agenda 21

Os países com zonas costeiras (incluindo da UE) comprometem-se a promover a gestão integrada e o desenvolvimento das zonas costeiras e marinhas.

1996/1999

Programa de Demonstração sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras

Identificou princípios gerais e opções políticas da boa gestão da zona costeira.

1999

Relatório de Avaliação da Agência do Ambiente

Referiu a degradação contínua das condições nas zonas costeiras da Europa.

2000

Comunicação relativa à Gestão Integrada da Zona Costeira: Uma estratégia para a Europa

Observou 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.

Iniciativas Internacionais e Comunitárias (continuação)

2000

Directiva Quadro da Água
Directiva nº2000/60/CE

Quadro de acção comunitária no domínio da política da água, que visa a protecção das águas interiores, águas de transeção, águas costeiras e águas subterrâneas.

2002

Recomendação relativa à Estratégia para a Protecção e Conservação do Ambiente Marinho
Directiva nº2002/539/CE

Revê as políticas actuais e a legislação sobre a protecção e conservação do ambiente marinho e enuncia objectivos e propõe acções.

2002

Recomendação relativa à Execução da Gestão Integrada da Zona Costeira na Europa
Directiva nº2002/413/CE

Indicou os princípios gerais e as opções para uma Estratégia de Gestão Integrada de Zonas Costeiras na Europa.

2004

Projecto EUROSION

Estabelece quatro recomendações principais relacionadas com a melhoria da gestão da erosão costeira a uma escala europeia.

2008

Directiva Quadro Estratégia Marinha
Directiva nº2008/56/CE

Estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política para o meio marinho.

3.2 Organismos e Entidades com competências no Litoral Português

A necessidade de proteger e ao mesmo tempo explorar o potencial dos territórios costeiros conduziu a uma concentração de planos e programas (de nível nacional, regional, local) geridos por inúmeras entidades (da administração central, regional e local) com interesses, perspectivas e prioridades diferentes, por vezes conflituantes. Mais concretamente, a concentração de entidades aliada à concentração de planos e programas, que se sobrepõem uns aos outros, tem vindo a comprometer o desenvolvimento sustentável da zona costeira. O litoral de Portugal Continental tem sido alvo de uma gestão fragmentada.

Porém, a esta situação acrescem as sucessivas alterações no quadro legal institucional, que apesar de terem o intuito de melhorar o processo de planeamento do território por vezes constituem um contratempo, uma vez que é necessário um período de adaptação às mudanças introduzidas. Como foi referido inicialmente, apenas será realizada a descrição da situação institucional actual do litoral em Portugal Continental.

Em 2012, no âmbito do Compromisso Eficiência, as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), definidas pelo XIX Governo Constitucional, vieram reestruturar o quadro legal português. Compromisso que veio introduzir grandes mudanças na gestão do ordenamento em Portugal, que afectaram consideravelmente a estrutura institucional do litoral. As mudanças ocorridas envolveram a fusão de várias entidades e um passar de competências entre estas.

Como se encontra esquematizado na Figura 2, actualmente, os organismos e respectivas entidades com competências na gestão do litoral em Portugal Continental são:

- O **Ministério da Agricultura e do Mar**, ao qual pertence a Direcção-Geral da Política do Mar (DGPM), a Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), as Direcções-Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P. (IPMA, I.P.), o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, I.P.);

A DGPM é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa. A sua missão passa por “*desenvolver, avaliar e actualizar a Estratégia Nacional para o Mar (ENM), elaborar e propor a política nacional do mar nas suas diversas vertentes, planear e ordenar o espaço marítimo nos seus diferentes usos e actividades, acompanhar e participar no desenvolvimento da Política Marítima Integrada da União Europeia e promover a cooperação nacional e internacional no âmbito do mar*” (Diário da República 2012g).

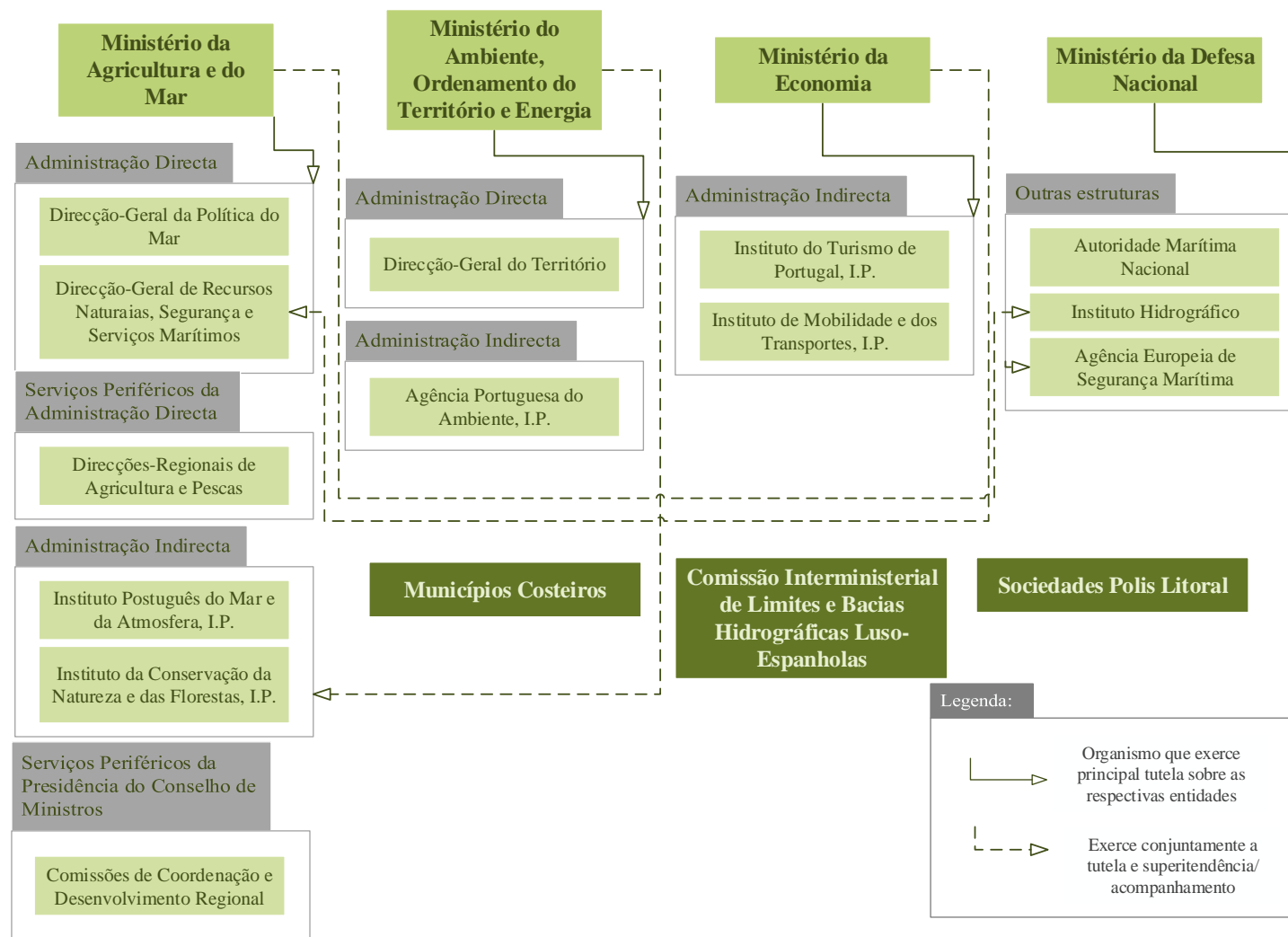


Figura 2: Organismos e entidades com competências no litoral em Portugal Continental.

A DGRM é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa. Este tem por missão a *“execução das políticas de preservação e conhecimento dos recursos naturais marinhos, a execução das políticas de pesca, da aquicultura, da indústria transformadora e actividades conexas, do desenvolvimento da segurança e dos serviços marítimos, incluindo o sector marítimo-portuário, bem como garantir a regulamentação, a inspecção, a fiscalização, a coordenação e o controlo das actividades desenvolvidas no âmbito daquelas políticas”* (Diário da Republica 2012d).

As DRAP são serviços periféricos que integram a administração directa do Estado dotados de autonomia administrativa, que têm por missão *“participar na formulação e execução das políticas nas áreas da agricultura, do desenvolvimento rural e das pescas e, em articulação com os organismos e serviços centrais competentes e de acordo com as normas e orientações por estes definidas... no quadro de eficiência da gestão local de recursos...”* (Diário da Republica 2012h).

O IPMA, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio. A sua missão passa por *“promover e coordenar a investigação científica, o desenvolvimento tecnológico, a inovação e a prestação de serviços no domínio do mar e da atmosfera, assegurando a implementação das estratégias e políticas nacionais nas suas áreas de actuação, contribuindo para o desenvolvimento económico e social, sendo investido nas funções de autoridade nacional nos domínios da meteorologia, meteorologia aeronáutica, do clima, da sismologia e do geomagnetismo”* (Diário da Republica 2012f).

O ICNF, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio. A sua missão passa por *“propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e das florestas, visando a conservação, a utilização sustentável, a valorização, a fruição e o reconhecimento público do património natural, promovendo o desenvolvimento sustentável dos espaços florestais e dos recursos associados, fomentar a competitividade das fileiras florestais, assegurar a prevenção estrutural no quadro do planeamento e actuação concertadas no domínio da defesa da floresta e dos recursos cinegéticos e aquícolas das águas interiores e outros directamente associados à floresta e às actividades silvícolas”* (Diário da Republica 2012g).

As CCDR são serviços periféricos da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), que têm por missão *“assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação”* (Diário da Republica 2013a)

- O **Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia**, ao qual pertence a Direcção-Geral do Território (DGT) e a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.);

A DGT é um serviço central integrado na administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa. A sua missão passa por *“prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência”* (Diário da Republica 2012g).

A APA, I.P. é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. Este organismo central tem por missão *“propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas sectoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de protecção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos”* (Diário da Republica 2012g), correspondendo a uma das suas atribuições *“exercer as funções de Autoridade Nacional da Água, nos termos e para efeitos do disposto na Lei da Água, nomeadamente propondo, desenvolvendo e acompanhando a execução da política dos recursos hídricos, com vista à sua protecção e valorização, através do planeamento e ordenamento dos recursos hídricos e dos usos das águas, da gestão das regiões hidrográficas, da emissão dos títulos de utilização dos recursos hídricos não marinhos e fiscalização do cumprimento da sua aplicação, da análise das características de cada região hidrográfica e das incidências das actividades humanas sobre o estado das águas, da análise económica das utilizações das águas, da aplicação do regime económico e financeiro nas regiões hidrográficas, da gestão das redes de monitorização, do desenvolvimento de uma estratégia de*

protecção e gestão integrada do litoral, bem como da garantia da consecução dos objectivos da Lei da Água” (Diário da Republica 2012g).

- O **Ministério da Economia**, ao qual pertence o Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal, I.P.) e o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.);

O Turismo de Portugal, I.P. é a Autoridade Turística Nacional, um organismo da administração indirecta do Estado, tendo por missão “*o apoio ao investimento no sector do turismo, a qualificação e o desenvolvimento das infra-estruturas turísticas, a coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico e o desenvolvimento da formação de recursos humanos do sector, bem como a regulação e fiscalização dos jogos de fortuna e azar*” (Diário da Republica 2011b)

O IMT, I.P. é um organismo da administração indirecta do Estado. A sua missão passa por “*regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento, bem como supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas no sector das infra-estruturas rodoviárias, no sector dos transportes terrestres e supervisionar e regular a actividade económica do sector dos portos comerciais e transportes marítimos, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de pessoas e bens, visando, ainda, a promoção da segurança, da qualidade e dos direitos dos utilizadores dos referidos transportes*” (Diário da Republica 2011b)

- E o **Ministério da Defesa Nacional**, ao qual pertence a Autoridade Marítima Nacional, o Instituto Hidrográfico (IH) e a Agência Europeia de Segurança Marítima (AESM-EMSA).

A Autoridade Marítima Nacional é a entidade, de âmbito nacional, responsável pela coordenação das actividades a executar pela Marinha e pela Direcção-Geral da Autoridade Marítima (Diário da Republica 2011a).

A Marinha tem como missão genérica “*garantir que Portugal pode usar o mar no seu próprio interesse*”. (Marinha 2014).

A Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) é o serviço responsável pela direcção, coordenação e controlo das actividades exercidas no âmbito da Autoridade Marítima Nacional, dotado de autonomia administrativa (Autoridade Marítima Nacional 2014).

O IH é reconhecido como Laboratório do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira. A sua missão passa, fundamentalmente, por “assegurar actividades relacionadas com as ciências e técnicas do mar, tendo em vista a sua aplicação na área militar, e contribuir para o desenvolvimento do País nas áreas científicas e de defesa do ambiente marinho” (Marinha-Portugal 2014)

A AESM-EMSA, tendo por missão “contribuir para o melhoramento do sistema geral de segurança marítima no seio da Comunidade Europeia, através da redução do risco de acidentes marítimos, da poluição marítima causada por navios e da perda de vidas humanas no mar”, cooperando de perto com cada Estado-Membro (EMSA 2014).

Além das várias entidades, integradas nos vários ministérios, com competências na gestão do ordenamento do litoral em Portugal Continental, existem ainda outras entidades, nomeadamente: os vários municípios confinantes à zona costeira; a Comissão Interministerial de Limites e Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas (CILBH); e as Sociedades Polis Litoral.

A CILBH tem por missão “*assegurar a participação portuguesa nas reuniões das comissões mistas luso-espanholas previstas no Tratado de Limites entre Portugal e Espanha, assinado em 29 de Setembro de 1864, e nas reuniões da Comissão de Acompanhamento e Desenvolvimento da Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas, assinada em Albufeira em 30 de Novembro de 1998*” (Diário da Republica 2012i).

O Polis Litoral, Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira (Operações Polis Litoral), foi aprovado pela RCM nº 90/2008, de 3 de Junho, com sentido à realização de um conjunto de operações de requalificação e valorização de zonas de risco e de áreas naturais. Este veio dar continuidade ao Programa Polis, Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (Programa Polis Cidades), aprovado pela RCM nº 26/2000, de 15 de Maio, mas direccionado para o Litoral. Ambos os programas adoptaram uma solução institucional consolidada em sociedades gestoras locais, por meio de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, parcerias entre o Estado e municípios abrangidos.

É, assim, de constatar que permanece alguma dispersão de entidades com competências de intervenção no litoral de Portugal Continental. Quanto aos POOC é de

referir que existiu um esforço em reunir numa única entidade, a APA, I.P., as competências relativas aos POOC, como será desenvolvido mais à frente. É ainda de mencionar que existem outras entidades/ outras partes envolvidas no processo de ordenamento do litoral desenvolvido pelos POOC, nomeadamente a Autoridade Nacional de Protecção Civil, as Administrações Regionais de Saúde, entre outras.

Mas a zona costeira continua a contar com tantas outras entidades e documentos, que se sobrepõem, sendo os POOC mais um instrumento de ordenamento. Além da conflitualidade de interesses entre entidades acresce o reconhecimento estratégico, mais investidores e mais cidadãos, com reflexo no aumento da procura, da conflitualidade e, inevitavelmente, da dificuldade em actuar numa única direcção.

Não é, ainda, possível realizar uma análise fundamentada quanto aos efeitos das mudanças estruturais introduzidas pelo XIX Governo Constitucional. Contudo, é apenas de salientar que tais mudanças atrasaram o processo de ordenamento do litoral em Portugal Continental, nomeadamente o desenvolvido pelos POOC.

Portanto, é necessário tempo para que as entidades se adaptem e actuem de forma estruturada e coerente no espaço e no tempo, é necessário incentivar processos de ordenamento do território contínuos. Como foi de constatar, as alterações sucessivas no quadro institucional não resolveram, não permitiram resolver, os problemas das zonas costeiras, pelo contrário estes encontram-se cada vez mais graves, de dimensão verdadeiramente preocupante. Neste sentido, a cooperação, coordenação e articulação entre as demais entidades com poder de intervenção no litoral deve constituir uma prioridade, uma vez que não vão deixar de existir interesses e perspectivas conflitantes. Talvez o problema detectado, fragmentação da gestão, não passe por reformulações no quando institucional, mas pela alteração na postura das entidades, nomeadamente a comunicação.

3.3 A Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira

A Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) é um processo complexo que surge na tentativa de reforçar a compatibilidade entre as diversas políticas e legislações nacionais sectoriais direccionadas à zona costeira, bem como facilitar a acção por parte das autoridades locais e regionais, disponibilizando

orientações e prioridades de desenvolvimento sustentável (Comissão Europeia 2001). A ENGIZC visa, assim, contribuir para uma gestão integrada da zona costeira europeia.

Segundo a Recomendação nº 2002/412/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002 a gestão integrada da zona costeira deve consistir num esforço concertado da parte dos estados-membros da União Europeia, assente em “*soluções locais para problemas locais*” (Comissão Europeia 2001). Neste sentido, a cada estado-membro ficou incumbida a tarefa de desenvolver e por em prática a sua ENGIZC, que deve compreender os princípios gerais e opções definidas pela Recomendação.

As autoridades locais, aliadas às demais partes interessadas de nível local, assumem elevada importância na medida em que conhecem os reais problemas respectivos à sua zona costeira. No entanto, cabe aos organismos regionais a tarefa de coordenar as iniciativas locais no terreno. E por sua vez, as políticas e programas nacionais devem fornecer o quadro leal e institucional que facilite essas mesmas acções locais e regionais (Comissão Europeia 2001).

No caso de Portugal, a elaboração da Estratégia teve início em 2006 com o documento “Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional”, divulgado em 2007 através da sua publicação pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Este teve continuidade com o desenvolvimento de uma proposta de Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, sob coordenação do INAG, I.P., cuja visão foi projectada para um período de 20 anos.

Durante o processo de desenvolvimento da ENGIZC foi aprovado, em 2007, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), através da RCM nº 58/2007, de 4 de Setembro. Neste documento, de referência nacional, consta as opções com relevância para a organização de todo território. Para a zona costeira refere: “*promover a valorização integrada dos recursos do Litoral e gerir a pressão urbana turística na zona costeira, de forma a assegurar a exploração sustentável dos recursos naturais, a qualificação da paisagem e a adequada prevenção de riscos*” (Centro Litoral); “*requalificar os estuários do Tejo e Sado e as frentes ribeirinhas urbanas e proteger a orla costeira*” (Região de Lisboa e Vale do Tejo); “*proteger as frentes ribeirinhas e a zona costeira e desenvolver um programa coerente de qualificação que*

valorize o seu potencial como espaços de recreio e lazer e de suporte a actividades do ‘cluster’ turismo” (Área Metropolitana de Lisboa); “promover o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquacultura como actividade relevante na valorização do mar e na estabilidade económica e social da zona costeira” (Região do Algarve); “assegurar o planeamento e a gestão integrados do Litoral, visando nomeadamente a protecção da orla costeira e das áreas vitais para a rede ecológica regional” (Região do Algarve) (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007b).

