



Lina Marcela Ortiz Arroyave

Licenciada em Biologia

Reforma da organização administrativa do Estado: Efeitos da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente nos municípios costeiros portugueses

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Gestão e Políticas Ambientais

Orientação: Doutora Rita Lopes
Co-orientação: Professor Rui Santos

Júri:

setembro de 2019



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA



Lina Marcela Ortiz Arroyave

Licenciada em Biologia

Reforma da organização administrativa do Estado: Efeitos da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente nos municípios costeiros portugueses

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Gestão e Políticas Ambientais

Orientação: Doutora Rita Lopes
Co-orientação: Professor Rui Santos

Júri:

setembro de 2019

Copyright

Reforma da organização administrativa do Estado: Efeitos da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente nos municípios costeiros portugueses

Copyright © 2019, Lina Arroyave, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. Todos os direitos reservados

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Agradecimentos

À minha orientadora Dra. Rita Lopes por ter acreditado na dissertação e em mim, e por ter tido paciência e ter guiado o meu percurso investigativo. Obrigada, aprendi imenso.

À minha mãe, irmão, pai, marido, sogro, sogra, cunhada e amigos pela compreensão, apoio e suporte. Impecável.

Ao meu co-orientador Prof. Rui Santos pelos comentários e correções assertivas no momento certo.

Ao Prof. João Joanaz de Melo, Prof. João Ferrão, Prof. Raul Lopes, Prof. Francisco Ferreira, Prof. António Carmona, Prof. José Alberto Rio Fernandes, Prof. Allan Rosenbaum, Prof. Manuel de Sousa Lima Loff, Alexandra Correia, Mónica Albuquerque, Carlos Baia e peritos anónimos pela simpatia e conhecimentos partilhados. Inestimável.

Às Câmaras Municipais de Marinha Grande, Sintra, Ovar, Faro, Pombal pela boa disponibilidade.

Aos portugueses e lisboetas por me terem permitido viver e estudar no seu território. Espetacular.

*Eis aqui, quase cume da cabeça
de Europa toda, o Reino Lusitano,
onde a terra se acaba e o mar começa
e onde Febo repousa no Oceano.
-Luís de Camões, Os Lusíadas, Canto III.*

RESUMO

Uma das reformas da organização do Estado consiste na descentralização administrativa. Tendo em conta que a descentralização administrativa é um tema complexo e extenso, para os efeitos desta dissertação irá ser definido como a transferência de competências de um nível central para um nível inferior, e é exclusivo aos níveis administrativos eleitos por sufrágio direto. A descentralização é um processo recomendado pela União Europeia, OCDE e por diferentes *think-tanks* com o objetivo de ter uma administração pública eficiente e mais próxima dos cidadãos. Esta reforma tem sido implementada por países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas é principalmente recomendada para países centralizados, como é o caso de Portugal.

Portugal, enquanto país centralizado, inclui na sua Constituição da República Portuguesa a descentralização como projeto que reforma a organização do Estado. Este projeto tem tido como objetivo diminuir o centralismo e as assimetrias no território português, onde o poder administrativo, económico, e político está suportado em municípios localizados geograficamente na linha costeira. Tem sido um processo moroso na sua implementação pela falta de consenso entre os vários atores e as opções para o seu desenvolvimento não têm sido consensuais.

Para uma implementação da descentralização administrativa eficaz, é necessário proceder à transferência de competências entre níveis administrativos. Em Portugal, competências relacionadas com a gestão e proteção do ambiente, no âmbito de um processo de descentralização, ainda não foram alvo de estudo. No entanto, competências relacionadas com diferentes setores e temas da sociedade, entre os quais a gestão e proteção do ambiente, foram promulgadas através da *Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*, em que as autarquias locais têm a possibilidade de aceitar as competências transferidas.

Esta dissertação analisa de que forma o processo de descentralização administrativa do Estado influencia a gestão e proteção do ambiente desde a perspetiva de atores chave e de Câmaras Municipais localizadas geograficamente na linha costeira. Esta análise teve por base quatro fatores; 1) identificação de atores chave; 2) análise de entrevistas exploratórias a peritos nos domínios de descentralização e da gestão e proteção do ambiente; 3) compilação de lista de competências específicas a serem transferidas na área da gestão e proteção do ambiente; e 4) análise à opinião das autarquias locais em relação às competências ligadas à temática da gestão e proteção do ambiente, o seu nível administrativo e à sua capacidade ou interesse em assumi-las.

De acordo com os resultados obtidos, conclui-se que é necessário existirem competências claramente definidas, de fácil monitorização e que sejam aceites pelos níveis administrativos locais e conclui-se ainda que a reforma da organização administrativa do Estado pode vir a contribuir positivamente para a gestão e proteção do ambiente aumentando a eficiência da gestão e proteção do ambiente. No entanto alguns aspetos terão de ser tidos em conta: 1) necessidade de articulação entre os diferentes níveis administrativos que estão sujeitos a eleições; 2) clareza nas competências transferidas; 3) competências mensuráveis, baseadas em estatísticas disponíveis e monitorizáveis; 4) necessidade de transferências de competências participadas; 5) competências que respondam às necessidades dos municípios no presente e para o futuro, e 6) a aplicação do princípio da equidade.