A ENGIZC veio assumir um conjunto de princípios gerais que se identificam com os princípios da política nacional, tendo como visão: *“Uma zona costeira harmoniosamente desenvolvida e sustentável baseada numa abordagem sistémica e de valorização dos seus recursos e valores identitários, suportada no conhecimento e gerida segundo um modelo que articula instituições, políticas e instrumentos e assegura a participação dos diferentes actores intervenientes”* (Diário da Republica 2009c).

Deste modo, a ENGIZC apresenta coerência com as estratégias, políticas e programas nacionais, respeitando os princípios da prevenção e precaução, da abordagem sistémica cientificamente fundamentada, da participação e co-responsabilização, e da operacionalidade e eficácia (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007b).

Tanto o PNPOT como a ENGIZC são instrumentos-chave para a implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), que tem como desígnio mobilizador: *“tornar Portugal num dos países mais competitivos e atractivos da UE, num quadro legal de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social”* (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007b).

Em paralelo com a ENGIZC foi desenvolvida a sua Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) com base nos princípios definidos no DL n.º 232/2007, de 15 de Julho. A AAE é uma ferramenta de auxílio ao ordenamento que tem a finalidade de "informar" atempadamente a Estratégia, que requer adaptação e flexibilidade, para eventuais aspectos ambientais e de sustentabilidade, fornecendo, sucessivamente, apreciações directas. Ou seja, a AAE possui um papel complementar na interpretação e

implementação da ENGIZC (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007b).

Um dos aspectos mais desenvolvido na ENGIZC corresponde à prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos, num contexto de alterações climáticas, a par de um modelo de governança assente na cooperação público-privado e na articulação institucional, isto é, mais de 50% das medidas propostas pela ENGIZC vão ao encontro destas preocupações (Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 2007b).

Contudo, segundo um relatório elaborado em 2006 para a Comissão Europeia, o levantamento das estratégias implementadas até ao momento, em Portugal, é analisado como negativo. Este aponta a *“enorme pressão urbana e turística”*, a *“falta de mecanismos adequados e efectivos de gestão do território litoral”* e *“não ter em conta a devida consideração dos riscos das alterações climáticas”* (Consult 2006). Além de que, a gestão do litoral conta com uma falta de coordenação, cooperação e articulação entre entidades, partes interessadas, legislação e políticas, como já foi referido.

Portugal conta, ainda, com um conhecimento limitado quanto à morfologia e batimetria do litoral (a dinâmica dos processos costeiros), à ocupação sobre a zona costeira (está por terminar o inventário dos clandestinos) e à identificação sistemática dos problemas de risco (inexistência de uma carta de riscos consistente), relevando alguma resistência à mudança (Schmidt Luísa, Santos D. Filipe, Prista Pedro, Saraiva Tiago 2012).

Como refere Alveirinho, para melhorar o processo de GIZC, fundamental para se alcançar *“uma zona costeira harmoniosamente desenvolvida e sustentável”*, é necessário: *“aumentar a literacia científica dos decisores; contar com o empenho e a responsabilização partilhada do cidadão; adoptar uma abordagem sistémica; implementar esquemas de monitorização contínua; promover a investigação científica; avaliar de forma sistémica e recorrente o próprio processo de gestão; e utilizar sempre o Princípio da Precaução”* (J. Alveirinho Dias, J. Antunes do Carmo 2009). Uma vez que, ainda existe muito a fazer para se alcançar uma zona costeira *“harmoniosamente desenvolvida e sustentável”*.

3.4 Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira

O contínuo aumento populacional nas zonas costeiras tem vindo a criar várias situações de conflito de usos do solo que, por sua vez, tem incentivado o desenvolvimento de uma infinidade de problemas, que tanto destroem irreversivelmente ecossistemas costeiros como afectam negativamente as populações que nelas habitam.

Em Portugal, desde 1993 que se encontra regulamentada a elaboração e aprovação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) através do DL n° 309/93, de 2 de Setembro, altura em que passou a ser reconhecida a necessidade de intervenções no litoral enquadradas numa política de protecção e valorização do mesmo.

Com este diploma, os POOC surgem como um instrumento sectorial de natureza normativa e regulamentar da competência da administração central, cujo objecto de estudo corresponde às águas marítimas costeiras e interiores e respectivos leitos e margens, com faixas de protecção designadas por “zona terrestre de protecção”, com a largura máxima de 500 metros contados a partir da linha que limita a margem das águas do mar, e “zona marítima de protecção”, com o limite máximo a batimétrica 30 (Diário da Republica 1993).

No entanto, anterior a este diploma já tinham sido elaborados, a comando da Direcção-Geral dos Portos, os POOC para os troços Sines-Sagres e Sagres-Vilamoura, destinados, exclusivamente, a intervenções nos terrenos do Domínio Público Marítimo (DPM) (Duarte e Pinho 2003). Ou seja, a elaboração dos POOC iniciou-se, de certa forma, na Direcção-Geral de Portos, ideia que adquiriu novas dimensões e âmbito mais alargado com o passar de competências para a esfera do Ambiente (J. Alveirinho Dias 2014).

Aos POOC compete o *“ordenamento dos diferentes usos e actividades específicas da orla costeira, a classificação das praias e a regulamentação do uso balnear, a valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos, a orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira e a defesa e conservação da natureza”* (Diário da Republica 1993), actuando a duas escalas: 1:25 000 no caso do ordenamento da zona costeira; e 1:2 000 no caso da implementação/ gestão dos usos das praias balneares.

Os POOC são compostos por vários elementos, nomeadamente (Diário da Republica 1993):

- Regulamento;
- Relatório (fundamenta as principais medidas, indicações e disposições adoptadas);
- Planta de condicionantes à escala de 1:10 000 (assinala as servidões administrativas e restrições de utilidade pública);
- Planta de enquadramento à escala 10 000 (abrange a área de intervenção, a zona envolvente e as principais vias de comunicação);
- Planta síntese à escala 1:25 000 (delimita as classes e categorias de espaços em função do uso dominante e estabelece unidades operativas de planeamento e gestão);
- Programa geral de execução (disposições indicativas sobre o escalonamento temporal das principais intervenções e a estimativa do custo das realizações previstas);
- Planta à escala 1:2 000 e um programa de intervenções por praia ou grupo de praias (planos de praia);
- Estudos de caracterização física, social, económica e urbanística (fundamentam a solução proposta e apresentados sob a forma de estudos de base e estudo prévio)
- Plano de financiamento (estimativa do custo das realizações previstas).

O Litoral em Portugal Continental foi dividido em 9 segmentos, de Caminha a Vila Real de Santo António, e entre 1998 e 2005 os vários POOC foram elaborados e aprovados, ver Figura 3. Divisão parcialmente coincidente com as regiões estruturais de Portugal do ponto de vista da litologia e da estrutura das rochas, correspondendo a cada uma das regiões estruturais diferentes problemas resultantes da evolução do litoral. Contudo, esta situação não se aplica a todos os casos, em sectores da linha de costa em que a ocupação humana assume elevada importância ou problemática a divisão foi feita de acordo com a ocupação (Araújo 1998).

A elaboração dos POOC foi da responsabilidade do Instituto da Água, I.P. (INAG, I.P.), na altura a Autoridade Nacional da Água, e do Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P. (ICNB, I.P.). O INAG, I.P. promoveu a elaboração de 6 POOC e o ICNB, I.P. dos restantes 3, por corresponderem maioritariamente a áreas que integram a rede nacional de áreas protegidas, como é possível verificar na , na página **Erro! Marcador não definido..**

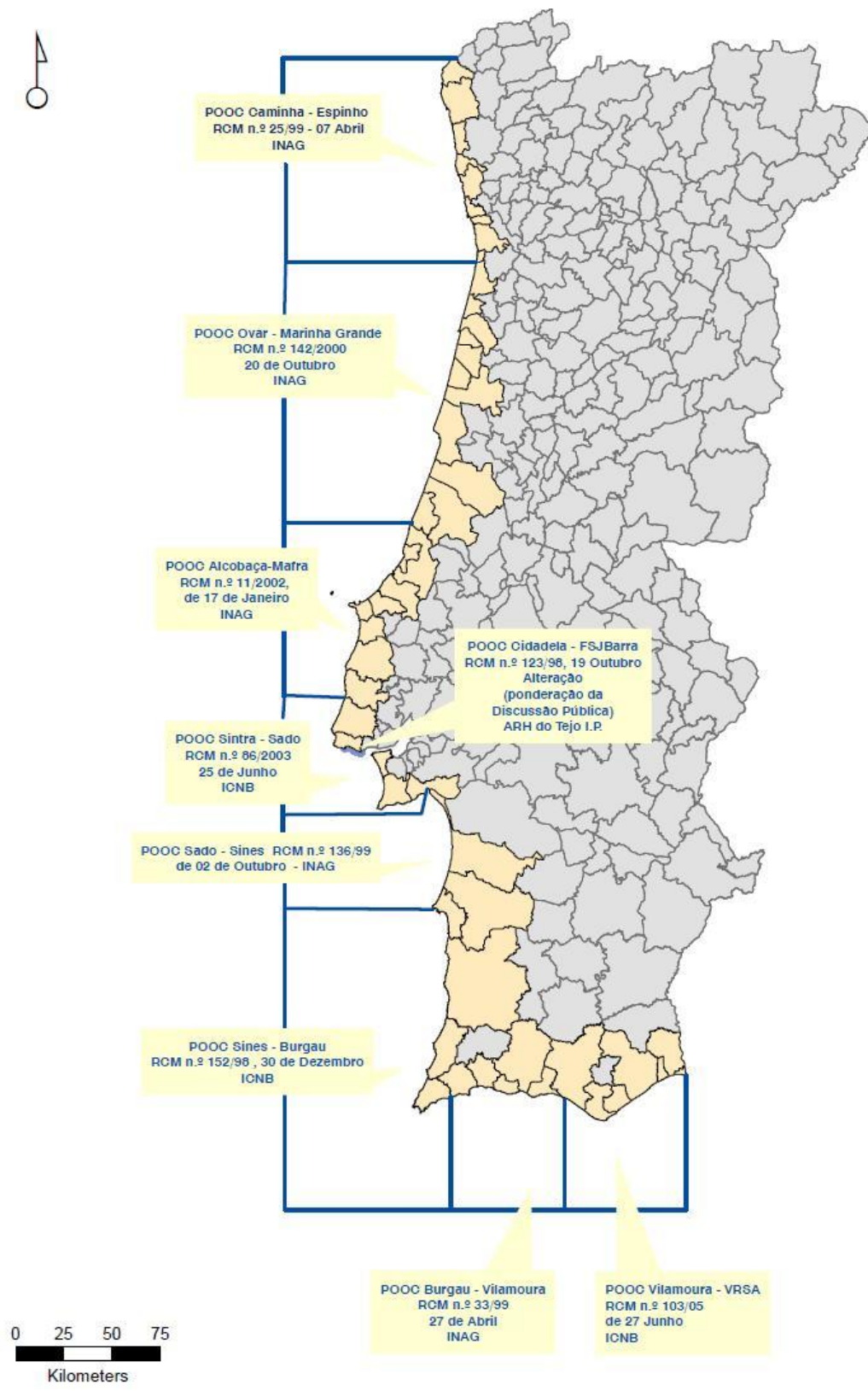


Figura 3: Mapa da divisão territorial da 1ª geração de POOC; Fonte: www.apambiente.pt

Com sentido a melhorar o processo de ordenamento da orla costeira de Portugal, o documento que deu origem aos POOC, DL n.º 309/93, de 2 de Setembro, foi sofrendo alterações, com destaque para a ocorrida em 1995, através do DL n.º 151/95, de 24 de Junho, que teve como intuito corrigir uma lacuna de ordem jurídica.

Até esta data, 1995, apenas os planos de iniciativa municipal encontravam-se adequadamente regulamentados em legislação específica. Alguns planos de iniciativa da administração directa e indirecta foram nomeados em legislação dispersa, sem que a lei tipifica-se o seu regime jurídico. Outros apesar de correctamente regulamentados, através de diplomas próprios, em alguns aspectos respectivos ao regime jurídico o seu tratamento era diverso. Este diploma foi, assim, agregar e sistematizar os vários instrumentos de ordenamento de iniciativa da administração central (ARH Tejo 2009), bem como fixar regras uniformes quanto aos procedimentos de elaboração e aprovação dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) (Diário da Republica 1990b).

Deste modo, os POOC passam a planos previstos em legislação especial, vinculativos a todas as entidades públicas e privadas, devendo estar em conformidade com os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Por sua vez, os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) e os programas ou projectos de âmbito nacional, regional ou local devem com eles ser compatibilizados. Isto é, *“a aprovação de um PEOT implica a alteração ou revisão dos PDM que com ele não se conformem, com o fim de realizar a sua adequação ao regime fixado nos primeiros”* (Diário da Republica 1995).

Em 1999, o conteúdo dos POOC foi alterado no contexto da reforma geral do quadro legal dos planos de ordenamento do território. A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo foi estabelecer um sistema de gestão territorial de base partilhada entre as Administrações Central e Local, e que incentiva a articulação e sintonia na fase de operacionalização. Apesar da natureza eminentemente regulamentar dos planos de iniciativa municipal, aos quais compete estabelecer regimes de ocupação e uso do solo e correspondentes vínculos, as prerrogativas dos PEOT ficam intactas. Aos PEOT é conferida a natureza supletiva que prevalece sempre sobre os planos de iniciativa municipal, no estabelecimento de regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais (ARH Tejo 2009).

Desde a criação dos POOC, em 1993, que as sucessivas alterações no regime aplicável à orla costeira têm sido acompanhadas por alterações no quadro legislativo e institucional. A Lei da Água constitui uma dessas importantes alterações com reflexo na gestão dos POOC.

Em 2005, a Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro aprova a Lei da Água, posteriormente alterada pelo DL nº 245/2009, de 22 de Setembro e pelo DL nº 130/2012, de 22 de Junho, assegura a transposição da Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro (Directiva-Quadro da Água) para a ordem jurídica nacional e estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas (Diário da República 2012a).

A Lei da Água estabelece as bases e o quadro institucional para uma gestão sustentável das águas, cujo objecto de estudo são águas superficiais, nomeadamente as interiores, de transição e costeiras. A Região Hidrográfica é a unidade principal de planeamento e gestão, tendo por base a Bacia Hidrográfica (Diário da República 2005).

Com esta Lei os POOC tornam-se um elemento fundamental na protecção, preservação e gestão dos recursos hídricos, devendo reflectir e estabelecer opções estratégicas para a protecção e integridade biofísica, a valorização dos recursos naturais e a conservação dos valores ambientais e paisagísticos (Diário da República 2005)

Portanto, a Lei da Água vem dar “ (...) *um maior enfoque na gestão holística das águas e um novo paradigma de ordenamento e gestão dos recursos hídricos, por bacia hidrográfica, que atenda às conectividades e interdependências dos sistemas fluviais, estuarinos e costeiros adjacentes(...)*” (ARH Tejo 2009) e reforça o relevo e importância dos POOC no ordenamento e gestão do litoral português.

Os POOC atribuíram pouca importância à problemática relativa aos recursos hídricos, apenas procederam à identificação de condicionantes ou à adopção de restrições à edificação no âmbito do DPH. Esta Lei vem possibilitar o cumprimento de compromissos assumidos no quadro da União Europeia, com sentido a assegurar a boa qualidade das águas balneares e a promoção da protecção dos ecossistemas marinhos (Barroso et al. 2014).

Em 2007, a publicação do DL nº 316/2007, de 19 de Setembro alterou o DL nº 309/9, de 2 de Setembro, veio distanciar os objectivos dos PEOT da fixação de usos do solo. Este diploma vem circunscrever os PEOT como planos que estabelecem os

regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e definem o regime de gestão compatível com a utilização sustentável. Enquanto, no primeiro diploma, competia aos POOC a delimitação de usos e actividades específicas da orla costeira, e sobrepuseram-se aos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), ao invés de se conjugarem com estes, resultando em desconformidades relativas ao uso, ocupação e transformação do território. Alteração que veio exigir uma nova abordagem dos POOC, direccionada à identificação das ameaças e protecção, seja através de condicionantes e interdições de actividades, seja através da restrição ao risco (Barroso et al. 2014).

Em 2008, com a criação das Administrações de Região Hidrográfica, I.P. (ARH, I.P.), através do DL n° 208/ 2007, de 29 de Maio, a gestão dos recursos hídricos passa a ser feita por Bacia Hidrográfica, em Portugal Continental. As 5 ARH, I.P. (Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve) surgem como entidades com atribuições de protecção e valorização das componentes ambientais das águas, na respectiva área de jurisdição. A elaboração dos POOC passa, assim, a ser da competência do respectivo instituto em articulação com a respectiva entidade. Se antes a limitação dos POOC correspondia aos limites dos municípios abrangidos, com esta Lei, passa a corresponder aos limites de Bacia Hidrográfica. Mudança que veio trazer complicações à divisão por troços de costa dos futuros POOC e atrasos no processo de revisão dos mesmos.

A implementação dos POOC passou a ser da responsabilidade das ARH, I.P., das Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) e dos municípios respectivos à área sob jurisdição, bem como das entidades consideradas no Plano de Execução e no Plano de Financiamento. Conferiu-se, também, às ARH, I.P., e aos municípios territorialmente competentes e às demais entidades em razão de matéria, a tarefa de fiscalização do cumprimento das disposições dos POOC.

Como foi referido no capítulo anterior, o quadro legal português tem sofrido grandes alterações no âmbito do Compromisso Eficiência. Alterações que ocorreram na organização institucional e conseqüentemente reflectiram-se na estrutura de gestão dos POOC. Ou seja, o DL n° 56/2012, de 12 de Março vem criar a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.), que resulta da fusão da Agência Portuguesa do Ambiente, do Instituto da Água, I.P., das Administrações de Região Hidrográfica, I.P., da Comissão para as Alterações Climáticas, da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente. O INAG, I.P.

deixou de ser a Autoridade Nacional da Água, papel que cabe agora desempenhar à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.) (Diário da Republica 2012e).

Por sua vez, o DL nº 135/2012, de 29 de Junho vem fundir o ICNB, I.P., a Autoridade Florestal Nacional e a Integração do Fundo Florestal Permanente, deixando de existir o ICNB, I.P., dando dá lugar ao Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, I.P.). O ICNF, I.P. vem desempenhar as funções de Autoridade Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade e de Autoridade Florestal Nacional (Diário da Republica 2012b).

Deste modo, compete agora à APA, I.P. promover a elaboração dos POOC, por troço de costa, sem detrimento da articulação com os respectivos municípios, administrações portuárias e demais entidades públicas com interesse.

Perante este contexto de mudanças, o regime aplicável à orla costeira também sofreu alterações, ao ser revisto, através do DL nº 159/2012, de 14 de Junho, que altera DL nº 309/93, de 2 de Setembro. Este diploma vem conferir aos POOC a componente estratégica, além da normativa e regulamentar, que os caracteriza, e alargar o processo de planeamento a toda a orla costeira, devendo atender aos seguintes objectivos gerais (Diário da Republica 2012c):

- a) Fruição pública em segurança do domínio público marítimo;
- b) Protecção da integridade biofísica do espaço e conservação dos valores ambientais e paisagísticos;
- c) Valorização dos recursos existentes na orla costeira;
- d) Flexibilização das medidas de gestão;
- e) Integração das especificidades e identidades locais;
- f) Criação de condições para a manutenção, o desenvolvimento e a expansão de actividades relevantes para o país, tais como actividades portuárias e outras actividades socioeconómicas que se encontram dependentes do mar e da orla costeira, bem como de actividades emergentes que contribuam para o desenvolvimento local e para contrariar a sazonalidade.

Com este diploma, a área de intervenção dos POOC vem englobar as áreas sob jurisdição portuária (em articulação com as autoridades competentes), alargar a extensão da “zona terrestre de protecção”, quando assim o justificar, até aos 1 000

metros e englobar as águas territoriais e de transição (salvaguardando o regime previsto nos planos de ordenamentos dos estuários) (Diário da Republica 2012c).

Com sentido a garantir a protecção de pessoas e bens, associada à ocupação de áreas de risco de erosão costeira (com destaque para as praias marítimas), é considerado o reforço da informação pública de sinalização das faixas e áreas de risco, por meio de um modelo de sinalética uniforme (Diário da Republica 2012c).

Prevê-se, ainda, no âmbito da promoção da segurança de pessoas e bens que em determinadas zonas balneares as praias possam ser declaradas “praia de uso limitado” e caso a situação assuma maior gravidade de “uso suspenso” (Diário da Republica 2012c).

As alterações introduzidas no regime jurídico dos POOC surgem na tentativa de enquadrar as intervenções no Litoral numa abordagem mais flexível, integrada e adaptativa, de modo a contribuir para a protecção, conservação e valorização dos recursos hídricos e sistemas naturais associados, ao mesmo tempo possibilitando a exploração do potencial estratégico destes territórios e, ainda, que assegurem a protecção de pessoas e bens. Esta abordagem é, assim, coincidente com os desígnios nacionais para alcançar o desenvolvimento sustentável da orla costeira e reforça a exigência de uma disciplina mais efectiva na aplicação do princípio da precaução.

3.4.1 Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira e o Futuro

Actualmente, as questões que se prendem com o ordenamento do litoral vão além do ordenamento e requalificação das praias e protecção e valorização dos recursos naturais. À exploração do potencial estratégico, tendo em conta o conceito de sustentabilidade, acresce a protecção com pessoas e bens.

É, portanto, fundamental enquadrar as intervenções dos POOC numa abordagem mais flexível, integrada e adaptativa, uma vez que as propostas de intervenção rapidamente vêm-se desajustadas às necessidades das populações e especificidades dos territórios. Neste sentido, é também exigida uma maior atenção para a articulação e coordenação da parte dos intervenientes, reduzindo e gerindo a conflitualidade de interesses, perspectivas e objectivos.

Com a entrada em revisão do POOC Ovar – Marinha Grande, através do Despacho nº 22400/2009, inicia-se a 2ª geração de POOC, finalizando-se, precisamente, este ano a 1ª geração destes planos com entrada em revisão do POOC Vilamoura – Vila Real de Santo António, através do Despacho nº 1128/2014.

A entrada em revisão dos POOC foi justificada pelo tempo de vigência excedido, decorridos mais de 10 anos sobre a sua elaboração ou pelos desajustes detectados entre as disposições do plano e a realidade do território que justificaram a antecipação da revisão. Tal como consta na Lei, caso se verifique que o Instrumento de Gestão Territorial (IGT) esteja desadequado à realidade, este deve entrar em fase de revisão mesmo antes de decorridos os 10 anos de vigência. Conforme o estabelecido no DL nº 46/2009, de 20 de Fevereiro (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial) a revisão dos PEOT pode decorrer “*da necessidade de adequação à evolução, a médio e longo prazo, das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a respectiva elaboração(...)*” (Diário da Republica 2009a).

Porém, a 1ª geração de POOC falhou neste aspecto, sendo este facto justificado por uma avaliação geral realizada aos POOC, há cerca de 8 anos atrás, pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional que detectou desajustes entre as disposições destes instrumentos e as necessidades desses territórios, verificou-se (Diário da Republica 2011c):

- A desactualização de algumas propostas;
- Desigualdades de tratamento das faixas terrestre e marítima de protecção;
- A necessidade de reavaliação da distribuição das zonas balneares e das infra-estruturas de apoio à utilização das praias;
- Rigidez dos planos de praia;
- A desadequação do dimensionamento dos estabelecimentos de apoio à actividade balnear, face à funcionalidade e aos condicionalismos específicos locais;
- A não execução das unidades operativas de planeamento e gestão (UOPG);
- A desadequação dos formatos das peças cartográficas existentes às tecnologias SIG actualmente utilizadas, bem como à sua disponibilidade *online*;
- E lapsos, incorrecções e deficiências cartográficas.

A revisão dos POOC, com vista à alteração de propostas e normativos, entendeu-se urgente, não apenas devido aos erros, lacunas e incoerências detectadas, mas também devido à introdução de instrumentos de gestão territorial e de mudanças no quadro legal, com influência no ordenamento e gestão da zona costeira, tais como:

- As alterações à Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo;
- As alterações ao DL nº 309/ 93, de 2 de Setembro, que aprova os POOC;
- As alterações ao DL nº 380/99, de 22 de Setembro, que aprova o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial;
- A publicação da Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro, que aprova a Lei da Água e as posteriores alterações ocorridas;
- A aprovação da Estratégia para o Mar, pela RCM nº 163/2006, de 12 de Dezembro;
- As novas regras de procedimentos de delimitação do DPM, aprovadas pelo DL nº 353/2007, de 26 de Outubro;
- A aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), pela Lei nº 58/2007, de 4 de Setembro;
- A aprovação do Plano Sectorial da Rede Natura 2000, pela RCM nº 115-A/2008, de 21 de Julho;
- A aprovação da Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC), pela RCM nº 82/2009, de 8 de Setembro;
- A aprovação da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, pela RCM nº 24/2010, de 21 de Julho;
- A aprovação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

Estas alterações, além de justificarem a revisão dos POOC, com sentido à compatibilização entre opções estratégicas, vieram, ainda, influenciar e questionar a organização em termos de limites interventivos para os futuros POOC.

Na apresenta-se, de forma esquematizada, as mudanças ocorridas em termos de organização espacial e de entidades com responsabilidades na revisão e elaboração dos POOC. A recolha de informação envolveu uma pesquisa exaustiva na página da APA, I.P. e na página do ICNF, I.P. e a leitura de notícias sobre a temática, como orientação

da mesma. Na figura estão, portanto, presentes documentos legais determinantes para a compreensão dos longos atrasos no processo de revisão dos vários POOC.

É reconhecido que os problemas nas zonas costeiras são influenciados por acções antropóticas que ocorrem fora dos limites das mesmas. Como refere, J. Alveirinho Dias (2014) “...ao intervir-se em qualquer ponto de uma bacia hidrográfica se está intrinsecamente a modelar o litoral oceânico”. Em 2005, surge a Lei da Água (Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro), e com esta Lei são criadas as Administrações de Região Hidrográfica, I.P. (ARH, I.P.), tendo como unidade de gestão a Bacia Hidrográfica.

Com o intuito de uniformizar a abordagem a desenvolver e por razões de coerência, economia de tempo e de meios considerou-se a divisão da zona costeira por ARH, I.P. (Norte; Centro; Tejo; Alentejo; Algarve). Nesta altura o INAG (autoridade nacional da água) era a entidade responsável pela maioria dos POOC, que ao entrarem em revisão passam a ser também da responsabilidade das respectivas ARH, I.P.. Como é de constatar na ,com a entrada em revisão destes planos especiais, surge um protocolo em que o INAG delega à respectiva ARH, I.P. as competências para proceder aos trabalhos de elaboração do POOC ou dos POOC respectivos à sua área de intervenção.

Porém, em 2012, são introduzidas alterações no quadro legal português no âmbito do Compromisso Eficiência, do XIX Governo Constitucional, com implicações na organização da gestão da zona costeira. Ou seja, as ARH, I.P. ao integrarem na Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.) perderam as suas competências respectivas aos POOC, cabendo agora à APA, I.P., enquanto autoridade nacional da água, a elaboração dos POOC, por troços de costa, em articulação com os municípios confinantes, administrações portuárias e demais entidades públicas com interesses a salvaguardar, segundo o estabelecido do DL nº 56/2012, de 12 de Março, como já foi referido anteriormente.

Contudo, a divisão da zona costeira por ARH, I.P. implicou a divisão territorial de municípios, o que levantou questões relacionadas com possíveis problemas de carácter político na fase de implementação dos futuros POOC nesta situação e, consequentemente, como se tem verificado, resultou em grandes atrasos na fase de revisão. As ARH, I.P. deixam de existir, sem tempo de adaptação, sem tempo de darem o seu contributo.

Em 2011, é aplicado aos POOC o sistema “Contratos Públicos” (prestação de serviços), mais precisamente ao POOC Odeceixe - Vilamoura, com a finalidade de se preceder à elaboração do Modelo de Ordenamento do mesmo, que compreende a fase de Discussão Pública e a preparação da proposta final do plano. Os “Contratos Públicos” dão, portanto, seguimento à revisão dos POOC, determinada pelo respectivo Despacho, sendo os trabalhos subsequentes desenvolvidos pela entidade competente, neste caso a ARH do Algarve, I.P. (ICNF 2014).

Mas é apenas em 2014 que surgem os “Contratos Públicos” para os troços costeiros Caminha – Espinho, Alcobaça – Cabo Espichel e Espichel – Odeceixe, cujos trabalhos subsequentes são da responsabilidade da APA, I.P. No entanto, surgem Anúncios de Procedimento Prorrogativo para os vários troços costeiros em virtude de rectificações ocorridas nos procedimentos.

É de constatar que as sucessivas alterações, sejam as de índole legal, institucional ou processual, têm vindo, claramente, a prejudicar a coerência do processo a decorrer com vista à revisão e elaboração da 2ª geração de POOC. Continua, tal como aconteceu no passado, a existir POOC em situações diversas, o POOC Vilamoura – Vila Real de Santo António só agora, em 2014, foi determinada a sua revisão e o POOC Ovar - Marinha Grande, já revisto, apenas aguardar a aprovação da Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (actualmente em fase de revisão).

Segundo documentos legais, nenhum POOC foi aprovado, permanecendo alguma incerteza quanto ao rumo a tomar para os futuros POOC, devido, entre outras razões, às recentes alterações legais que sucessivamente interromperam ou mudaram a direcção de todo processo. Neste sentido, é de referir a Proposta de Lei (Proposta de Lei nº 183/XII) para actualização das bases das políticas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

Esta Proposta de Lei veio colocar, mais uma vez, um ponto de interrogação ao futuro dos POOC de 2ª geração, ao propor que os Planos Especiais, que vinculam directamente os particulares, deixem de existir. Ou seja, a sua plena eficácia passa a depender da integração das respectivas referências nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, sendo que a não utilização destes planos determina a retenção de 10% da transferência do Orçamento do Estado para o município em causa. A Proposta de Lei propõe que os Programas Territoriais passam a vincular entidades

públicas e os Planos de âmbito intermunicipal e municipal a vincular directa e imediatamente os particulares. Esta em por finalidades a contenção da expansão urbana, sugerindo a classificação do solo em duas classes (solo urbano e solo rural) e permitir aos particulares recorrer a um único documento para saber quais os seus direitos enquanto proprietário. Contudo, até ao momento não se procedeu à aprovação para a concretização da Proposta de Lei, permanecendo a existência dos POOC (que pertencem aos PEOT) (Diário da Republica 2013b).

Com a entrada em vigor da nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014 de Maio) os POOC perdem eficácia, ao restringir a sua capacidade de vínculo às entidades públicas. É, desta forma, reforçada a necessidade de articulação entre os PEOT e os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). O desenvolvimento do Modelo de Ordenamento à figura de Programa de Orla Costeira (POC) constituiu, assim, um desafio, devido à adequação dos PEOT à natureza e conteúdo dos PMOT (Barroso et al. 2014).

A elaboração dos PEOT, ou seja dos POOC, com a nova Lei, passa a ser da competência das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, juntamente com o apoio das entidades responsáveis pelos PEOT, no caso dos POOC a APA, I.P., e das associações de municípios e municípios abrangidos por aqueles (Diário da República 2014).

Os futuros POOC contam ainda com a Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC), que se encontra em revisão, devendo aprovação dos POOC, neste caso do POOC Ovar – Marinha Grande, aguardar pela aprovação da mesma, para que exista compatibilização com os desígnios nacionais.