ABSTRACT

One of the reforms of the organization of the State consists in the decentralization of its administration. Due to the fact that the administrative decentralization is a complex subject, within this thesis, administrative decentralization corresponds to the transfer of competences from the central to the local government, and is exclusive for administrative levels elected by universal suffrage. This is a process that is recommended by OECD, by the European Union and by several think-tanks with the goal of obtaining an efficient and decentralized public administration. This reform has been implemented by developed and developing countries, but it is specially recommended for centralized countries, as is the case of Portugal.

Portugal, as a centralized country, and since the Constitution of the Republic of 1976, has begun the project of decentralization as the organizational reform of the State. This project has as its goal the decrease of the centralization and of the asymmetries in the Portuguese territory, where the administrative, economic and political power is concentrated in the municipalities located in its coastline. It has been a complex process and without the consensus among the several actors involved.

For an effective implementation of administrative decentralization, it is necessary to transfer competences between different administrative levels. In Portugal, competences related to management and environmental protection, within the scope of decentralization, have not yet been studied. However, competences related to different sector aspects of society, amongst which management and protection of the environment, were promulgated by the *Framework Law of the transfer of competences to the local municipalities and inter municipal entities*, in which local municipalities have the option to accept the transferred competences.

This thesis analyses in what way the process of administrative decentralization of the central State influences the management and protection of the environment, from the view point of the stakeholders and the Local Municipalities located geographically in the coastline. This analysis is based on four factors; 1) stakeholder identification, 2) the interviews conducted with experts in the decentralization and environment domains; 3) the proposal of the specific competences that are to be transferred in the field of the management and protection of the environment; and 4) the opinions of the local municipalities with regards to the competences related to the field of the management and protection of the environment, their administrative level and their ability or willingness to assume them.

In view of the obtained results, it is concluded that it is required to have clearly defined competences, easily monitorable, and that are accepted by the local administrative entities, and it is also concluded that the reform of the administrative organization of the State may have a positive contribution to the management and protection of the environment and that the transfer of competences may increase the efficiency of the management and protection of the environment. However, some considerations need to be met: 1) articulation between the different administrative levels; 2) the transferred competences must be clear, mensurable, based on available statistic information and be monitorable; 3) the need to have a participated transfer of competences; 4) the competences must address the present and future needs of the municipalities; and 5) the principle of equity must be applied.

Índice de Matérias

1.	Introdução	1
1.1	Enquadramento e motivação	1
1.2	Âmbito e objetivos	2
1.2.1	Objetivo principal	2
1.2.2	Objetivos específicos	2
1.2.3	Palavras chave.....	2
1.3	Organização	2
2.	Revisão da literatura	5
2.1	Reforma da organização administrativa do Estado: uma visão geral.....	5
2.1.1	Descentralização	5
2.1.2	Gestão e proteção do ambiente no âmbito da descentralização	7
2.2	A descentralização na União Europeia incluído o Reino Unido.....	8
2.2.1	A Polónia como exemplo de um processo de descentralização na União Europeia	9
2.3	Portugal, caso de estudo.....	11
2.3.1	Descentralização administrativa em Portugal.....	14
2.3.2	Regionalização em Portugal	16
2.3.3	Políticas ambientais em Portugal no âmbito da descentralização administrativa. 18	
3.	Metodologia	23
3.1	Metodologia geral	23
3.1.1	Área de Estudo	23
3.2	Processo	23
4.	Resultados e Discussão	29
4.1	Alguns indicadores sociais e ambientais dos municípios localizados geograficamente na linha costeira portuguesa e no interior de Portugal continental	29
4.2	Indicadores ambientais nos municípios localizados geograficamente na linha costeira de Portugal continental	34

4.3 Atores-chave na área da descentralização e na área da gestão e proteção do ambiente	
.....	37
4.4 Entrevistas exploratórias aos atores-chave na área da descentralização e na área da gestão e proteção do ambiente	
.....	38
4.5 Inquérito às Câmaras Municipais dos municípios costeiros	47
5. Conclusões	55
6. Bibliografia	59
7. Anexos / Apêndices	63