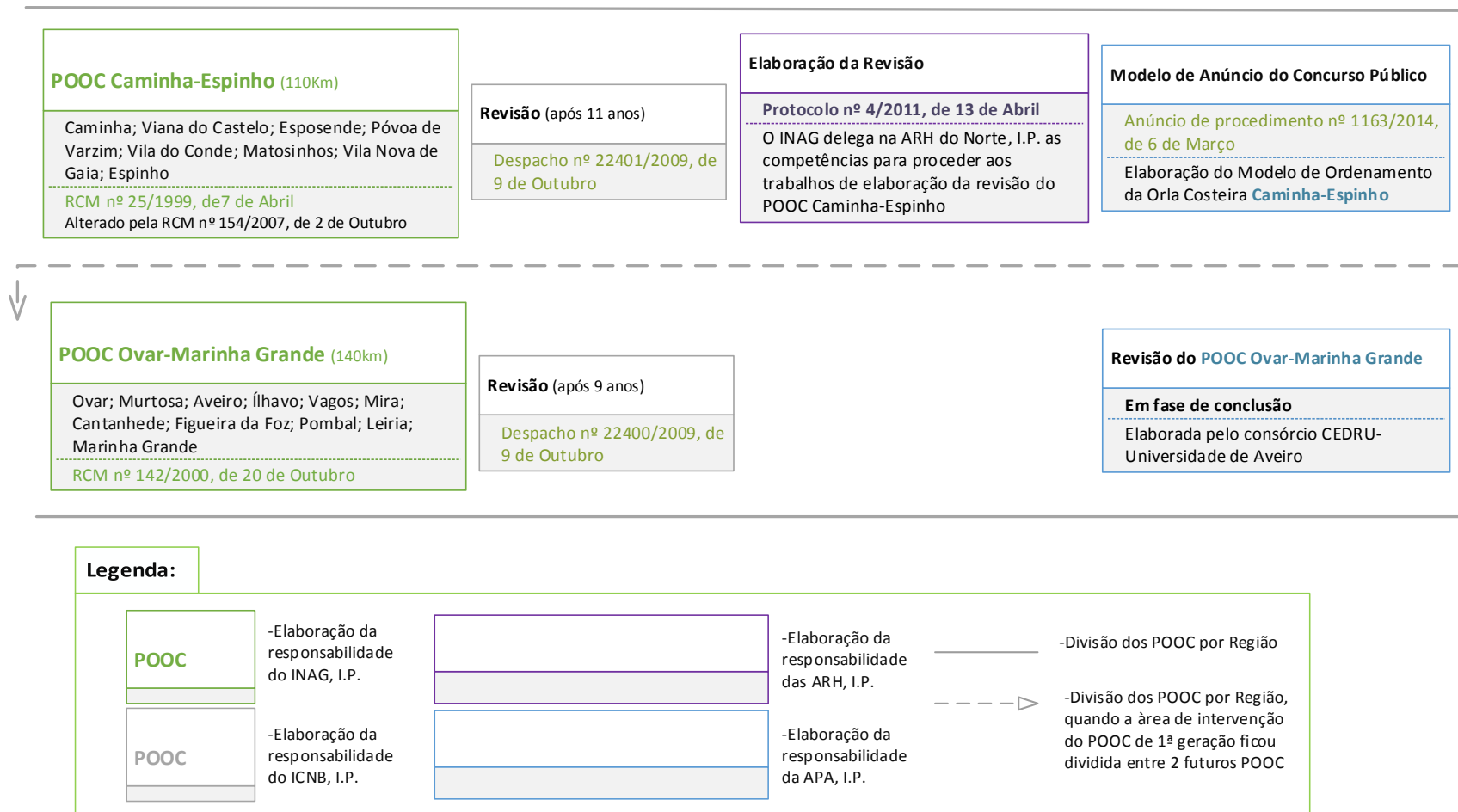
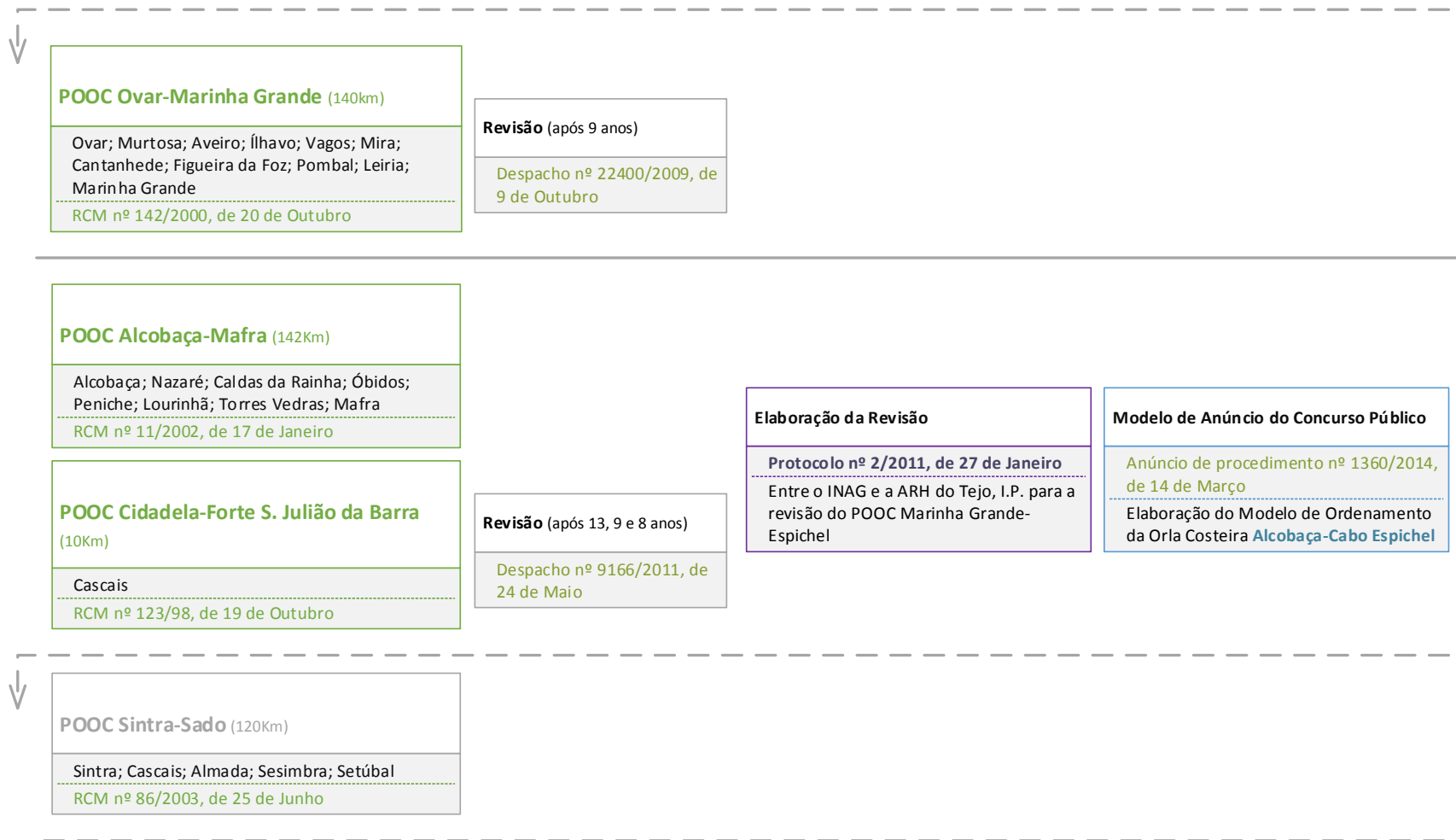
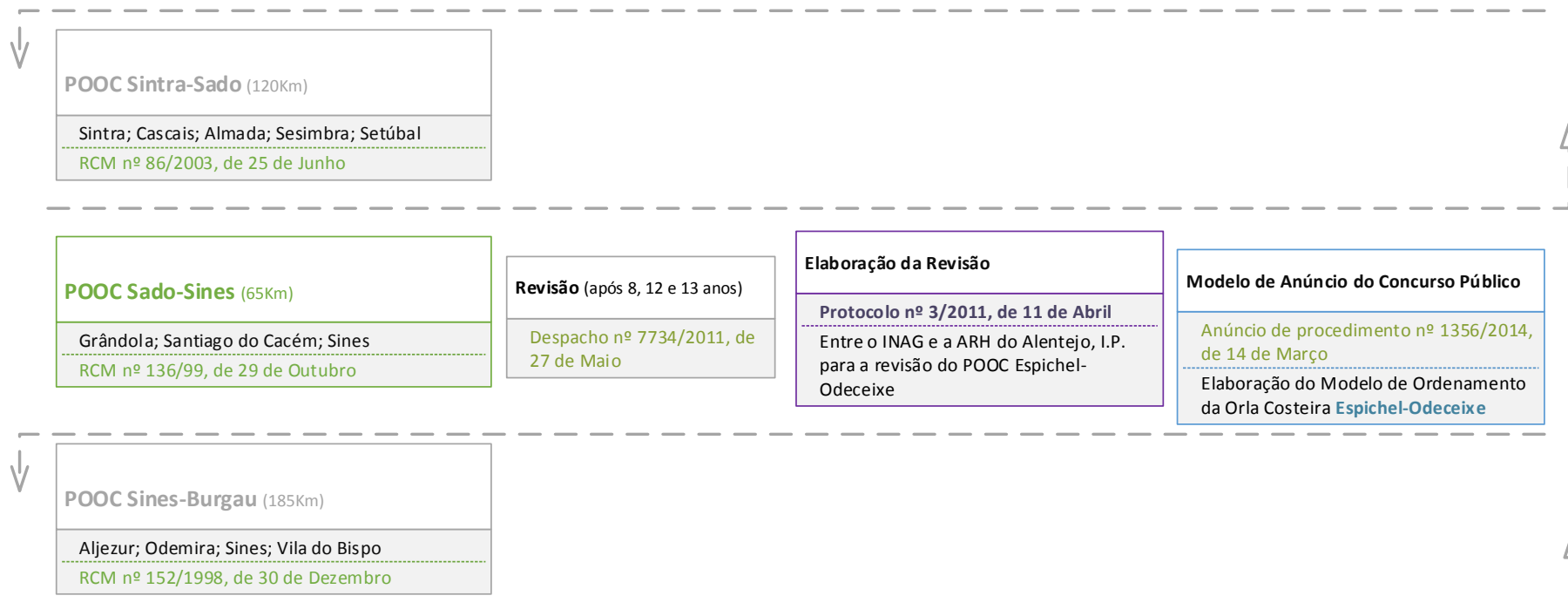
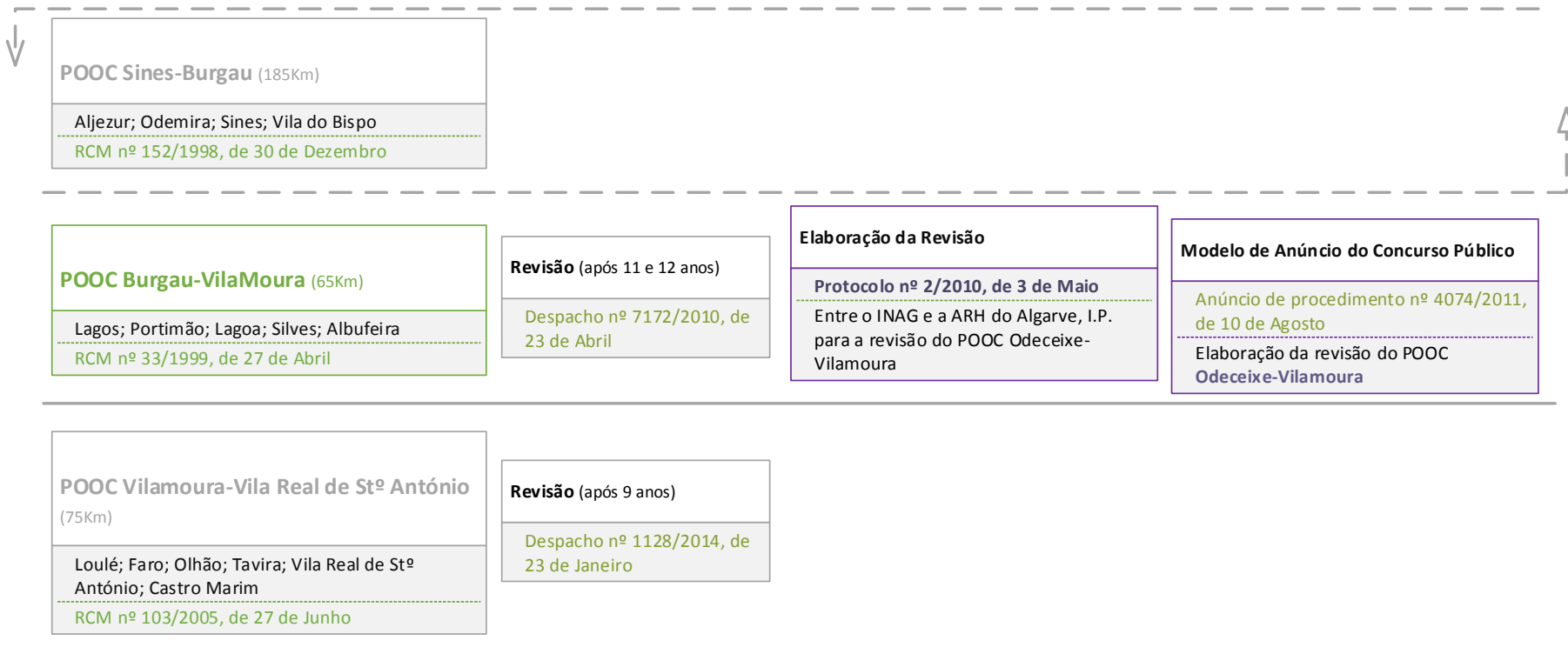


Figura 4: Mudanças na organização institucional e espacial dos POOC







4 Análise dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira

O presente capítulo é direccionado à análise da elaboração e implementação da primeira geração de Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) de Portugal Continental, um contributo para a futura geração de planos.

Neste sentido, é pertinente que o capítulo seja dividido em duas secções, sendo a primeira referente à definição de conceitos, avaliação e monitorização no processo de planeamento do território.

A seguinte secção é, portanto, a análise da elaboração e implementação da primeira geração de POOC, tendo por base avaliações/ análises gerais da parte de entidades que tiverem ou têm competências de intervenção no litoral e reflexões de especialistas que lidam, de alguma forma, com estes territórios.

Como se concluiu no capítulo anterior, os problemas e preocupações com as zonas costeiras são, cada vez mais, complexos e abrangentes. Por esta razão, cingir a análise ao passado poderia resultar num desfasamento entre o contributo que se pretende dar para o desenvolvimento de novas metodologias e ferramentas de avaliação e monitorização dos POOC e as reais necessidades actuais. Optou-se, assim, por incluir reflexões de especialistas na temática referentes a preocupações presentes e, principalmente, futuras com as zonas costeiras.

A informação recolhida encontra-se exposta numa Matriz SWOT organizada por objectivos dos POOC, através da sua análise, espera-se, apurar o que correu bem e mal na primeira geração de planos e contribuir para uma segunda geração mais flexível e adaptativa, mais preparada para lidar com o inesperado.

Para a elaboração de planos mais eficazes e eficientes é determinante que a revisão tenha início com uma avaliação das metodologias anteriores, das propostas efectuadas, das intervenções não concretizadas e uma reflexão em torno do porquê (Veloso-Gomes 2010a). Mas importa, ainda, olhar para o presente e reflectir sobre o futuro, induzir a mudança.

4.1 Definição dos Conceitos

4.1.1 Avaliação

O planeamento territorial é um processo cíclico, contínuo e sistémico, com visibilidade no espaço e no tempo, no qual a avaliação faz parte. A avaliação tem um papel essencial na melhoria do plano-processo, sendo ideal a sua aplicação em todas as fases (elaboração, implementação, revisão).

A avaliação deve acompanhar o plano-processo, deve ser uma tarefa permanente, que visa medir o grau de alcance dos objectivos estabelecidos, a adequação das vias ao alcance desses objectivos, a implementação das vias seleccionadas e a obtenção de informação que contribua para a decisão/ implementação (Costa-Lobo, M.L., S. Pardal 1995).

Segundo Alves, a avaliação é uma questão de mentalidade, de atitude e de cultura política e administrativa, acima de tudo. O mesmo autor defende que a avaliação pode apresentar uma utilidade formal ou administrativa, quando a avaliação consiste numa resposta a uma obrigação estabelecida na lei e nos regulamentos. Uma vez que a entidade responsável pode encarar a avaliação não como uma necessidade mas sim como uma imposição, podendo não lhe atribuir a sua real utilidade (Alves 2007). Como refere outro autor (Silva 1998), a avaliação só se justifica, desde o momento que exista uma forte intenção e vontade de intervir.

Ainda de acordo com Alves, a avaliação é justificada por contribuir para a melhoria e racionalização da intervenção, ao permitir às entidades ter noção dos resultados e dos efeitos decorrentes da sua acção e de possíveis questões até então desconhecidas (Alves 2007).

A avaliação no planeamento surge também como prova da utilidade do plano, podendo determinar a sua suspensão, caso justifique a necessidade de alteração ou revisão deste.

No processo de planeamento a avaliação assume três dimensões distintas, apesar de complementares (Mons 1995):

- Carácter instrumental – contribui para melhoria da execução e gestão dos planos e programas (avaliações que acompanham a implementação do plano);

- Carácter estratégico – forma de divulgar informação estratégica e de co-responsabilização na intervenção;
- Carácter substantivo – favorece a retroacção no processo do processo ao analisa os resultados da avaliação, podendo justificar a reconceptualização de intervenções ou de políticas.

No decorrer do processo a avaliação deve surgir em diferentes momentos temporais, estando-lhe associadas metodologias específicas, bem como propósitos distintos:

- Avaliação *ex-ante*: ocorre na fase de elaboração de um plano; visa estimar os custos e benefícios das propostas e saber o que vai acontecer no futuro;
- Avaliação *in continuum*: ocorre durante a fase de implementação do plano, com a intuição de o monitorizar; combina uma atitude *ex-post*, relação com o passado e o que já foi implementado ou realizado, com uma atitude *ex-ante*, relação com o que ainda não foi implementado nem realizado (Voogd 1993); avalia cada momento, averiguando a eficácia da implementação do plano;
- Avaliação *ex-post*: ocorre após a concretização do plano; revê o processo de elaboração do plano e os procedimentos de planeamento e emite um juízo global quanto à sua conformidade e/ou desempenho.

Para Baptista e Silva a avaliação dos planos territoriais deve surgir: durante a elaboração/ revisão/ alteração do plano-processo; e durante o período de vigência do plano-processo (Batista e Silva 2003).

A primeira situação corresponde à avaliação na fase anterior da implementação do plano (avaliação *ex-ante*) e compreende a apreciação efectuada pelos diversos intervenientes no processo de elaboração do plano.

Por sua vez, a segunda situação corresponde à avaliação *incontinnum*, regular e sistemática, que deve acompanhar todo o período de vigência do plano-processo. Este tipo de avaliação é também designada por monitorização, a que mais se adequa ao conceito de plano-processo e permite medir níveis de sustentabilidade.

O uso da avaliação é, assim, indispensável para a formulação da acção, mas também para a sua condução e para o seu aperfeiçoamento (Monnier 1991).

Júlia Lourenço (2003) aponta essencialmente duas formas de avaliar os planos territoriais: a avaliação do plano em si; e a avaliação do funcionamento do plano (Lourenço 2003).

A avaliação do plano pode ocorrer nas várias fases, elaboração e implementação, contudo na prática esta cinge-se à fase de aprovação.

A avaliação do funcionamento do plano raramente acontece, sendo este processo inovador mesmo em países cujo sistema de planeamento territorial é mais desenvolvido. A autora estabelece como vectores de desempenho que possam ser analisados: a conformidade; a eficiência; a eficácia; a adaptação aos objectivos; e os níveis de implementação.

Segundo a mesma autora “*a avaliação deve estar adaptada à natureza do plano e inserida num plano-processo, não devendo ser descurados os aspectos da avaliação do funcionamento de um plano, principalmente se este for dirigido para o médio/longo prazos*” (Lourenço 2003).

Rui Letras refere que na avaliação do plano-processo existe um processo de participação que visa, por um lado, articular e compatibilizar soluções de compromisso e, por outro, harmonizar os diversos interesses (Letras & Lima 2005).

O processo de planeamento do território necessita da avaliação para trazer credibilidade a todo o processo, necessitando este de critérios de avaliação que possibilitem um real julgamento da sua eficácia, de forma a distinguir o bom do mau. (Alexandre; 1989).

Como refere Alves “*a tarefa de avaliar tem objectivos e conteúdos específicos, coloca diferentes questões, tem uma utilidade diferente e faz usos de metodologias também diferentes*”(Alves 2007). Contudo, o principal propósito da avaliação é o de contribuir para a melhoria das intervenções, com sentido ao desenvolvimento sustentável dos territórios.

4.1.2 Monitorização

A monitorização ou avaliação *in continuum* corresponde a um dos momentos de avaliação no processo de planeamento, que deve acompanhar a implementação do plano, como já foi referido.

Ao processo de planeamento está associado ao factor incerteza, a incerteza relativa à evolução futura, e é neste sentido que a monitorização constitui uma necessidade. A sua função é a de reavaliar permanentemente os resultados alcançados face às metas estabelecidas e identificando desvios em tempo útil, possibilitando, assim, um controlo das acções que se seguem, ajustando sucessivamente o plano(Pereira 2003).

Como refere Lourenço, a natureza complexa de um plano-processo detém implicações nos domínios das ciências físicas e sociais, sendo este virado para o futuro mas forçosamente dependente do passado, defendendo-se a aplicação de uma metodologia contínua, a única capaz de auxiliar o uso correcto deste instrumento(Lourenço 2003).

Segundo vários autores a monitorização corresponde ao acompanhamento crítico da implementação dos planos, à avaliação dos resultados e à observação do sistema, numa perspectiva integrada e de retroacção, aproveitando os novos conhecimentos” (Sidónio Parda, Manuel Costa Lobo 2000).

A monitorização permite detectar desajustes do plano ao disponibilizar informação de forma continuada e actualizada sobre a implementação, bem como permite aprofundar conhecimentos sobre território em causa e aferir a sustentabilidade das estratégias propostas pelo plano. Isto é, contribui para a melhoria e a racionalização da intervenção pública.

Contudo a monitorização, reavaliação e revisão não são suficientes no processo de planeamento, importa ainda fazer a ligação entre onde e quando o sucesso ocorreu, posteriormente fazendo-se uma ligação com os outros passos analíticos, averiguando-se o porquê de ter corrido bem, que actualmente não faz parte da agenda de investigação em planeamento (Talen 1997).

O plano-processo concretiza os seus propósitos através de acções/ intervenções e devido ao factor incerteza os resultados nem sempre são os esperados. A monitorização ao acompanhar o plano-processo assume uma dimensão estratégica permitindo corrigir, adaptar e melhorar o conteúdo dos planos em tempo útil. A monitorização tem um papel crucial no planeamento uma vez que permite detectar atempadamente alterações no sistema que não eram esperadas e agir segundo a “nova” realidade do território contribuindo, indiscutivelmente, para o desenvolvimento sustentável.

4.2 Situação Actual da Avaliação dos POOC

A avaliação dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) faz parte do processo de planeamento do território, está prevista na legislação em vigor. Esta é de grande importância técnica, processual e de boa governança, no entanto, raramente acontece em Portugal.

Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) não são excepção, de facto, não existiu uma real avaliação destes. Mas importa destacar o papel da Administração da Região Hidrográfica do Tejo, I.P. (ARH do Tejo, I.P.), para a concretização da avaliação dos POOC. Em 2009, procedeu à elaboração de um documento intitulado “Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira. Balanço e Reflexões”, o quinto volume da colecção Tágides, onde consta um primeiro balanço do ordenamento da orla costeira e uma reflexão sobre o desafio que se coloca à 2ª geração de POOC. Esse documento é o resultado de sessões de debate da parte de personalidades da comunidade técnica e científica que estudaram e trabalharam com as zonas costeiras.

No ano seguinte a mesma ARH, promoveu a primeira avaliação da execução dos POOC respectivos à sua área de jurisdição (POOC Ovar-Marinha Grande; POOC Alcobaça-Mafra; POOC Sintra-Sado; POOC Cidadela-Forte de São Julião da Barra) publicando um documento designado “Avaliação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira da Área de Jurisdição da Administração da Região Hidrográfica, I.P. e definição de objectivos e conteúdos para a sua revisão”.

Outras entidades realizaram breves análises/ avaliações quanto à concretização dos POOC na sua área de intervenção, apontando pontos fortes, pontos fracos, potencialidades e ameaças. Porém, não existem documentos, tal como existem para os POOC respectivos à ARH do Tejo, I.P., com uma estrutura de análise uniformizada entre POOC da mesma ARH, I.P..

Alguns peritos nas questões do Litoral apresentaram o seu contributo para a 2ª geração de POOC através da publicação de breves reflexões, algumas mais generalizadas abordando toda a 1ª geração, outras orientadas para determinado POOC ou Região.

A pesquisa realizada permitiu, por um lado, perceber que existiram tentativas de avaliação dos vários POOC, mas existe uma grande dispersão de informação, talvez,

devido à falta de coordenação e articulação entre entidades. Por outro, a pesquisa permitiu reunir informação para a concretização de uma análise aos POOC, ou seja, contornar a dificuldade sentida em aplicar um inquérito direccionado a peritos que de alguma forma estiveram envolvidos nos POOC, através da construção de uma Matriz SWOT.

Optou-se pela construção de uma Matriz por constituir um método, frequentemente, utilizado no planeamento para identificar os pontos fortes e fracos (análise interna) e as potencialidades e ameaças (análise externa) em determinado território. A análise interna diz respeito aos factores que determinam o crescimento económico e a coesão social, sempre em relação aos territórios “adversários”, explorando os aspectos mais positivos e os mais negativos. Por sua vez, a análise externa estuda a envolvente na qual se insere o território e procura entender as tendências globais e a evolução de territórios localizados na proximidade ou com qualidades semelhantes. A aplicação deste método de análise permite conhecer melhor o território em estudo, contribuindo para escolhas mais adequadas e realistas quanto aos seus temas mais críticos, dos quais depende o desenvolvimento do território.

Tendo em consideração o factor "Alterações Climáticas" no acentuar da dinâmica (por si só acelerada) dos territórios costeiros, aliado ao factor "Estratégico" mundialmente reconhecido, prevê-se o agravar da problemática associada às zonas costeiras, a Sustentabilidade, acresce as preocupações com a segurança de pessoas e bens. A retrospectiva, o que correu bem e mal, revela-se insuficiente para uma análise cuja finalidade é contribuir para novas metodologias de avaliação e monitorização dos POOC numa realidade em permanente mudança. Além de perceber qual foi o contributo dos POOC para uma zona costeira ordenada e equilibrada, importa orientar, também, a análise para o futuro, cujo intuito é o de perceber quais as questões a considerar nesta 2ª geração de planos. Por esta razão, a organização da Matriz envolveu duas perspectivas de análise, a análise respectiva à concretização da 1ª geração de POOC e a análise das preocupações actuais e futuras com a zona costeira de Portugal Continental.

Para a concretização da análise, a Matriz foi dividida por objectivos dos POOC, mais precisamente os objectivos estabelecidos em 1993 (DL nº309/93, de 2 de Setembro), complementados por 2 objectivos estabelecidos em 2012 (DL nº 159/2012, de 24 de Julho), com a reformulação desse diploma legal, voltados para os problemas derivados das Alterações Climáticas e para possíveis soluções dos mesmos.

A Matriz é, portanto, uma síntese da pesquisa realizada sobre a temática (os POOC), ou por outras palavras, uma compilação da informação publicada, por personalidades da comunidade técnica e/ ou científica que estudam ou trabalham com as zonas costeiras. E, é o resultado da nossa interpretação da informação à luz dos vários objectivos dos POOC. Ou seja, apesar de a Matriz se tratar de um trabalho produzido pelo autor, este foi baseado em várias fontes (Veloso-Gomes 2010b; Alves et al. 2014; Ferreira et al. 2014; Gomes 2014; Veloso-Gomes 2010a; ARH Tejo 2009; Barroso et al. 2014).

A interpretação da informação encontra-se exposta na Matriz através de variáveis que retratam o resultado da implementação dos POOC respectivos à faixa costeira de Portugal Continental, e vão ao encontro dos vários objectivos destes planos. Esta informação é apresentada a negrito, com o sentido de diferenciar a informação referente às preocupações e ambições futuras a considerar no Elaboração do Modelo de Ordenamento da Orla Costeira dos vários planos de 2ª geração, também presente na Matriz.

Uma vez que existem diferenças ao longo da faixa costeira de Portugal Continental, além das diferentes entidades com competências de intervenção, à frente das variáveis presentes na Matriz afigura-se o nível da Administração correspondente. Isto é, quando é referente a todos os planos categorizou-se por Administração Central (AC), quando é ao nível regional (nomeadamente por ARH, I.P., que actualmente já não existem) por Administração Regional (AR) e quando é específica a um plano por Administração Local (AL).

É ainda de referir que as análises efectuadas correspondem a anos diferentes, e inevitavelmente a visões diferentes sobre o território litoral.

Objectivo: Ordenamento dos diferentes usos e actividades da orla costeira

Tabela 4: Objectivo - Ordenamento dos diferentes usos e actividades da orla costeira

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">-Controlo da expansão urbana, contenção da construção (em especial em zonas de risco) e retirada planeada (AR;AL)-Intervenções de reposição da legalidade, em relação a ocupações e utilizações, como uma prioridade (AC; AR; AL)-Uniformização e aglutinação das classes de espaço, em classes de espaço principais, na elaboração da legenda (AC)-Redimensionamento das UOPG e dos planos de praia (AR)-Cartografar a geomorfologia do território submarino (AR)-Ordenamento do leito e da coluna de água, além da superfície (AR)-Delimitação de faixas de salvaguarda para o lado da terra e do mar (AR)-DPM clarificado e cartografado, mas "trabalhado" como um conceito dinâmico com as implicações jurídicas que daí resultem (AL)
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">-Instrumento "frágil" e insuficiente para travar o "escândalo das construções ilegais" (AC)-Inexistência de rigor nos objectivos e prazos (AC)-Inexistência de índices e limites de edificação para travar a urbanização indevida no litoral (AC)-Utilização de critérios não objectivos na definição da extensão das faixas de risco e protecção, carecendo de metodologias quantitativas (AC)-Limite da faixa até aos 500m do limite da máxima preamar revelou-se insuficiente em algumas situações, como no caso das dunas litorais (AC)-Existência significativa de erros, lacunas e omissões (AC; AR)-Inexistência de cartografia da geomorfologia do território submarino (AC; AL)-Execução muito reduzida das UOPG (AR)-Situações de desconformidade entre perímetros urbanos, classes de espaço e servidões (AL)-Excessivas e desadequadas limitações às populações que vivem no litoral (AL)-Situações de irregularidade de licenças/ construção estruturante dependentes de difícil intervenção (AL)
Potencialidades	<ul style="list-style-type: none">-Quadro legal assente e consolidado (AC; AR; AL)-Inúmeras iniciativas de nível Europeu, cada vez mais focadas na identificação e resolução dos vários conflitos de usos (AC)-Consolidação de princípios e valores, como a requalificação da zona costeira (AC; AL)

	<ul style="list-style-type: none"> -Base cartográfica comum e uniforme (AC) -Revisão de normas e práticas de planeamento (AC) -Visão local e global sobre o território (AC)
<p style="text-align: center;">Ameaças</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Descontinuidades do plano em áreas portuárias (AC) -A Lei da Água não avançou no sentido de colmatar lacunas, antes progrediu em sentido inverso (AC) -Ausência de uma visão sustentada do uso e ocupação do litoral (AC) -Dificuldades de equilíbrio entre os sectores social, político, económico, regulamentar, natural e cultural (AC) -Metodologias diferentes, nomeadamente ao nível do cálculo da capacidade de carga das praias, propostas de ordenamento/classes de espaço dos plantas síntese (AC) -Demarcação da LMPMAVE feita em situações particulares e não de forma sistemática com base em critérios gerais (AR) -Desigualdades de tratamento da faixa terrestre e da marítima (AR) -Dificuldades de gestão resultantes da escala cartográfica utilizada (AR)

Ao nível do "ordenamento dos diferentes usos e actividades da orla costeira" os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) contribuíram para um maior controlo da expansão urbana, com destaque para a contenção da construção em zonas de risco e para a retirada planeada, bem como para a consolidação de princípios e valores, nomeadamente a requalificação da zona costeira.

Os POOC tiveram um papel crucial no ordenamento do litoral em Portugal Continental, sendo referido, aos vários níveis da administração (central, regional e local), que estamos perante um quadro legal assente e consolidado.

Tratando-se da primeira experiência consolidada de planeamento do litoral no país, os POOC revelaram na fase de elaboração significativos erros, lacunas e omissões, bem como falta de rigor nos objectivos e prazos, que ganharam visibilidade na fase de implementação.

Isto é, na fase de implementação, ao nível local, identificou-se situações de desconformidade entre perímetros urbanos, classes de espaço e servidões, descontinuidades em áreas portuárias, utilização de critérios não objectivos na definição da extensão das faixas de risco e protecção, uso de metodologias diferentes (por exemplo o cálculo da capacidade de carga das praias), inexistência de índices e limites de edificação, inexistência de cartografia da geomorfologia do território submarino e dificuldades de gestão resultantes da escala cartográfica utilizada.

Durante a fase de implementação foram também detectadas situações de irregularidade de licenças/ construção, na grande maioria de difícil intervenção, e ainda uma insuficiência nolimite da faixa até aos 500m do limite da máxima preamar, principalmente no caso da protecção das dunas litorais (situação que já foi tida em conta na reformulação do DL n° 309/83, de 2 de Setembro, que criou os POOC).

Apesar de inquestionável o contributo dos POOC para um litoral mais ordenado e de uso mais sustentável, este instrumento revelou-se frágil, insuficiente para travar/lidar com as construções ilegais, uma das principais preocupações actuais. No entanto, ao mesmo tempo, o nível local entende que estes vieram impor excessivas e desadequadas limitações às populações que vivem nesses territórios.

Quanto à execução das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), porções contínuas do território para efeitos de programação da execução do plano ou realização de operações urbanísticas, de uma forma geral, foi reduzida.

Ou seja, as várias falhas apontadas exigem uma revisão das normas e práticas dos POOC, processo já iniciado com a reformulação do DL nº 309/93, de 2 de Setembro, de modo a facultar uma base mais sólida para o ordenamento e gestão do litoral de Portugal Continental. É também de referir que a Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira deverá ser uma referência aos futuros planos, que deverão conjugar a visão local e nacional.

É de salientar que paralelamente à implementação dos POOC têm surgido iniciativas europeias, que são cada vez mais focadas na identificação e resolução dos vários conflitos de uso do solo, fornecendo uma visão mais sustentada para o território litoral.

Com sentido a potencializar este instrumento de gestão do território, especialistas defendem que importa incluir a cartografia da geomorfologia do território submarino, de modo a incluir o leito e a coluna de água no ordenamento (não apenas a superfície), a delimitação de faixas de salvaguarda tanto para o lado da terra como do mar, a clarificação e cartografia do Domínio Público Marítimo (DPM), mas "trabalhado" como um conceito dinâmico com as implicações jurídicas que daí resultem e redimensionar as UOPG e os Planos de Praia. É, ainda, necessário criar meios para que seja possível proceder-se a intervenções de reposição da legalidade, entendida como uma prioridade.

Tabela 5: Objectivo - Classificação das praias e a regulamentação do uso balnear

<p>Pontos Fortes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Construção de parques de estacionamento e de acessos pedonais em passeadeiras sobrelevadas (AR; AL) -Retiradas das áreas de estacionamento livre nas dunas (AL) -Apoios de praia tendo em conta as características biofísicas (AC; AL) -Apoios de praia e actividades desenhados e concessionados tendo presente o carácter dinâmico dos areais e dunas (AL) -Relocalização de apoios de praia e bolsas de estacionamento para zonas não abrangidas pelo DPM e/ou terrenos privados (AL) -Colocação de amovíveis e sujeitos a licenciamento anual (AL) -Assegurar a designação da área balnear (AL)
<p>Pontos Fracos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Marcação errada das unidades balneares, conseqüentemente o sub-dimensionamento de apoios de praia (AL) -Inadequada localização e tipologia dos apoios de praia (AL) -Construção de parques de estacionamento reflecte-se no aumento da pressão sobre as falésias (AC)
<p>Potencialidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Requalificação de apoios de praia existentes (AC; AR; AL) -Acessos às praias e o espaço envolvente genericamente melhorados (AC; AR; AL) -Uso balnear regulamentado (AR; AL) -Classificar ou reclassificar áreas com aptidão balnear (AL) -Reforçar os mecanismos dissuasores de comportamentos de risco pelos utentes das praias (AC; AL)
<p>Ameaças</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Diferença de tratamento dado às diversas praias (algumas não são controladas do ponto de vista da qualidade da água) (AC) -Classificação desadequada em vários troços de costa (AR; AL) -A rigidez na interpretação dos planos de praia comprometeu soluções que melhor serviriam os utentes (AR; AL) -Praias frequentadas permanecem sem vigilância ou assistência a banhistas (AL) -Tipologias pouco atractivas (AL) -Falta de flexibilidade na implementação dos Apoios de Praia (AL) -Delimitação das áreas balneares desenhadas e concessionadas de uma forma rígida e com detalhe de projecto (AL)

Quanto à "classificação das praias e regulamentação do uso balnear", os POOC deram o seu contributo para um litoral mais organizado através de um ordenamento do areal, da construção de parques de estacionamento, de acessos pedonais em passadeiras sobrelevadas e procederam à retirada de estacionamento livre nas dunas litorais. O seu contributo incluiu também o melhoramento dos acessos às praias e do espaço envolvente, bem como a requalificação de apoios de praia já existentes, não deixando porém de existir apoios pouco atractivos e localizados em locais indevidos.

Como referido na análise do objectivo anterior, existiu dificuldades de gestão devido à escala utilizada na elaboração dos planos, verificando-se localmente a marcação errada de unidades balneares, com reflexo no sub-dimensionamento de apoios de praia.

A rigidez identificada nos POOC e respectivos planos de praia levou a erradas interpretações destes, consequentemente comprometendo soluções que melhor serviriam os utentes. Importa, assim, assegurar a classificação das áreas com aptidão balnear e caso seja necessário proceder à reclassificação das mesmas.

Do ponto de vista da qualidade das águas, a classificação foi desadequada em vários troços, além de que nem todas as praias se encontram vigiadas ou com assistência a banhistas, o que revela a existência de grandes diferenciações no tratamento dado às diversas praias, o que deve ser salvaguardado atendendo às diferentes classificações.

Tendo em consideração a forma como o turismo balnear tem vindo a afectar a sustentabilidade do território litoral vários especialistas reforçam a necessidade de ter em conta as características biofísicas do território na construção de apoios de praia, ou seja, apoios de praia desenhados e concessionados tendo presente o carácter dinâmico dos areais e dunas, e a colocação de amovíveis sujeitos a licenciamento anual. Estes sugerem, ainda, a realocação de apoios e bolsas de estacionamento para zonas não abrangidas pelo DPM e/ou terrenos privados.

Se por um lado a construção de parques de estacionamento atrai população e contribui para o desenvolvimento do país, aumento do turismo, a pressão é prejudicial, sendo fundamental estabelecer um equilíbrio, entre a capacidade de carga das praias e número de banhistas.

Tabela 6: Objectivo – Valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos

<p>Pontos Fortes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Recuperação de zonas degradadas (AL) -Remoção de estruturas degradadas ou ilegais (AL) -Requalificação de diversos trechos de frentes de mar (AR; AL) -Construção de ciclovias e circuitos de manutenção (AR) -Elaborar planos de praia que visem o desenvolvimento e promoção da vocação específica de cada praia (pesca desportiva; divertimento; descanso; etc) (AL) -"Relocalizar" apoios de praia (AL)
<p>Pontos Fracos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Apoios de praia com projectos aprovados pela ARH por executar (AL)
<p>Potencialidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Maior consciencialização e reconhecimento dos cidadãos da importância estratégica que as zonas costeiras têm no contexto social, económico e turístico do país (AC) -Novas áreas com apetência (AL) -Valorizar e qualificar as praias, reforçando a sua importância como recurso natural, social e económico (AC) -Proteger os recursos hídricos com sentido a garantir a qualidade das águas balneares (AC) -Monitorização da qualidade das águas balneares e gestão de questões relacionadas com eventuais surtos de poluição (AC) -Aumentar a área máxima de implementação dos Apoios de Praia, de modo a fortalecer a sua viabilidade financeira e melhorar a qualidade do serviço prestado (AL) -Adoptar um programa de funções comerciais gradativo, de modo a aumentar a qualidade de serviços (comércio de gelados, refrigerantes e alimentos pré-confeccionados a estabelecimentos de restauração e bebidas) (AL) -Prever que qualquer Apoio de Praia possa ter funções de apoio à prática desportiva (dispensando a criação de uma nova tipologia específica, devendo nesse caso cumprir o dimensionamento máximo previsto para a tipologia e o programa e a estrutura funcional adequado às novas funções) (AL) -Reforçar a oferta de serviços públicos através da criação de sanitários, balneários e postos de socorros (AL) -Proporcionar uma integração entre algumas praias e outros percursos existentes junto da orla costeira intermunicipais (AL) -Dinamizar as praias durante todo o ano, através da criação de programas de actividades anuais (AL) -Avaliar as tipologias e dimensão dos apoios de praia face às necessidades actuais (AL) -Redimensionar parques de estacionamento e acessos (AL) -Realização de operações de alimentação artificial de praias e dunas com areias provenientes de fontes da plataforma continental e das operações de dragagem nas zonas portuárias (avaliação de incidências ambientais; análise custo/ benefício) (AL)

	<p>-Realização de operações de alimentação de praias e dunas com parte significativa das areias dragadas e/ou a eventual adopção de soluções by-pass aos quebramares e embocaduras (AL)</p>
<p>Ameaças</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Os planos de praia não prevêem apoios vocacionados para a prática desportiva (AR; AL) -Apoios de praia insuficientes (AR; AL) -Deficiente articulação entre os apoios de praia e os apoios recreativos (AR; AL) -As ribeiras costeira carecem de monitorização periódica da qualidade da água, com implicações directas na qualidade da águas das praias (AL) -Apoios de praia em situação de risco (AL)

Quanto à concretização do objectivo "valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos", os POOC procederam à remoção de estruturas degradadas ou ilegais e à requalificação de diversos trechos de frentes de mar, inclusive a recuperação de zonas degradadas.

No entanto, ficaram por executar apoios de praia com projectos aprovados, permanecendo uma insuficiência de apoios de praia em alguns troços costeiros, bem como ficaram por resolver situações em que os apoios de praia estão localizados em áreas de risco, sendo necessário encontrar soluções para que seja possível agir com alguma urgência.

A falta de alguma visão estratégica dos POOC é visível à escala dos planos de praia, uma vez que estes não previam apoios vocacionados para a prática desportiva, até à revisão do POOC Caminha - Espinho. Ou seja, a articulação entre os apoios de praia e os apoios recreativos entende-se por deficiente. Uma solução a esta situação poderá passar pela inclusão nos apoios de praia funções de apoio à prática desportiva, deste modo dispensado a criação de uma nova tipologia específica, devendo nesse caso cumprir o dimensionamento máximo previsto para a tipologia, o programa e a estrutura funcional adequado às novas funções.

Com sentido de potenciar o turismo balnear e fortalecer a sua viabilidade financeira, importa melhorar a qualidade do serviço prestado. Especialistas sugerem que os futuros planos considerem o redimensionamento dos apoios de praia, parques de estacionamento e acessos face às reais necessidades, o aumento da área máxima de implementação dos apoios de praia, a adopção de um programa de funções comerciais gradativo (comércio de gelados, refrigerantes e alimentos pré-confeccionados a estabelecimentos de restauração e bebidas) e o reforço da oferta de serviços públicos através da criação de sanitários, balneários e postos de socorros.

A elaboração dos planos de praia deve ainda ter em conta a promoção das praias segundo a sua vocação específica, isto é, lazer, recreio o, entre outras.

Respectivamente à realização de operações de alimentação artificial de praias e dunas com areias provenientes de fontes da plataforma continental e operações de dragagem nas zonas portuárias é necessário, primeiramente, recorrer a avaliações de incidências ambientais e análises de custo/ benefício.