Índice de Figuras

Figura 2.1 Exemplo de países por tipo de descentralização e escala. Adaptado de “Asymmetric decentralization: Trends, challenges and policy implications” por Allain-Dupré, D., I. Chatry e A. Moisis. OCDE, Paris.....	6
Figura 2.2 Contextualização do percurso das reformas administrativas em Portugal para diminuir/terminar a centralização administrativa.....	12
Figura 3.1 Metodologia geral desenvolvida no âmbito desta dissertação, dividida em oito fases.	23
Figura 4.1 Indicadores sociais e ambientais que comparam os municípios costeiros com municípios do interior de Portugal. Dados obtidos da PORDATA.....	30
Figura 4.2 Os 61 municípios localizados na linha costeira do território continental português são denominados Municípios Costeiros (identificados em cor azul) porque têm contacto direto com o meio marinho e/ou estuarino. Correspondem a 19,6% da superfície do território continental português.	32

Índice de Tabelas

Tabela 4.1 Lista dos 61 municípios que estão localizados na linha costeira e têm contacto direto com o meio marinho e/ou estuarino (organizados em ordem alfabética).....	31
Tabela 4.2 Património natural localizado nos municípios costeiros de Portugal continental. Consultado em ICNF 2016.	33
Tabela 4.3 Resultados obtidos das entrevistas exploratórias aplicados aos peritos da descentralização e do ambiente.....	38
Tabela 4.4 Oportunidades e riscos da transferência de competências relacionadas com a gestão e proteção do ambiente em Portugal identificadas pelos peritos entrevistados.....	40
Tabela 4.5 Conteúdo das entrevistas exploratórias realizadas aos peritos identificados.	41
Tabela 4.6 Lista de competências no domínio ambiental, inquiridas às Câmaras dos municípios costeiros.	46
Tabela 4.7 Resumo da classificação das competências relativas à gestão e proteção do Ambiente em Portugal inquiridas às Câmaras dos municípios costeiros, identificadas por níveis administrativos na Legislação Portuguesa vigente	47
Tabela 4.8 Respostas das Câmaras municipais, por cada uma das 19 competências inquiridas.	53

ADRAL	Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo
ANMP	Associação Nacional dos Municípios Portugueses
ANP	Associação Natureza Portugal
APG	Associação Portuguesa de Geógrafos
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCR	Comissões de Coordenação Regional
CENSE	Center for Environmental and Sustainability Research
CEFAGE	Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia - Universidade de Évora
CEGOT	Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território
CEPA	Classificação de Atividades de Proteção do Ambiente
CESAM	Centro de Estudos do Ambiente e do Mar
CICS.NOVA	Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
CID	Comissão Independente para a Descentralização
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CR	Comité das Regiões
CRP	Constituição da República Portuguesa
DRAOT	Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território
DGAEP	Direção-geral da administração e do emprego público
DGCIDCE	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo Comisión Europea
DINÂMIA'CET	Centre for Socioeconomic and Territorial Studies
EMEPC	Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental
FC	Faculdade de Ciência - Universidade do Porto
FCT	Faculdade de Ciências e Tecnologia - Universidade Nova de Lisboa
FCSH	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa
FL	Faculdade de Letras
GEOTA	Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente
ICS	Instituto de Ciências Sociais
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPMCS	Institute for Public Management & Community Service
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e de Empresa
IUL	Instituto Universitário de Lisboa
MARE	Centro do Ciências do Mar e do Ambiente
MARE-NOVA	Centro do Ciências do Mar e do Ambiente - Universidade Nova de Lisboa
MCOTA	Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente
MOPTH	Ministério de Obras Públicas, Transportes e Habitação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development)
RCAAP	Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
SIC	Sítios de Importância Comunitária e da Lista Nacional
UA	Universidade de Aveiro
UE	União Europeia
UL	Universidade de Lisboa
UNL	Universidade Nova de Lisboa
WWF	World Wild Fund for Nature
ZEC	Zonas Especiais de Conservação
ZPE	Zonas de Proteção Especial (RN2000)

1. Introdução

1.1 Enquadramento e motivação

A descentralização, enquanto reforma da organização do Estado, é um processo que pode assumir diferentes dimensões, sendo uma delas a descentralização administrativa. Existem diferentes definições para descentralização administrativa, como a mudança de competências de um nível mais alto do governo, as quais podem ocorrer nas áreas costeiras, estas áreas são foco de intensa urbanização e turismo (Alves et al, 2013, Sousa & Matos 2008), como a introdução de pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia, com competências próprias e exclusivas aos respetivos órgãos eleitos (Andrade, 2017), como a transferência de competências de um nível central para um nível "inferior" (Bausch et al., 2017), e como a transferência ou delegação de autoridade legal e política para planear, decidir e gerir funções públicas do governo central e das suas agências, para autoridades funcionais de nível inferior, governos locais autónomos ou organizações não-governamentais (Rondinelli, 1981, em Loewen, 2018 Pág. 104). Para efeitos desta dissertação, descentralização administrativa define-se como a transferência de competências de um nível administrativo central para um nível administrativo inferior, e é exclusivo aos níveis administrativos eleitos por sufrágio direto.