Todavia, o litoral não deve ser visto apenas como um recurso sazonal, a aposta na dinamização das praias durante todo o ano, através de programas de actividades anuais, deve ser considerada na elaboração dos futuros planos. Além de que, este não deve ser planeado e ordenado de uma forma isolada, prevendo a integração entre algumas praias e outros percursos existentes intermunicipais, investindo-se na construção de ciclovias e circuitos de manutenção.

De uma forma geral o contributo dos POOC foi positivo uma vez que vieram contribuir para uma maior consciencialização e reconhecimento dos cidadãos da importância estratégica que as zonas costeiras assumem nos contextos social, económico e turístico do país.

Tabela 7: Objectivo – Orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none"> -Criar condições para o dinamismo e planeamento de uma utilização sustentável dos recursos marinhos (AC) -Criar meios para promover o desenvolvimento das actividades de pesca costeira (AC) -Reforçar o essencial de cada comunidade local (AL) -Efectuar estudos preliminares para identificar os principais valores das áreas a ordenar, em tempo útil para que os resultados possam ser integrados nos regulamentos (AL)
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de capacitação técnica e dificuldades de gestão orçamental (AC)
Potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> -Qualificar e valorizar os vários recursos turísticos da zona costeira (AC) -Caracterização das potencialidades relativas à implementação de novos usos (aquaculturas; energias renováveis, áreas marinhas protegidas, prática de mergulho turístico-científico) (AR) -Promover a mobilidade inter-modal (AC; AL) -Criação de instrumentos económicos de intervenção (AC; AL)
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> -Défice de informação e enquadramento estratégico numa perspectiva macro e traduzido para os territórios (AC) -Áreas portuárias não contempladas (AL)

No que diz respeito ao objectivo “orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira” não foi possível preencher os campos referentes aos pontos fortes e potencialidades da 1ª geração de POOC, por não existir informação. Situação que leva a concluir que a sua concretização não foi uma prioridade.

A análise efectuada aos POOC revela a existência de um défice de informação e enquadramento estratégico numa perspectiva macro e traduzido para os territórios, como é o caso da não inclusão das áreas portuárias na área de intervenção dos POOC. No entanto, o DL nº 159/ 2012 de 24 de Julho, que veio reformular o DL nº 309/93 de 2 de Setembro, já incluiu as áreas portuárias, como já foi mencionado no capítulo anterior.

De modo a explorar este objectivo, especialistas reforçam a necessidade da realização de estudos preliminares que permitam identificar os principais valores das áreas a ordenar, estudos que sejam realizados em tempo útil para que os resultados possam ser integrados nos regulamentos.

Releva-se, também, necessário qualificar e valorizar os diversos recursos turísticos da zona costeira, com sentido a criar condições para o dinamismo e planeamento dos mesmos, sempre numa perspectiva de uso sustentável. Assim, assume elevada importância a caracterização das potencialidades relativas à possível de implementação de novos usos, tais como a aquacultura, as energias renováveis, as áreas marinhas protegidas, bem como a prática de mergulho turístico-científico.

Portanto, os futuros POOC devem criar meios para promover o desenvolvimento das actividades de pesca costeira, numa perspectiva local e, por sua vez, promover a mobilidade inter-modal e a criação de instrumentos económicos de intervenção, numa perspectiva macro.

Tabela 8: Objectivo - Defesa e Conservação da Natureza

<p>Pontos Fortes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Demolição de pequenas construções em situação abusiva do DPM (AR) -Contenção das áreas urbanas na faixa costeira e alteração do conceito do seu crescimento (AR) -Maior facilidade para a inclusão nos regulamentos e condicionantes dos POOC de mecanismos de protecção de património natural (AL) -Continuação da recuperação, protecção dos sistemas dunares e renaturalização de áreas naturais degradadas (AC; AR; AL) -Salvaguardar e recuperar os ecossistemas dunares e falésias, preservando o património natural e a geodiversidade do litoral (AC; AR; AL) -Leitura da "paisagem" (informação potencial que se transforma em conhecimento útil) (AC) -Definição de indicadores de qualidade (AC) -Integrar os sistemas dunares litorais nos limites de intervenção e avaliar de acordo com o respectivo risco de mobilidade (AC) -Estabelecer uma abordagem de defesa costeira ajustada aos problemas a enfrentar até 2023 (AC) -Classificação da costa em secções e definição de índices de sensibilidade costeira (AR) -Caracterizar os recursos geológicos do território submarino (AR) -Avaliação das experiências de recuperação de dunas e desenvolvimento de novas tecnologias (AL) -Promover uma discussão tecnicamente fundamentada, partindo de uma plataforma coerentemente apostada na conservação do património natural (AL)
<p>Pontos Fracos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Delimitação das dunas litorais revelou alguns problemas (AC) -Ocorrências de ocupação de áreas do DPH (AC) -Ocorrências de ocupação de áreas de elevado valor natural, biofísico e paisagístico (AC) -Artificialização crescente de paisagens naturais (AL) -Destruição e fragilização de dunas (terraplanagens, pisoteio, acessos às praias, parques de estacionamento, veículos motorizados) (AL) -Núcleos de Educação Ambiental previstos nunca concretizados (AL)
<p>Potencialidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Maiores exigências ambientais, com reflexo na adopção e implementação de políticas (AC) -Consciencialização pública acerca da importância da biodiversidade e da protecção e defesa do ambiente (AL) -Implementação efectiva dos documentos "Convenção Europeia da Paisagem" e "Lei de Bases do Ambiente" (AC) -Implementação da Directiva-Quadro da Água (Lei da Água e Lei da Titularidade de Recursos Hídrico) (AC) -Atender às orientações nacionais e comunitárias em termos de GIZC e Recursos hídricos (Directiva Quadro da Água; Directiva Quadro "Estratégia Marinha"; Directiva da gestão da

	<p>qualidade das águas balneares) (AC)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Englobar como as actividades humanas que ocorrem em terra afectam os ambientes costeiros e marinhos (AC) -Inserção da dimensão paisagística como objectivo fulcral das políticas de ordenamento (AC) -Unificar projectos e políticas ambientais de base territorial (AC) -Critérios de delimitação devem ir além das praias e do domínio público, incluindo a totalidade dos ecossistemas litorais e uma zona tampão passível de salvaguardar a faixa litoral (AC) -Continuar a melhorar a qualidade das águas e sedimentos na zona costeira, incluindo os estuários, prosseguindo-se com a eliminação das descargas directas de águas residuais nas ribeiras litorais e na costa, com a substituição de sistemas de drenagem unitários por sistemas separativos (AL)
<p>Ameaças</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Postura demasiado imediatista e serva dos interesses de lazer e negócios, pouco virada para o incremento da resiliência da zona costeira (AC) -Ocorrências de edificação em áreas integradas na RAN e na REN (AC) -Ausência de estudos de base (com a profundidade desejável) sobre os Habitats e a Biodiversidade (AL) -A presença de uma rede nacional de áreas protegidas formalmente constituída poderá não estar complementada com uma rede secundária de áreas relevantes para a conservação de espécies e habitats prioritários, muitas vezes de reduzida dimensão geográfica (AL) -Sobrecarga de obras de infra-estruturas como grandes barragens, cuja existência reduz a descarga de sedimentos na foz dos rios (AL)

Ao nível da “defesa e conservação da natureza”, os POOC vieram aumentar as exigências ambientais e a consciencialização pública acerca da importância da biodiversidade e protecção do ambiente, facilitando a inclusão nos regulamentos e condicionantes de mecanismos de protecção do património natural.

Os POOC contribuíram, assim, para a contenção de áreas urbanas na faixa costeira e para a alteração do conceito do seu crescimento, além de que procederam à demolição de pequenas construções em situação abusiva do Domínio Público Marítimo (DPM). Apesar de positiva a "mensagem" transmitida pelos POOC, uma maior consciencialização pública para a problemática, estes tiveram dificuldades em contornar a postura demasiado imediatista e serva dos interesses de lazer e negócios, pouco virada para o incremento da resiliência da zona costeira, permanecendo a artificialização de paisagens naturais (de elevado valor natural, biofísico e paisagístico).

O aumento da importância do turismo balnear e conseqüentemente o aumento do número de banhistas tem desencadeado uma situação insustentável no que diz respeito às dunas litorais, verificando-se o aumento da sua fragilidade e até mesmo a destruição de algumas destas protecções naturais, devido às dificuldades em gerir o pisoteio, os acessos às praias, os parques de estacionamento e os veículos motorizados. A recuperação e salvaguarda das dunas litorais e a sua integração nos limites de intervenção, devidamente avaliadas de acordo com o respectivo risco de mobilidade, devem constituir uma prioridade nos futuros planos.

Outro entrave à concretização deste objectivo prende-se com a ausência de estudos de base, com a profundidade desejável, sobre Habitats e Biodiversidade, que aliado à falta de articulação entre a rede nacional de áreas protegidas e a rede secundária de áreas relevantes para a conservação de espécies e habitats prioritários, muitas vezes de reduzida dimensão geográfica, atrasaram o processo de ordenamento e gestão do litoral.

Deste modo, o processo de aprendizagem iniciado, respectivamente ao ordenamento e gestão do litoral, é uma vantagem aos futuros planos, uma vez que recorrer ao passado permite evitar erros em tempos cometidos. Segundo especialistas a leitura da paisagem é uma fonte de informação potencial, que se transforma em conhecimento útil, defendendo o desenvolvimento e aplicação deste método de análise,

bem como a inserção da dimensão paisagística como um objectivo fulcral das políticas de ordenamento.

Com sentido a preservar o património natural e a geodiversidade do litoral importa, também, englobar estudos que relacionem a forma como as actividades humanas que ocorrem em terra afectam os ambientes costeiros e marinhos.

Nem sempre os limites de intervenção estabelecidos para os POOC foram suficientes para proteger e conservar o território litoral, sendo necessário incluir a totalidade dos ecossistemas litorais. É de referir que em 2005 surge a Lei da Água, cuja Região Hidrográfica é a unidade principal de planeamento e gestão, tendo por base a Bacia Hidrográfica. No seguimento desta Lei, em 2008, foram criadas as Administrações de Região Hidrográfica, I.P. (ARH, I.P.), determinando que a gestão dos recursos hídricos seja por Bacia Hidrográfica, em Portugal Continental. Assim, os POOC ganharam dimensão ao tornarem-se um elemento fundamental na protecção e gestão dos recursos hídricos. Segundo a opinião de especialistas a futura geração de POOC deveria proceder à implementação da Directiva-Quadro da Água (Lei da Água e Lei da Titularidade de Recursos Hídricos), o que inicialmente aconteceu, os POOC de segunda geração foram divididos por ARH, I.P.. Porém, ocorreram alterações no quadro legal, neste caso ao nível da organização institucional, e as ARH, I.P. deixaram de existir, actualmente é a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.) a entidade responsável pelos POOC e a divisão por ARH, I.P. não foi avante. As alterações ocorridas abrangeram, também, o regime aplicável à orla costeira, a extensão da “zona terrestre de protecção” foi alargada, podendo alcançar os 1 000 metros e englobar as águas territoriais e de transição, quando assim o justificar. Mudança que de certa forma veio solucionar esta falha detectada nos POOC de primeira geração.

Para a concretização deste objectivo deve, ainda, ser dada continuidade à melhoria da qualidade das águas na zona costeira, incluindo os estuários, através da eliminação das descargas directas de águas residuais nas ribeiras litorais e na costa, com a substituição de sistemas de drenagem unitários por sistemas separativos.

Tabela 9: Objectivo – Fruição pública em segurança do Domínio Público Marítimo

<p>Pontos Fortes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Considerar os possíveis impactos das alterações climáticas, até ao horizonte temporal 2100 (AC; AR) -Demolição de construções clandestinas ou de alto risco (AC; AL) -Desenvolvimento urbano em cunha e acessos transversais (AC; AL) -Identificar zonas de risco, num horizonte temporal largo (100 anos) (AC; AL) -Criação de um quadro sustentável para as intervenções de correcção ou estabilização de arribas em situação crítica (AC; AL) -Conjugar a fruição urbana com a mitigação dos efeitos do avanço do mar (AC) -Equacionar as questões de risco relacionadas com as alterações climáticas (AC) -Permitir o estabelecimento de respostas antecipadas de defesa costeira para os problemas que emergem e comprometam a segurança de habitantes (AC) -Relação custo/ benefício, compreender os ganhos em termos de minimização dos impactos territoriais resultantes da evolução dos fenómenos relacionados com a dinâmica litoral (recuo de costa, galgamentos) (AC) -Proceder a simulações de médio e longo termo, considerando diversos cenários naturais e antropogénios (AL) -Considerar a perigosidade e riscos naturais (inundação e erosão costeira) (AR) -Desenvolvimento de métodos que permitam prever com segurança a ocorrência de instabilidades a curto prazo e à escala local (AR) -Caracterização da vulnerabilidade de cada zona (AR) -Introdução ou reavaliação de critérios para gestão do risco de ocupação das margens decorrente dos processos de erosão, sedimentação e inundação (AR) -Preparação de intervenções estruturais de defesa costeira e de controlo de inundação quando e se as mesmas justificarem de uma forma inequívoca (AL) -Reforçar infra-estruturas pouco preparadas para resistir a grandes tempestades e catástrofes naturais (AL) -Avaliação das condições políticas e sócio-económicas para proceder às intervenções e à retirada de aglomerados em risco (AL) -Consagração da possibilidade de realocização ao longo do tempo de edifícios e infra-estruturas ameaçados (AL) -Monitorização de frentes edificadas em risco de exposição às acções directas e indirectas do mar ou dependentes de estruturas de defesa costeira (AL) -Reforçar o estudo dos fenómenos naturais (AL) -Uso do princípio da precaução enquanto não for produzido conhecimento científico necessário (AL) -Criação de cenários, com sentido a promover o princípio da precaução através da construção de soluções de planeamento de médio termo (50 anos) (AC)
<p>Pontos Fracos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Exposição de aglomerados urbanos às acções directas ou indirectas do mar (AC) -A inexistência de cartas de risco do litoral impedem uma estratégia evolutiva e eficiente do combate à crescente força do mar (AC)

	<ul style="list-style-type: none"> -Faixas de risco abordadas de forma diferente e não cartografadas (AC) -Dificuldade/ incapacidade de implementação de soluções sustentáveis a médio e longo prazo nos trechos vulneráveis e de risco (AR; AL) -Existência de edifícios e arruamentos sobre dunas, praias, arribas e faixas dinâmicas (AL) -Dificuldades em reunir condições políticas e socioeconómicas para proceder à retirada de frentes urbanas consolidadas (AL) -Elevada pressão social para construção em zonas de risco (AL) -Fenómenos de instabilidade associados à evolução das arribas, perda de sedimentos que podem constituir fonte de perigosidade ou risco para a ocupação e actividades humanas aí localizadas (AC) -Previsível agravamento da ocorrência de fenómenos de recuo da linha de costa (AL)
<p>Potencialidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Reconhecimento da importância e das limitações das estruturas de defesa costeira, os seus impactos positivos e impactos negativos (AC) -Crescente sensibilização e divulgação para a problemática associada a catástrofes naturais, variabilidade climática e a alterações climáticas (AL) -Previsão da demolição de 835 instalações ilegais, identificadas ao longo do litoral (AC) -Prever e esclarecer as principais ameaças da área de estudo (AC) -Estudar situações específicas (erosão/ alterações climáticas) (AR; AL) -Abordagem baseada na avaliação da perigosidade em vez da avaliação do risco (AR) -Dispositivos de prevenção de instabilidade de arriba (AL) -Monitorização da hidrografia, pelo menos até às batimétricas da ordem dos 12m, para a elaboração de estudos e projectos e das cartas de vulnerabilidades e riscos (AL) -Elaborar uma nova geração de cartas de vulnerabilidade e risco, de delimitação de zonas vulneráveis a acontecimentos extremos e de evolução da dinâmica costeira (AL) -Estruturas longitudinais aderentes encaradas como soluções de última defesa em relação a frentes edificadas quando as acções do mar incidirem directamente sobre o edificado (AL) -Preparar e operacionalizar Planos de Contingência (AL) -Quebramares, submersos ou parcialmente submersos, como solução complementares aos esporões e estruturas longitudinais aderentes (AL) -Implementação de esporões, obras aderentes e quebramares destacados com impactes de antecipação de fenómenos a sotamar (AL)

Ameaças

- Défice de dados, de informação rigorosa e conhecimento aprofundado (AC)
- Perigosidades e riscos naturais tratados de forma não sistémica, heterogénea e, em alguns casos, negligenciados (AC)
- Inoperância de acções puramente reactivas e pontuais, como "a alimentação artificial de praias e dunas ou a instalação de esporões e quebra-mares, soluções com efeitos de curto prazo (2 a 5 anos) e com custos elevados a longo prazo (entre 200 a 500 euros anuais por metro quadrado, envolvendo a instalação e a manutenção)" (AC)
- Falta de visão integrada, gerou a transferência de riscos entre diferentes áreas (AC; AR)
- Enfraquecimento das fontes aluvionares, alterações a nível das bacias hidrográficas, albufeiras e barragens, extracção de areias nos rios e estuários, dragagens nos canais de navegação (AL)
- Agravamento do actual défice sedimentar entre o potencial de capacidade de transporte pela agitação e as fontes sedimentares, com consequências na morfologia costeira (AL)
- Falta de entrosamento da política de gestão da orla costeira com a Estratégia de adaptação às alterações climáticas (AL)
- Implicações negativas inerentes a obras para a estabilização de arribas (AL)
- Previsão do agravamento da ocorrência de fenómenos extremos (AC)

O objectivo "fruição pública em segurança do Domínio Público Marítimo (DPM)" surge em 2012 através do DL n° 159/2012, de 24 de Julho, que veio reformular o DL n° 309/93, de 2 de Setembro. Ou seja, este objectivo surge posteriormente à primeira geração de POOC, com o intuito de dar resposta às novas necessidades de ordenamento e gestão do litoral de Portugal.

Quando os POOC foram criados a problemática em torno das alterações climáticas não tinha a dimensão que actualmente assume, e nesse sentido as acções para a protecção de pessoas e bens foram puramente reactivas e pontuais, nomeadamente a alimentação artificial de praias e a instalação de esporões e quebra-mares, soluções cujo efeito é de curto prazo (2 a 5 anos) e de custo elevado, para além do investimento inicial requerem gastos em manutenção.

Portanto, a falta de entrosamento da política de gestão da orla costeira com uma estratégia de adaptação às alterações climáticas teve reflexo na dificuldade ou incapacidade de implementação de soluções sustentáveis (de médio e longo prazo), principalmente nos trechos mais vulneráveis e de risco.

Contudo, entende-se que as estruturas de defesa costeira são necessárias para a protecção de pessoas e bens, uma vez que a morfologia costeira continuará a sofrer alterações, prevê-se o agravamento dos fenómenos associados às alterações climáticas, e por ser extremamente difícil reunir condições socioeconómicas para proceder à retirada de frentes urbanas vulneráveis e de risco.