O maior desafio da descentralização administrativa é a sua implementação, como consequência da falta de planeamento e estruturação (Loewen, 2018). Não se tem encontrado uma relação significativa entre a descentralização e o desenvolvimento económico em países desenvolvidos (Ezcurra & Rodríguez-Pose, 2013). No entanto, a implementação da descentralização administrativa tem sido recomendada por diferentes atores, *think-tanks* e OCDE para evitar ou diminuir o centralismo e as assimetrias num determinado território, dado que abrange diversas temáticas da sociedade como saúde, cultura, educação, ação social, proteção civil, habitação e ambiente. É, por isso, considerada como uma das mais importantes reformas do Estado, sendo especialmente recomendada para países centralizados, como é o caso de Portugal.

Segundo a OCDE (2019), Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia, estando centralizado em municípios geograficamente localizados na linha costeira, onde se encontram as principais cidades portuguesas que detêm os ministérios e principais serviços públicos do país (Fernandes, 2016). Em Portugal, o projeto da transferência de competências e do poder político, administrativo e democrático, denominação dada ao processo da descentralização na Constituição da República Portuguesa, tem gerado diversidade de opiniões e falta de consenso. O projeto, intensificado com a caída do regime autoritário Estado Novo, ficou plasmado na Constituição da República Portuguesa de 1976 e também passa pela iniciativa da criação de regiões administrativas. No entanto, esta iniciativa foi rejeitada no Referendo da Regionalização de 1998. Atualmente, dois Decretos-lei referentes à descentralização administrativa foram promulgados entre 2018 e 2019 para transferir competências do nível central para os níveis locais. Contudo, apesar destes desenvolvimentos, Portugal continua a ter uma administração centralizada, setorializada e hierarquizada (Ferrão, 2015; Fernandes, 2016; CID, 2019), para além de faltar consenso relativamente às competências a transferir do Estado central no projeto da descentralização administrativa.

Segundo a OCDE (2019), os resultados de um processo complexo como a descentralização, dependem muito da maneira como é projetado e implementado. Não obstante, há pouca literatura académica sobre como a implementar por país, nomeadamente as diferentes alternativas existentes ou avaliações sobre o efeito da descentralização na gestão e proteção do ambiente, dificultando a tomada de decisões e a quantificação dos resultados do impacto da descentralização. Do ponto de vista da gestão e proteção do ambiente, a abordagem tem de ser feita de diferentes perspetivas, ser deliberativa, e ter em conta as diferentes perceções dos diferentes grupos de pessoas e atores, dado que uma abordagem deliberativa é eficaz no apoio às iniciativas políticas emergentes e processos de tomada de decisão (Lopes & Videira, 2013). Assim, captar as perceções e facilitar contextos de participação e

partilha de opiniões entre atores chave, pode facilitar a implementação de uma reforma complexa, como a descentralização administrativa em Portugal.

Deste modo, para analisar o efeito que uma potencial reforma da organização administrativa de um Estado poderá desencadear na gestão e proteção do ambiente, Portugal continental representa um importante caso de estudo uma vez que: 1) existe uma pressão direta no sistema costeiro com diferentes setores centralizados em municípios localizados na linha costeira (Fernandes, 2006); 2) encontram-se disparidades entre os diferentes municípios nos diferentes setores da sociedade e ambiente como densidade populacional e empresarial, mortalidade e natalidade, poder de compra, consumo de água e energia, recolha de resíduos; 3) a administração é centralizada, setorializada e hierarquizada (Ferrão, 2015); 4) as competências são exercidas territorialmente de maneira fortemente centralista (Fernandes, 2006) e centralizada; 5) existem reformas administrativas do Estado a decorrer; 6) há a perceção que o ambiente não é uma prioridade (Schmidt, 2015).

Esta dissertação pretende por isso responder à questão: como pode uma reforma da organização administrativa do Estado contribuir para uma gestão e proteção do ambiente mais eficaz? Mais concretamente, em Portugal, e usando os municípios costeiros como caso de estudo. São estudados os municípios costeiros pelo facto de deterem o poder político e económico do país, para além de serem fundamentais na gestão, proteção e aproveitamento dos ecossistemas marinhos e estuarinos.

1.2 Âmbito e objetivos

1.2.1 Objetivo principal

O objetivo desta dissertação é analisar o efeito que a descentralização administrativa poderá desencadear na gestão e proteção do ambiente em Portugal continental, de acordo com as perceções das Câmaras Municipais costeiras e dos peritos em descentralização ou gestão e proteção do ambiente.

1.2.2 Objetivos específicos

- ⇒ Captar perceções de peritos em descentralização administrativa, bem como de peritos em gestão e proteção do ambiente relativamente aos potenciais efeitos da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente nos diferentes municípios costeiros;
- ⇒ Captar perceções do poder local face a um processo de descentralização administrativa e os potenciais efeitos na gestão e proteção do ambiente no seu município.

1.2.3 Palavras chave

Descentralização administrativa; proteção e gestão do Ambiente; administração pública, regionalização; municípios costeiros.

1.3 Organização

Esta dissertação inicia-se com a introdução, seguindo-se o segundo capítulo da revisão de literatura, dividido em três tópicos principais: *i)* a reforma da organização administrativa do Estado; *ii)* a descentralização no mundo e na União Europeia; *iii)* Portugal enquanto caso de estudo, que inclui a descentralização administrativa e a regionalização em Portugal, a gestão e proteção do ambiente e a sua relação com a reforma administrativa do Estado. A revisão da literatura é relativamente extensa dada a complexidade do tema em estudo. No terceiro capítulo é apresentada a metodologia, e no quarto

capítulo é feita uma análise e discussão dos resultados obtidos. A dissertação termina no quinto capítulo onde se apresentam as principais conclusões. Todas as figuras e tabelas apresentadas nesta dissertação são de elaboração própria. Algumas são baseadas em dados obtidos da literatura e referenciados, outras são baseadas nos dados obtidos através das estatísticas, entrevistas ou inquéritos.

2. Revisão da literatura

2.1 Reforma da organização administrativa do Estado: uma visão geral

Na organização administrativa do Estado as suas três funções gerais e principais são a Segurança, a Justiça e o Bem-Estar social (Caetano, 1959). O modelo teórico originário da organização administrativa do Estado está simplificado em três poderes: Parlamento, Governo e Tribunais. Estes poderes têm três funções correspondentes: legislativa (através de leis), executiva (através de atos) e judicial (através de sentenças) (Andrade, 2017).

A função administrativa na organização administrativa do Estado, é complexa e difícil. Esta função divide-se no sentido orgânico (órgãos, serviços e agentes) e no sentido material (atividade desenvolvida pelo sentido orgânico) (Andrade, 2017, DGAEP, 2015). Na organização administrativa do Estado Português, existem diferentes órgãos; algum deles locais e eleitos pelos cidadãos. Estes órgãos locais e eleitos por sufrágio correspondem aos *Municípios* e às *Freguesias*.

Assim, uma reforma da organização administrativa do Estado, tal como o seu nome indica, refere-se a uma alteração na forma de como o Estado é gerido. Uma das alterações é realizada através da Centralização ou da Descentralização. A centralização é seguida apenas pelo Estado-Administração, enquanto a descentralização pode ser entendida como uma mudança de competências de um nível mais alto do governo; que, segundo (Andrade, 2017), introduz pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia, com competências próprias e exclusivas aos respetivos órgãos eleitos. A descentralização também é definida como o processo de transferir competências de um nível central para um nível "inferior" (Bausch et al., 2017).

2.1.1 Descentralização

A descentralização é um processo multidimensional com três dimensões: *Política, Fiscal e Administrativa*, que segundo a OECD (2019) são interdependentes. A descentralização *política* estabelece a base legal da descentralização; com o princípio da subsidiariedade, abrange uma nova distribuição de poderes entre diferentes níveis de governo com o objetivo de fortalecer a democracia. Assim, refere-se à maneira pela qual os administradores sub-nacionais são selecionados, quer seja por nomeação ou por eleição (OECD, 2019), portanto o tipo e a escala da descentralização varia entre países (Figura 2.1).

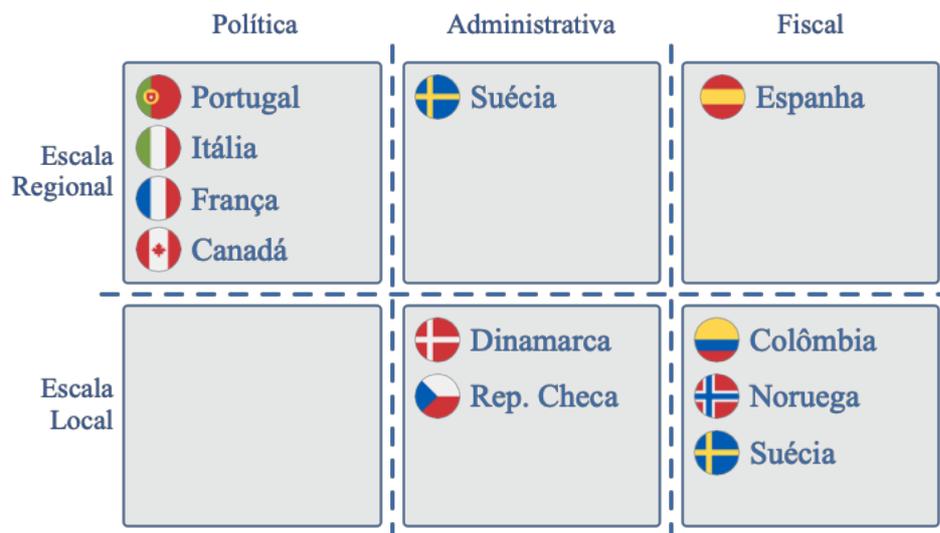


Figura 2.1 Exemplo de países por tipo de descentralização e escala. Adaptado de “Asymmetric decentralization: Trends, challenges and policy implications” por Allain-Dupré, D., I. Chattry e A. Moïso. OCDE, Paris.