Apesar destas estruturas terem surgido anteriormente à primeira geração de POOC, estes contribuíram para o conhecimento das suas limitações e dos seus impactos positivos e negativos, sendo que a toma de decisões sustentáveis (de longo prazo) é cada vez mais uma questão de escolha e bom senso.

Segundo especialistas os futuros planos só devem proceder à preparação de intervenções estruturais de defesa costeira e de controlo de inundações quando e se as mesmas justificarem de uma forma inequívoca. Portanto, as estruturas longitudinais aderentes devem ser encaradas como solução de última defesa em relação a frentes edificadas, quando as acções do mar incidirem directamente sobre o edificado e os quebra-mares, submersos ou parcialmente submersos, como solução complementar aos esporões e estruturas longitudinais aderentes.

A realização de avaliações sócio-económicas é fundamental para o acompanhamento das situações críticas, ou seja, por meio de relações custo/benefício permitem compreender quais os ganhos em termos de minimização dos impactos territoriais resultantes da evolução dos fenómenos relacionados com a dinâmica litoral, nomeadamente recuo de costa e galgamentos, verificando-se se é necessário proceder à retirada planeada de aglomerados em risco. É ainda necessário introduzir ou reavaliar os critérios para a gestão do risco de ocupação das margens decorrentes dos processos de erosão, sedimentação e inundação.

A prospectiva é uma ferramenta que estuda o futuro com o objectivo de melhor o compreender e de tentar influenciá-lo, ou seja, visa antecipar em horizontes mais ou menos afastados evoluções desejáveis e menos desejáveis. Esta não pode eliminar a incerteza mas procura minimizá-la, tendo por base o desenho de cenários (retratam as várias trajectórias, desejáveis e possíveis, do território) e o confronto de escolhas e estratégias. Os futuros planos devem portanto considerar este método de condução da mudança.

Os cenários são descrições do futuro, tendo por base pressupostos coerentes relativamente a diferentes combinações plausíveis derivadas de mudanças sociais, políticas, económicas e tecnológicas. Neste sentido, um território terá tantos cenários quantas as combinações possíveis entre as variáveis do sistema. Normalmente a criação de cenários é baseada em reuniões de peritos (método Delphi).

A criação de cenários, no planeamento, promove assim o princípio da precaução, ao fornecer bases para o desenvolvimento de soluções de médio termo (50 anos). Ou seja, é necessário construir novos cenários, mais conscientes quanto aos comportamentos não lineares dos sistemas costeiros e aos comportamentos antropogénicos.

Especialistas reforçam a necessidade em identificar-se as zonas de risco e proceder à respectiva caracterização, equacionando questões relacionadas com as alterações climáticas (erosão costeira e inundação), bem como elaborar uma nova geração de cartas de vulnerabilidade e risco, onde se encontre a delimitação de zonas vulneráveis a acontecimentos extremos e da evolução da dinâmica costeira.

Estes referem que a abordagem deve ser baseada na avaliação da perigosidade em ver do risco e é necessário preparar e operacionalizar Planos de Contingência. Caso

se justifique os POOC devem proceder ao reforço de infra-estruturas pouco preparadas para resistir a grandes tempestades e catástrofes naturais.

Tabela 10: Objectivo - Flexibilização das medidas de gestão

<p>Pontos Fortes</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Maior participação pública e envolvimento das partes interessadas (AC; AL) -Levantamentos topo-hidrográficos actualizados (AC; AL) -Gestão especializada e continuada (AC) -Promover a monitorização continuada dos processos e a caracterização pormenorizada das situações problemáticas e divulgação dos respectivos dados (AC) -Disponibilização de um maior número de voos ou de outros elementos de monitorização que permitam uma maior precisão na datação das instabilidades (AC) -Balizar os problemas de variabilidade para definir mecanismos de flexibilidade e adaptabilidade (AC) -Retirar ensinamentos do passado (AC) -Manter a integridade da linha de costa através da antecipação da resposta aos problemas emergentes (AC) -Avaliar as situações "já resolvidas" e as "situações por resolver" (AR) -Articulação e coordenação com os PDM's (AR; AL) -Interpretar, auscultar, reconhecer e propor modelos adequados a cada contexto (AL) -A faixa marítima até à batimétrica dos 30m como objecto de análise criteriosa e de propostas e não constituir apenas um "espaço" figurativo que integra legalmente o POOC (AL)
<p>Pontos Fracos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Inconsistência nos planos de monitorização (AC) -Valorização do zonamento em detrimento da gestão (AC) -Desfasamento entre a escala de trabalho do plano e a natureza e vínculo das suas propostas (AC) -A inércia de implementação levou a uma situação generalizada de implementação diferida no tempo (AC) -As UOPG carecem de planeamento específico (AC) -Inexistência de medidas de gestão adaptativa (AR) -Excessiva rigidez das propostas dos planos (AR; AL) -Morosidade dos processos de planeamento (tempo de projecto; tempo de aprovação; alteração de pressupostos/ legislação; etc) (AL) -Definições demasiado pormenorizadas dificultam algumas soluções (AL) -Extensão dos períodos de monitorização (AL)

Potencialidades

- Reconhecimento da importância das instituições técnicas e científicas (AC)
- Alteração de mentalidades, uma nova visão sobre o ordenamento da orla costeira (AC; AR)
- Experiência acumulada dos diversos interlocutores (AR; AL)
- Evolução do conhecimento técnico-científico (AL)
- Articulação entre diferentes estruturas de governança e jurisdições (AC; AR)
- Equacionar explicitamente os conflitos, permitindo a criação de condições políticas e técnicas para a sua resolução (AC; AL)
- Articulação entre metodologias de desenvolvimento dos trabalhos e das propostas a serem apresentadas com exequibilidade no âmbito dos diversos planos (POOC, Planos de Gestão de Região Hidrográfica, Planos de Ordenamento dos Espaços Marinhos, Planos Municipais de Ordenamento do Território) (AC; AL)
- Considerar nos estudos das Dinâmicas Costeiras as diferentes escalas de tempo, escalas geográficas e os efeitos cumulativos (AC; AL)
- Deve ser prevista no âmbito dos POOC a monitorização e acompanhamento das ações de intervenção desenvolvidas nos PBH, para assegurar que não comprometam os seus próprios objectivos específicos ambientais (AC)
- Aplicação dos princípios: prevenção e precaução; sustentabilidade e solidariedade intergeracional; operacionalidade e adaptabilidade (AC)
- Reforçar linhas orientadoras estratégicas que permita uniformidade de critérios e diversidade de soluções (AC)
- Desenvolvimento de redes de informação (AC)
- Directiva INSPIRE (democratização da informação) (AC)
- Promover uma abordagem ecossistémica (AC)
- Colaboração entre entidades mediante o estabelecimento de protocolos (AC)
- Articulação com outros instrumentos que se sobreponham ou se complementem (AC)
- Maior envolvimento dos actores/ interessados (AR)
- Articulação com as entidades administrativas adjacentes (AR)
- Maior operacionalidade e proximidade entre as várias entidades (AL)
- Articulação entre instituições (AL)
- Articulação entre equipas (AL)
- Considerar novos cenários e ter consciência que os sistemas costeiros não evidenciam comportamentos lineares (AL)
- Articulação e coordenação entre as políticas e estratégia costeiras e marítimas (ENGIZC; Estratégia Nacional para o Mar) (AL)

Ameaças

- Documento estável e rígido, de difícil adaptação a novas realidades (AC)
- Falta de coordenação entre as políticas e as estratégias costeiras e marítimas (AC)
- Fragmentação de responsabilidades entre instituições (perspectivas, prioridades e interesses muito diversos e de difícil compatibilização) (AC)
- Jurisdição de várias entidades sobre a orla costeira dificultou a agilização dos processos (AC)
- Inexistência de um balanço da implementação dos POOC (AC)
- Linguagens e terminologias diferentes (multiplicidade de termos e siglas, com significados diferentes para pessoas diferentes) (AC)
- Resistência das pessoas e instituições à mudança (AC)
- Falta de coerência de conceitos entre os vários POOC (AC; AR)
- Falta de compatibilização ente IGT (AC; AR)
- Equipas e entidades diferentes (AR)
- Períodos temporais diferentes (AR)
- Inexistência de uma efectiva articulação de políticas (AR)
- Evolução mais rápida do que a antecipada (AL)
- Falta de articulação entre os vários POOC (AL)
- Limitações e incertezas científicas quanto à capacidade de previsão de acontecimentos, evoluções fisiográficas e suas consequências (AL)
- Grande dinâmica sedimentar constitui uma grave limitação à utilização de modelos matemáticos para uma melhor compreensão dos fenómenos em curso e para a realização de projecções da evolução da linha de costa a médio termo (AL)
- As limitações económicas e financeiras e a crise vai exigir uma grande selectividade nas propostas e muita contenção nos investimentos (AL)

Por último, o objectivo "flexibilização das medidas de gestão" também surge com a reformulação do DL nº 309/93, de 2 de Setembro, com a finalidade de conferir aos POOC maior capacidade de resposta perante os desafios emergentes, bem como maior eficiência e eficácia da mesma.

A flexibilização faz parte do planeamento estratégico, uma forma de planeamento mais próxima do território e das necessidades da população que aí vive. O planeamento estratégico é mais orientado para o futuro, para o longo prazo, antecipando e inovando, por meio de medidas proactivas, isto é, que provoquem a mudança.

A primeira geração de POOC veio contribuir para uma nova visão do ordenamento do orla costeira, ao revelar insuficiente a componente regulamentar/normativa, devido às dificuldades detectadas em agir perante a mudança. Manter a integridade da linha de costa deve então incluir a componente estratégica, uma vez que a urgência significa, geralmente, tarde demais. Em 2012, com a reformulação do DL nº 309/93, de 2 de Setembro, efectuaram-se várias alterações ao mesmo, como tem sido referido, sendo incluída a componente estratégica.

A primeira geração de POOC apresenta algumas incoerências, devido à falta de articulação entre entidades e conceitos. Ou seja, os POOC foram elaborados e coordenados por entidades diferentes, com perspectivas, prioridades e interesses, geralmente de difícil compatibilização, e surgiram em períodos temporais diferentes, o que resultou na falta de coerência de conceitos entre eles.

A sustentabilidade da zona costeira é dependente da articulação entre as várias estruturas de governança, instituições e níveis da administração. Para que a articulação seja uma realidade é de extrema importância promover a cooperação, coordenação e proximidade entre entidades e proceder ao reforço das linhas orientadoras estratégicas dos POOC, bem com entre os POOC e os diversos planos que actuam no território litoral (Planos de Gestão de Região Hidrográfica; Planos de Ordenamento do Espaço Marítimo; Planos Municipais de Ordenamento do Território).

Uma vez que são as populações que melhor conhecem as suas necessidades, o seu território, e são elas que vão sentir os efeitos das acções a implementar, a sua opinião e anseios, através da participação pública, é fundamental no processo de ordenamento e gestão do território, neste caso o litoral. Quando informada e esclarecida a população é fonte directa de informação e pode contribuir para alternativas mais

ajustadas. Assim, o processo deve envolver todos os principais actores ligados ao território com capacidade para o transformar e o equacionar, de forma explícita, os vários conflitos para que seja possível proporcionar condições políticas e técnicas para a sua resolução.

A monitorização faz parte do processo de planeamento e tem como função o acompanhamento da implementação do plano, reavaliando permanentemente os resultados alcançados face às metas estabelecida, identificando desvios. Portanto, a monitorização tem por finalidade conferir flexibilidade e adaptabilidade ao plano, fornecendo caracterizações permanentes e pormenorizadas do território.

Como é possível de constatar este momento de avaliação (avaliação *in continuum*) não foi devidamente aplicado na primeira geração de POOC. De modo a disponibilizar informação mais viável e actual especialistas sugerem um maior número de voos ou de outros elementos de monitorização para que exista maior precisão na datação das instabilidades. Ou seja, a monitorização é importante para o desenvolvimento de medidas proactivas, contrariando a actual tendência, agir em contexto de urgência.

Especialistas referem, ainda, que deve ser prevista no âmbito dos POOC a monitorização e acompanhamento das acções de intervenção desenvolvidas nos Planos de Bacia Hidrográfica (PBH), para assegurar que não comprometam os seus próprios objectivos específicos ambientais.

A partilha de informação, seja dos dados recolhidos ou de experiências em ordenamento e gestão do litoral (municípios; países), através do desenvolvimento de redes de informação é uma mais-valia para o ordenamento e gestão do litoral de Portugal Continental, não apenas para o processo iniciado pelos POOC.

4.2.1 Considerações Finais

Apesar de não ter sido possível uma análise plano a plano desta primeira geração de Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) em Portugal Continental, devido à falta de informação uniformizada, a realização de uma matriz SWOT permitiu uma análise crítica dos constrangimentos por objectivos dos POOC. A organização da Matriz

por objectivos permitiu, também, analisar a concretização dos mesmos, quais foram as prioridades desta primeira geração de planos específicos para o litoral.

Quanto ao objectivo “ordenamento dos diferentes usos e actividades da orla costeira” os POOC contribuíram para um quadro legal assente e consolidado, bem como para a consolidação de princípios e valores. Como vários especialistas referem, “estamos perante uma zona costeira mais ordenada e requalificada”.No entanto, como primeira experiência de planeamento do litoral no país inevitavelmente existiram significativos erros, lacunas e omissões, conferindo alguma fragilidade a este instrumento de gestão do território.

Respectivamente ao objectivo “classificação das praias e regulamentação do uso balnear” é de salientar o especial enfoque dado pelos POOC, apresentando o litoral uma imagem mais cuidada e melhores condições de fruição das zonas balneares. Porém, os respectivos planos de praia revelaram-se rígidos e conseqüentemente levou a interpretações erradas, que comprometeram soluções que melhor serviriam os utentes.

No que diz respeito ao objectivo “valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos”, os POOC procederam à remoção de estruturas degradadas e à requalificação de diversos trechos de frentes de mar. Todavia, faltou visão estratégica, os planos de praia não previram apoios vocacionados para a prática desportiva.

No objectivo “orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira”, entende-se que a concretização deste objectivo não foi uma prioridade uma vez que não foi possível encontrar informação. Os POOC revelaram, portanto, mais uma vez défice de enquadramento estratégico, como é de realçar a não inclusão das áreas portuárias.

Referentemente ao objectivo “defesa e conservação da natureza”, os POOC contribuíram para o aumento da consciencialização pública acerca da importância da biodiversidade e protecção do ambiente e para o aumento das exigências ambientais. No entanto, o intensificar do turismo balnear tem vindo a aumentar a fragilidade e destruído dunas litorais (protecções naturais), devido às dificuldades detectadas em gerir o pisoteio, os acessos às praias, os parques de estacionamento e os veículos motorizados.

No que diz respeito aos dois objectivos estabelecidos em 2012, da reformulação do DL n.º 306/93, de 2 de Setembro, foi de verificar que apenas apresentam questões a

considerar na elaboração dos POOC, ou seja, a situação mudou muito desde 1993 até à actualidade. Uma vez que as reflexões dos peritos sobre a temática foram realizadas em anos diferentes, algumas dessas questões já se encontram inseridas nesse mesmo documento de 2012.

No objectivo “fruição pública em segurança do domínio público marítimo” é reforçada a problemática em torno das alterações climáticas, como prevenir e como agir em situação de risco de pessoas e bens. Para lidar com a incerteza associada ao futuro, peritos referem o uso da prospectiva e o desenvolvimento de cenários para que as acções influenciem a mudança (acções proactivas), em vez de “esperar” pelo urgente, pois geralmente significa tarde demais.

Por sua vez, no objectivo “flexibilização das medidas de gestão” abordam a necessidade da componente estratégica, devido às dificuldades sentidas em gerir a mudança. Ou seja, a componente estratégica vai conferir flexibilidade e adaptabilidade ao plano através do uso de ferramentas usadas no planeamento estratégico, nomeadamente a monitorização. Neste processo é ainda referido a importância da participação pública, para que as medidas sejam o mais próximo possível das necessidades existentes naquele território.

Concluindo, apesar das falhas detectadas tanto na elaboração como na implementação o balanço só pode ser positivo. Os POOC não vieram apenas contribuir para o ordenamento e requalificação da zona costeira, vieram também mudar mentalidades, existindo uma maior sensibilização da sociedade para a sustentabilidade e importância estratégica do litoral. Estes abriram caminho para uma futura geração de planos específicos do litoral mais consciente.

Conclusão

Como primeiros planos específicos para lidar com as questões do litoral, os Planos de Ordenamento da Orla costeira (POOC) vieram contribuir para um quadro legal assente e consolidado, bem como para a consolidação de princípios e valores, nomeadamente o ordenamento e a requalificação da zona costeira. Mas o seu contributo não ficou por aqui, vieram também mudar mentalidades, existindo uma maior sensibilização da sociedade para a sustentabilidade e para a importância estratégica do litoral.

Porém, esta 1ª geração de planos foi caracterizada por alguma heterogeneidade desde a sua elaboração, ao serem da responsabilidade de institutos (o INAG e o ICNB) cujos objectivos e actuações por vezes divergiam, sobre a zona costeira, e por ter decorrido algum tempo entre a entrada em vigor do primeiro plano e do último (1998 - 2005), muito aconteceu e a visão sobre a zona costeira foi mudando.

Na altura em que surgem os POOC, em 1993, as preocupações com a zona costeira estavam especialmente voltadas para o uso balnear e valorização das praias, poucos foram os planos que abordaram questões ligadas à erosão costeira e à preocupação com risco de pessoas e bens, que actualmente constituem um problema partilhado mundialmente. Em Portugal ainda existe falta de uma cultura de precaução, necessária para lidar com os fenómenos resultantes das Alterações Climáticas.

Desde 1993 até à actualidade, os problemas e as preocupações com a zona costeira foram mudando e justificaram alterações no quadro legal, no regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) e no regime de ordenamento da orla costeira. A futura geração de POOC surge, portanto, numa altura de grandes mudanças legais e institucionais, a grande maioria necessárias mas que atrasaram todo o processo de ordenamento do litoral em desenvolvimento pelos POOC, não existindo nenhum POOC em vigor.

A segunda geração de POOC tem como situação de partida aglomerados urbanos expostos às acções directas ou indirectas do mar, edifícios e arruamentos sobre dunas, praias e faixas dinâmicas e uma elevada pressão social para a construção em zonas de risco. Importa, assim, desenvolver ferramentas que permitam conjugar a fruição urbana com a mitigação dos efeitos do avanço do mar. Isto é, ferramentas que permitam prever com segurança a ocorrência de instabilidade a curto prazo, de modo a possibilitar a

adaptação antecipada, evitando-se ter que lidar com acontecimentos não previstos, geralmente, não desejados.

Os futuros POOC devem, ainda, englobar medidas que tenham em conta possíveis situações de risco derivadas de fenómenos de instabilidade associados à evolução das arribas. Situação que já foi considerada, em 2012, na reformulação do DL n.º309/ 93, de 2 de Setembro, que veio reforçar a informação pública de sinalização das faixas e áreas de risco, através de um modelo de sinalética uniforme.