A descentralização *fiscal* envolve a delegação de responsabilidades tributárias e de gastos a níveis sub-nacionais de governo (OECD, 2019). A descentralização fiscal existe em seis países da América Latina (Argentina, Brasil, Equador, El Salvador, Uruguai e Venezuela) onde permitem que os governos locais criem novos impostos. O imposto mais comum que quase todos os países da América Latina atribuem aos governos locais é o imposto sobre a propriedade, que é a maior fonte de receita obtida localmente (Rodríguez-Acosta C. & Rosenbaum A., 2013).

Finalmente, segundo a OECD a descentralização *administrativa* é a transferência de poderes e responsabilidades do nível do governo central para as autoridades eleitas a nível subnacional (governos regionais, municípios, etc.) com algum grau de autonomia; também envolve uma reorganização e atribuição clara de tarefas e funções entre os níveis territoriais, com vista a melhorar a eficácia, eficiência e transparência da administração territorial nacional (OECD, 2019). Embora a medição da descentralização seja complexa, segundo a OECD (2019), os indicadores fiscais e institucionais convergem para o facto de que a tendência atual geral é e tem sido no sentido da descentralização, com algumas exceções.

Os fatores e processos que impulsionaram as reformas de descentralização, nas suas diferentes dimensões, têm variado de região para região. Tomando como exemplo a América Latina, a tendência da descentralização teve origem na necessidade de transformar o sistema político durante a transição das ditaduras militares para a democracia (UE, 2016). Nos países da América Latina, em média cerca de 20% de todos os gastos e funcionários públicos do governo encontram-se a nível subnacional (Rodríguez-Acosta C. & Rosenbaum A., 2013).

Nos países do Leste Asiático, com os níveis mais altos de desenvolvimento económico do mundo (China, Coreia do Sul, Malásia, etc.), entre 30% e 40% de todos os funcionários e despesas do governo são encontrados a nível subnacional. Em contraste, na região economicamente mais pobre do mundo, em África, apenas 10% de todos os gastos e pessoal do governo são encontrados a nível subnacional (UE, 2016). Assim, um dos fatores que impulsiona o processo de descentralização é o nível de desenvolvimento e centralismo do Estado, dado que a organização do Estado tem uma forte influência sobre os diferentes sectores da sociedade, como a saúde, educação, habitação, economia e ambiente.

2.1.2 Gestão e proteção do ambiente no âmbito da descentralização

É importante sublinhar que a organização Estatal e governança é condicionada pelo contexto histórico, pela complexidade do contexto social e pelo poder político das sociedades; é um dos temas mais complexos da ciência administrativa e está intrinsecamente ligada à delimitação de funções do próprio Estado e à redução do seu tamanho (Nunes, 2006). A nível local, tem sido verificado que os governos locais têm um grande impacto na gestão e proteção do ambiente, e que quanto mais centralizada e rigorosa é a organização administrativa e a governança ambiental, maior é o grau de contenção (Hong, Yu, & Mao, 2019). Adicionalmente, quanto mais aumenta o grau de *marketização*, mais aumenta a quantidade de emissões de CO₂, como foi observado na República Popular da China (Hong et al., 2019). Assim, observamos que a organização administrativa do Estado está diretamente relacionada com a gestão e proteção do ambiente.

A administração do Estado tem uma forte influência na gestão e proteção do ambiente, nomeadamente ao nível da água, ruído, energia, resíduos, áreas protegidas e biodiversidade. Para além do Estado, os habitantes locais facilitam uma gestão do ambiente eficaz, que está associada a uma monitorização do sistema numa escala temporal e espacial relevante para o limiar ecológico (Kelly et al., 2015). Deste modo, os habitantes locais e regionais mantêm eficientemente a estrutura do ecossistema e seu funcionamento sem perder de vista a tomada de decisão nas diferentes escalas espaciais. Do mesmo modo, quando os *stakeholders* participam desde os estágios iniciais e dentro de uma lógica *bottom up*, a consciencialização e a promoção da integração do conhecimento pode aumentar (Lopes & Videira, 2016) afetando positivamente a gestão e proteção do ambiente.

Tendo em conta que existe uma ligação entre a pobreza e o ambiente (Sachs et al., 2009) e que as áreas de prioridade de conservação da biodiversidade beneficiam o bem-estar humano pelos serviços que daquelas áreas provêm (Turner et al., 2012), há um forte imperativo para a conservação e a legitimação do bem-estar humano com o objetivo de produzir resultados positivos, tanto para as pessoas como para a natureza (Milner-Gulland et al., 2014). Existem limiares em que a degradação ambiental, a liderança de pressões e a modificação ambiental desproporcional se torna irrevogável, com efeitos potencialmente drásticos a nível social e económico (Kelly et al., 2015). Por essa razão, a gestão do ambiente orienta-se e segue cada vez mais a dinâmica não linear dos ecossistemas (Chaigneau, Coulthard, Brown, Daw, & Schulte-Herbrüggen, 2019).

Na gestão ambiental, alterar a economia de dimensões globais e locais nas políticas de biodiversidade apresenta uma oportunidade de progresso na integração da conservação da biodiversidade e do bem-estar humano (Corvalan et al., 2005). Aliás, a evolução e mudança da legislação tem, como esperado, implicações significativas na gestão e governança do ambiente (McKinley, Ballinger, & Beaumont, 2018). Assim, em 2012, mais de 60 países asseguraram estar a descentralizar algum aspeto da gestão de recursos naturais (Larson, 2012); mesmo onde a descentralização não faz parte da política nacional, os governos locais e as populações locais são muitas vezes quem dirigem, por exemplo os recursos florestais locais, com ou sem mandatos formais (Larson et al., 2012).

Por outro lado, importa salientar que a investigação realizada à perceção e consciência pública fornece instrumentos para ver o ambiente marinho e costeiro através de diferentes visões, correspondentes às visões que ilustram como a sociedade o interpreta (Jefferson et al., 2015); assim, o aumento da consciência pública indica que deve ser dedicada mais atenção à quantificação das preferências públicas relativas aos ecossistemas marítimos e os seus serviços (Söderqvist & Hasselström, 2008; Ahtiainen et al., 2013).

Existem diferentes estudos sobre a perceção e preferências das pessoas sobre os serviços dos ecossistemas marítimos (Lima, 1996; Ahtiainen et al., 2013; Lopes & Videira, 2013, 2016; Hynes, Norton, & Corless, 2014; Gelcich et al., 2014; Jefferson et al., 2015; Potts et al., 2016; Hagen et al.,

2016; Ricart et al., 2018; Moore, et al. 2017, Vreese et al., 2019), a cidadania marinha (McKinley & Fletcher, 2012, Barroqueiro & Caeiro, 2016), a percepção das pessoas face ao risco (Shepardson, 2005, Ferrão, 2016, European Environment Agency, 2006); O’Riordan, 2004, Martin et al., 2019), as alterações climáticas (Semenza et al., 2008; Spence & Poortinga, 2012; Moser, 2010; Hagen et al., 2016; Visschers, 2018), as alterações climáticas percebidas como ameaça (Schmidt, Alves, Guerra, Mourato, 2018) e à proteção do ambiente (Rose & Parsons, 2015; Gelcich & O’Keeffe, 2016). Tem sido constatado que as pessoas são suscetíveis ao facto de os seus ecossistemas marítimos fornecerem bens ambientais e serviços que os próprios indivíduos apreciam (Ahtiainen et al., 2013), mas que não têm noção dos riscos a que estes ecossistemas estão sujeitos diariamente. Dada a crescente importância das áreas marinhas para a humanidade, a percepção de diferentes grupos de pessoas em relação aos temas ambientais atuais tem feito com que estes temas tenham ganho relevância na opinião pública.

A perspetiva pública sobre ambientes marinhos vai desempenhar um papel importante ao apoiar ou interromper reformas de políticas que tenham consequências sociais e económicas consideráveis, tais como planeamento marinho, implantação em larga escala de energia marinha renovável e áreas marinhas protegidas (Potts et al., 2016). Assim, o envolvimento da sociedade é crucial para atingir os objetivos de conservação marinha (Jefferson et al., 2015). Sobretudo através de um conjunto acordado de direitos e responsabilidades em que o Estado e os cidadãos trabalhem pelo bem comum, o que pode incluir desenvolvimento sustentável, autossuficiência energética ou segurança militar (Feltcher & Potts 2007, Barber, 2019).

Ressalte-se que as preferências pelos programas e atribuições com abordagens mais descentralizadas ou centralizadas podem variar entre os partidos políticos. Portanto, favorecer ou não a proteção ambiental e/ou uma abordagem descentralizada ou centralizada, pode ser promovida pelos apelos eleitorais dos partidos governantes, e pela força política do seu governo (Leinaweaver & Thomson, 2016). Os temas relacionados com o ambiente são uma questão eleitoral saliente e parte de uma nova dimensão da política (Rohrschneider, 1993). Também têm sido encontrados indícios que em executivos centralizados, é o partido do primeiro-ministro que mais afeta a política ambiental, enquanto que em executivos descentralizados, é o partido do ministro do Meio Ambiente que mais afeta a política ambiental (Leinaweaver & Thomson, 2016).