A monitorização, das dinâmicas costeiras e da eficácia dos próprios planos, deve constituir uma prioridade na 2ª geração de POOC, pois somente perante informação actualizada é possível agir de acordo com as reais necessidades das populações e especificidades dos territórios costeiros.

O ordenamento do litoral em Portugal Continental tem sido descrito como fragmentado devido à diversidade de entidades com competências de intervenção no mesmo espaço territorial. Esta diversidade de entidades tem tido reflexo na diversidade de interesses e perspectivas sobre a zona costeira, por vezes conflituantes, e consequentemente na dispersão ao nível da actuação e concretização de uma gestão integrada e sustentável.

Com a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio) é reforçada a necessidade de articulação entre os vários instrumentos de planeamento de natureza especial e os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), bem como entre as várias entidades.

Se por um lado esta Lei vem retirar eficácia aos POOC ao reduzir o seu "poder", por outro vem incentivar uma nova visão sobre o ordenamento do litoral, mais coordenada, ao impor, de certa forma, a cooperação e articulação entre as demais entidades.

Em conclusão, é inquestionável a enorme complexidade do território costeiro e em torno do ordenamento e gestão dos mesmo, os vários documentos e instrumentos de gestão do território e as várias entidades e interessados. As necessidades passadas, abordadas na primeira geração de POOC, mudaram por completo e neste sentido ocorreram sucessivas alterações de âmbito legal na tentativa de adequar o ordenamento e a gestão do litoral às realidades actuais numa perceptiva de médio e longo prazo. Aos

POOC é exigida flexibilidade, adaptabilidade, além da coordenação e articulação com as várias figuras de planos e programas, com destaque para a ENGIZC e os PMOT, e as demais entidades competentes.

É neste contexto que surgiram algumas ideias que poderão, eventualmente, suscitar algum interesse e enriquecer o trabalho efectuado. Estas ideias poderão servir como base para uma futura investigação:

-O acompanhamento das alterações de âmbito legal e a sua relação com as implicações no ordenamento e gestão do litoral;

-A concretização da Nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo e relação com a eficácia dos POOC;

-A articulação e coordenação entre a futura ENGIZC e os futuros POOC.

Bibliografia

- Alves, F.L. et al., 2014. Trend Change(s) in Coastal Management Plans: the integration of short and medium term perspectives in the spatial planning process. *Journal of Coastal Research*, (70), pp.437–442.
- Alves, R.M.A., 2007. *Políticas de planeamento e ordenamento do território no estado português* Fundação C. L. Impresa de Coimbra, ed., Fundação Calouste Gulbenkian - Fundação para a Ciencia e Tecnologia.
- Araújo, M. da A., 1998. A Zona Costeira de Portugal.
- ARH Tejo, G., 2009. *Tágides - Os planos de ordenamento da orla costeira - Balanço e reflexões* 1ª Edição., A. do Tejo, ed.,
- Autoridade Marítima Nacional, 2014. Direcção-Geral da Autoridade Marítima.
- Barroso, S. et al., 2014. ESTRATÉGIA INTEGRADA DE DEFESA E ADAPTAÇÃO DA ORLA COSTEIRA ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS : O EXEMPLO DO LITORAL CENTRO DE PORTUGAL. *XVI Congresso IBEROAMERICANO URBANISMO*.
- Batista e Silva, J., 2003. Avaliação do Processo de Planeamento. In *1º Seminário de Engenharia do Território - Planear, Transformar, Gerir*. Lisboa: IST.
- Comissão Europeia, 2000. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativamente à Gestão Integrada da Zona Costeira: Uma estratégia para a Europa.
- Comissão Europeia, 1999. *Para uma estratégia europeia de gestão integrada das zonas costeiras (GIZC) Princípios Gerais e Opções Políticas*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia, D.-G. do A., 2001. *A União Europeia e as Zonas Costeiras: inverter as tendências nas zonas costeiras europeias*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Consult, R., 2006. *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management in Europe - Final Report*,
- Costa-Lobo, M.L., S. Pardal, P.C., 1995. *Normas Urbanísticas, Volume 1º, Princípios e Conceitos Fundamentais* 2ª Edição., Lisboa: DGOT/UTL.
- Dias, J.M.A., 2003. GESTÃO INTEGRADA DAS ZONAS COSTEIRAS: MITO OU REALIDADE? *II Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa - IX Congresso da Associação Brasileira de Estudos do Quaternário - II Congresso do Quaternário dos Países de Língua Ibéricas*.

- Direcção Geral do Ordenamento do Território, 1984. *Carta Europeia do Ordenamento do Território*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território - Secretaria de Estado e da Administração do Território e do Desenvolvimento Urbano.
- Duarte e Pinho, L.G., 2003. *Domínio Público Marítimo - O seu "Carácter Público" e a Qualificação das Áreas Costeiras*. Universidade de Aveiro.
- EMSA, 2014. EMSA.
- Europeia, C., 2007. Comunicação da Comissão - Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Avaliação da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) na Europa.
- Ferreira, M.A., Johnson, D. & Silva, C.P. da, 2014. How can Portugal effectively integrate ICM and MSP? *Journal of Coastal Research*, (70), pp.496–501.
- Gomes, C.A., 2014. Os tempos estão a mudar : alterações climáticas , ordenamento do território e protecção da orla costeira.
- ICNF, 2014. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas.
- J. Alveirinho Dias, 2014. *Venturas e Desventuras do Litoral no País dos Portugueses*,
- J. Alveirinho Dias, J. Antunes do Carmo, M.P., 2009. As Zonas Costeiras no Contexto dos recursos Marinhos. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, Volume 9, p.5.
- Letras, R.J.F.Li. & Lima, F., 2005. Ordenamento do Território: As fases do processo de planeamento. *Proelium- Revista da Academia Militar*, pp.201–215.
- Lourenço, J.M., 2003. *Expansão Urbana, Gestão de Planos - Processo Fundação C., Dinalivro*.
- Marinha, 2014. Portal da Marinha - Navios.
- Marinha-Portugal, 2014. Página inicial | Instituto Hidrográfico.
- Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2007a. *Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional 1º Edição*. M. do A. do O. do T. e do D. Regional, ed., Deposito Legal número 260 829/07.
- Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2007b. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Relatório*,
- Monnier, E., 1991. *Évaluations de l'action des pouvoirs publics - du projet au bilan. Economica*.
- Mons, L., 1995. Evaluation of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions in the Period 1989 - 1993. Key Findings and Lessons for the Future. In

- European Commission, ed. Conference the Evaluation of European Regional Policy, DG.
- Pereira, M., 2003. Os próximos desafios do planeamento municipal. *GeoINova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, n^o7, pp.179–199.
- Schmidt Luísa, Santos D. Filipe, Prista Pedro, Saraiva Tiago, G.C., 2012. *Alterações Climáticas, Sociais e Políticas em Portugal: Processos de Governança num Litoral em Risco*, São Paulo v.XV.n.1.
- Sidónio Pardal, Manuel Costa Lobo, P.V.D.C., 2000. *Normas Urbanísticas (Volume IV) - Planeamento Integrado do Território - Elementos de Teoria Crítica*, Universidade Técnica de Lisboa - Urbano, Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento.
- Silva, J.B. e, 1998. *A monitorização e o Processo de Planeamento Municipal*, Tese de Doutoramento apresentada à UTL/IST.
- Talen, E., 1997. Success, failure and conformance: an alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 24, pp.573–587.
- Veloso-Gomes, F., 2010a. Contributo para a revisão dos Plano de Ordenamento da Orla Costeira na Região Norte. *Jornadas de Hidráulica, Recursos Hídricos e Ambiente*.
- Veloso-Gomes, F., 2010b. Contributos para a revisão do Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Região Centro. *5^a Jornadas de Hidráulica, Recursos Hídricos e Ambiente*.
- Voogd, H., 1993. *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*. Pion.

Legislação

- Diário da Republica, 2011a. *Decreto Lei no 122/2011 de 29 de Dezembro do, Ministério da Defesa Nacional,*
- Diário da Republica, 2011b. *Decreto Lei no 126-C/2011 de 29 de Dezembro, do Ministério da Economia e do Emprego,*
- Diário da Republica, 2012a. *Decreto Lei no 130/2012 de 22 de Junho, do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,*
- Diário da Republica, 2012b. *Decreto Lei no 135/2012 de 29 de Junho, do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,*
- Diário da Republica, 2012c. *Decreto Lei no 159/2012 de 24 de Julho, do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,*
- Diário da Republica, 1995. *Decreto Lei no 159/95 de 24 de Junho, do Ministério do Planeamento e da Administração do Território,*
- Diário da Republica, 2013a. *Decreto Lei no 167-A/2013 de 31 de Dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros,*
- Diário da Republica, 1990a. *Decreto Lei no 302/90 de 26 de Setembro, do Ministério do Planeamento e da Administração do Território,*
- Diário da Republica, 1993. *Decreto Lei no 309/93 de 2 de Setembro, do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais,*
- Diário da Republica, 2009a. *Decreto Lei no 46/2009 de 20 de Fevereiro, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Sustentável,*
- Diário da Republica, 2012d. *Decreto Lei no 49-A/201, de 29 de Fevereiro, do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,*
- Diário da Republica, 2012e. *Decreto Lei no 56/2012 de 12 de Março do, Ministério da Agricultura, do Mar, Do ambiente e do Ordenamento do Território,*
- Diário da Republica, 2012f. *Decreto Lei no 68/2012 de 20 de Março, do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,*
- Diário da Republica, 1990b. *Decreto Lei no 69/90 de 3 de Março, do Ministério do Planeamento e da Administração do Território,*
- Diário da Republica, 2012g. *Decreto Lei no 7/2012 de 17 de Janeiro, do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, www.dre.pt.*

Diário da República. *Decreto Lei no 292/80 de 16 de Agosto, do Ministério dos Transportes e Comunicações, do Ministério da Indústria e Energia e Presidência do Conselho de Ministros (1980)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Decreto Lei no 321/83 de 5 de Julho, do Ministério da Qualidade de Vida (1983)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Decreto Lei no 45/94 de 22 de Fevereiro, do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (1994)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Decreto Lei no 218/95 de 26 de Agosto, do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (1995)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Lei no 49/2006 de 29 de Agosto. , Pub. L. No. Diário da República: SÉRIE I, No 166 (2006)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Decreto Lei no 135/2009, de 3 de Junho, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2009)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Despacho no 22400/2009 de 9 de Outubro, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2009)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Despacho no 22401/2009 de 9 de Outubro, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2009)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Despacho no 7172/2010 de 16 de Abril, do Ministério do Ordenamento do Território (2010)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Despacho no 7734/2011 de 20 de Maio, do Ministério do Ordenamento do Território (2011)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Despacho no 9166/2011, de 24 de Maio, do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (2011)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República. *Despacho no 1128/2014 de 23 de Janeiro, do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (2014)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário do Governo. *Decreto Lei no 468/71 de 5 de Novembro, do Ministério da Marinha e do Ministério das Obras Públicas (1971)*. Retrieved from www.dre.pt

Diário da República, 2012h. *Decreto Regulamentar no 39/2012, de 11 de Abril, do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,*

Diário da República, 2011c. *Despacho no 7734/2011,*

Diário da Republica, 2005. *Lei no 58/2005 de 29 de Dezembro, da Assembleia da República,*

Diário da República, 2014. *Lei nº 31/2014 de Maio, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo,*

Diário da Republica, 2012i. *Portaria no 117/2012 de 30 de Abril, do Ministério das Finanças, dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território,*

Diário da Republica, 2013b. *Proposta de Lei nº183/XII, Presidência do Concelho de Ministros,*

Diário da Republica, 2009b. *Resolução do Conselho de Ministros de 8 de Setembro de 2009, da Presidência do Conselho de Ministros,*

Diário da Republica, 2009c. *Resolução do Conselho de Ministros no 28/2009 de 8 de Setembro, da Presidência do Conselho de Ministros,*

Diário da República. *Resolução do Conselho de Ministros no 39/2002 de 1 de Março, do (2002). Retrieved from www.dre.pt*

Diário da República. *Resolução do Conselho de Ministros no 22/2003, de 18 de Fevereiro, da Presidência do Conselho de Ministros (2003). Retrieved from www.dre.pt*

Anexo A

Inquérito

Este inquérito destina-se a participantes directos nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), sendo as respostas referentes a apenas um destes.

O presente inquérito insere-se numa dissertação de mestrado em Gestão do Território, Área de Especialidade em Planeamento e Ordenamento do Território, do Departamento de Geografia e Planeamento Regional, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Todas as respostas serão tratadas de forma confidencial e não serão utilizadas para nenhum propósito distinto da investigação.

O objectivo desta dissertação é estudar metodologias de avaliação e monitorização dos POOC. Com este inquérito pretende-se registar a percepção de elementos que de alguma forma estejam relacionados com o ordenamento da orla costeira. A sua colaboração é importante e agradeço desde já o tempo despendido. Quaisquer dúvidas, esclarecimentos ou comentários podem ser enviados para susana_dlucena@hotmail.com.

1- Em que POOC teve alguma participação?

R.: _____

1.1. De que forma:

Equipa técnica Comissão de acompanhamento Participação Pública
Outra Qual? _____

2- Como avalia a influência das acções do POOC nas várias áreas? Em que 1 corresponde a pouca influência e 5 a muita influência.

	1	2	3	4	5	NS/ NR
Ordenamento dos diferentes usos e actividades específicas da orla costeira						
Classificação das praias e a regulamentação do uso balnear						
Valorização e qualificação das praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos						
Orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira						
Defesa e conservação da natureza						

3- Como avalia a resposta do POOC aos diferentes desafios? Em que 1 não responde ao desafio e 5 responde na totalidade.

	1	2	3	4	5	NS/ NR
Alterações climáticas						
Compatibilização entre usos e a conservação da natureza e biodiversidade						
Salvaguarda de áreas de risco						
Construções em zonas de risco						
Contenção da expansão urbana						
Gerir a tendência para a artificialização						
Edificação com integração paisagística						
Gestão de múltiplos interesses e situações de conflito						
Partilha de responsabilidades						
Diversas articulações						
Aplicação de conceitos de GIZC						

4- Como avalia as seguintes condicionantes na concretização dos objectivos propostos pelo POOC? Em que 1 condicionou muito e 5 não condicionou.

	1	2	3	4	5	NS/ NR
Dinâmica natural						
Evolução das arribas						
Complexidade natural do território						
Situação de partida						
Informação disponível						
Competência técnica						
Articulação entre os níveis político e técnico						
Quadro normativo						
Conflitos de interesses						
Inoperacionalidade de acções						
Financiamento						

5- Considera que os seguintes problemas, quando existentes, foram ultrapassados ou mitigados?

	Não ultrapassado	Mitigado	Ultrapassado	Não sabe/ Não responde
Acção dos agentes erosivos				
Subida do nível médio das águas do mar				
Ordenamento do Território				
Construções em zona de risco				
Construções em áreas de DPM				
Aglomerados populacionais vulneráveis				
Poluição				

Extracção de areias				
Compatibilização de certos tipos de turismo				
Sobreexploração dos recursos e do património natural				
Sazonalidade da actividade balnear				
Pisoteio dunar				

6- Defendendo que a eficácia dos POOC é dependente de diversas ligações e articulações, como avalia a concretização das várias ligações neste POOC? Em que 1 a ligação foi mal sucedida e 5 bem sucedida.

	1	2	3	4	5	NS/ NR
Com outros POOC						
Com PDM						
Com outros Instrumentos de Gestão do Território						
Com Programas/ Projectos						
Com Políticas						
Com conceitos de GIZC						
Entre a comunidade técnica e científica						
Entre entidades gestoras e agentes económicos						
Com a população						

7- A acelerada dinâmica dos territórios costeiros reflecte-se na rapidez em que as intervenções se tornam desactualizadas, neste sentido considera que os seguintes aspectos foram tidos em conta para a gestão adaptativa e participada do POOC? Em que 1 não foi considerado e 5 foi tido sempre em consideração.

	1	2	3	4	5	NS/ NR
Levantamentos sistemáticos da costa						
Utilização de SIG						
Monitorização e divulgação dos respectivos resultados						
Investigação						
Avaliação da informação						
Utilização de indicadores						
Participação das comunidades						
Acesso a canais de comunicação entre responsáveis						
Apoio político forte, constante e efectivo						
Investimento no desenvolvimento de competências dos recursos humanos						

8- Defendendo que existe uma relação entre eficácia das intervenções e sustentabilidade, na sua opinião, o POOC considerou as seguintes situações na

concretização das suas intervenções? Em que 1 não foi considerada e 5 foi tida sempre em consideração.

	1	2	3	4	5	NS/ NR
Gestão da biodiversidade como uma prioridade						
Abordagem equilibrada (recursos/ comunidades)						
Abordagem de gestão de uso múltiplo (alcançar objectivos económicos sem esquecer os ecossistemas que os sustentam)						
Protecção estatutária das áreas naturais						
Reforço dos meios de fiscalização, quer em terra, quer no mar						
Utilização Avaliações Ambientais Estratégicas (AAE)						
Conceito de sustentabilidade do território no quadro legal						
Aposta na sensibilização da sociedade civil para a protecção dos ecossistemas						
Estratégia de desenvolvimento sustentável						
Interesses das comunidades						

9- Na sua opinião, de que forma o POOC minimizou os seguintes aspectos? Em que 1 não minimizou e 5 minimizou bastante.

	1	2	3	4	5	NS/ NR
Expansão de segundas residências						
Construção ilegal						
Descaracterização da paisagem						
Capacidade de carga ultrapassada (época balnear)						
Congestionamento (época balnear)						
Poluição						
Aceleração da erosão costeira						

10- Como avalia o contributo do POOC na concretização das seguintes situações? Em que 1 corresponde a muito fraco e o 5 a muito forte.

	1	2	3	4	5	NS/N R
Diversificação da oferta turística						
Promoção de actividades locais						
Requalificação, valorização e criação de novas infra-estruturas						
Aposta em novos e melhores apoios de praia						

Aposta em equipamentos e estruturas de recreio e lazer						
Demolição e remoção de estruturas ilegais						
Classificação adequada das praias balneares						
Alimentação artificial de praias						
Obras pesadas de defesa costeira						
Construção de passadiços sobre-elevados						
Condições de estacionamento						
Ordenamento do areal						
Melhoria das condições balneares						
Diminuição da erosão						

11- Na sua metodologia, o POOC, teve em consideração experiências comunitárias, europeias ou internacionais?

	Nível Comunitário	Nível Europeu	Internacional
Defesa e conservação da natureza			
Relação entre património natural e paisagístico e turismo sol e mar			
Gestão adaptativa e participada			
Melhoria do conhecimento e informação			
Aplicação de conceitos de GIZC			
Reforço da posição geo-estratégica			
Ordenamento Balnear			

12- Identifique três aspectos positivos e três aspectos negativos resultantes da 1ª geração de POOC.

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
1.	1.
2.	2.
3.	3.

13- Na sua opinião, o POOC conseguiu implementar uma estratégia de longo prazo ou as medidas tomadas passaram por corrigir apenas situações urgentes?

14- Na sua opinião, a 1ª geração de POOC contribuiu para a melhoria do ordenamento do litoral? Como?