Políticas centralizadas para proteger o ambiente marinho, segundo McKinley et al. (2012), não englobam todas as causas dos problemas marinhos, precisamente porque geralmente não examinam o comportamento público; no entanto, foi observada uma transição no sentido de uma maior mobilização pública para tratar coletivamente os problemas ambientais. Gelcich et al., (2014) fizeram um estudo europeu a dez países que examinou os níveis de preocupação e consciencialização pública sobre os impactos antropogénicos no ecossistema marinho para informar as iniciativas políticas; o estudo destaca que os níveis de preocupação se correlacionam com os níveis de “conhecimento”. Em 2016, Potts et al. fizeram um outro estudo em sete países europeus e concluíram que existe um grau de otimismo e preocupação quanto ao planeamento do futuro do ambiente marinho na Europa.

2.2 A descentralização na União Europeia incluído o Reino Unido

Nos diferentes Estados-Membros da União Europeia, onde rege o princípio da subsidiariedade, a descentralização tem evidenciado diversas variantes entre Estados-Membros e no Reino Unido. Em 2009, Pitschel & Bauer fizeram um estudo ao nível subnacional em dez países da UE¹: República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslováquia, Eslovénia, Bulgária e Roménia. Os autores descobriram que os resultados da transferência de poder são determinados por fatores domésticos (preferências do governo, posições político-partidárias); também chegaram à conclusão que a UE¹ tem impacto principalmente no tempo e na velocidade da criação de instituições subnacionais.

Noutro estudo, os inquiridos do Reino Unido parecem classificar-se sistematicamente abaixo de todos os outros inquiridos nos estudos efetuados (Potts et al., 2016). Por outro lado, em 1992

¹ O estudo de Pitschel & Bauer (2009) foi realizado antes do BREXIT.

verificou-se no inquérito internacional extensivo da Gallup – The Health of the Planet Survey – que os Portugueses manifestam níveis de preocupação mais elevados do que as populações inquiridas nos restantes países ocidentais (Lima, 1996)

Na UE, uma ampla gama de governos deu início a processos de reforma do Estado na década de 1980 com o objetivo de se descentralizar; no entanto encontrar o equilíbrio certo entre centralização e descentralização é uma luta tão antiga quanto o projeto de integração europeia em si (Bausch et al., 2017). Na década dos anos 80, a descentralização era entendida como “transferir responsabilidades, recursos e autoridade de níveis mais altos para níveis mais baixos de governo” (DGCIDCE, 2016). Na onda de descentralização dos anos 80, cada país seguiu a sua própria trajetória que dependeu do legado histórico de cada país, das características geográficas, fatores políticos, condições socioeconómicas e culturais (DGCIDCE, 2016).

Uma das reformas da organização do Estado realizadas em vários países da Europa Ocidental desde o final da Segunda Guerra Mundial foi a descentralização e a regionalização; por exemplo Alemanha, Áustria e Espanha, e nas últimas décadas França, Itália e Reino Unido. Em alguns países, como a Alemanha e a Áustria, a descentralização e a regionalização foram significativas e implicaram a federalização do país. Em outros países, a descentralização tem sido muito menos completa, tendo sido limitada à transferência de algumas responsabilidades do centro para as autoridades de nível hierárquico inferior (Yoder, 2003).

Na UE, a descentralização baseia-se na premissa que a proximidade dos governos locais pode induzir os cidadãos a participar na vida pública e exercer mais influência sobre as autoridades locais (UE, 2016). Assim, na UE, embora o tema tenha saído da agenda atual, existem diferentes exemplos de processos de descentralização: Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Roménia, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suécia, Reino Unido, Turquia e Portugal.

A descentralização tem sido promovida por organizações governamentais internacionais e *think tanks* com o objetivo de melhorar questões de governação, como a democracia, a participação, transparência e combate à corrupção, diminuir o centralismo, bem como questões de desenvolvimento económico (Loewen, 2018). Segundo uma publicação da UE (2016) o facto de no mundo real a descentralização ser sempre fomentada por motivos políticos significa inevitavelmente que não existe uma ligação direta com a promoção do desenvolvimento local/territorial; no entanto a descentralização pode contribuir para o desenvolvimento, no sentido da eficiência na alocação de recursos públicos e fortalecimento das autoridades locais.

Existem variações nos processos de descentralização entre os países pós-socialistas da Europa Central e Oriental. Por exemplo, a Estónia e a Hungria revelaram contradições entre a lógica da política regional da UE e os objetivos políticos associados à descentralização, o que levou à sua desigualdade no desenvolvimento institucional, capacidade e legitimidade (Loewen, 2018). Assim, verifica-se que a capacidade institucional e a estabilidade dos Estados-Membros continuam a ser questões relevantes para a política regional, o que ficou evidenciado com a falha da descentralização na Hungria, e a impossibilidade de a implementar na Estónia (Loewen, 2018).

Existem casos específicos, por exemplo na reforma administrativa e territorial da Polónia e da República Checa, em que os opositores da reforma nos dois países temiam uma perda de autoridade para órgãos subnacionais autónomos (Yoder, 2003).

2.2.1 A Polónia como exemplo de um processo de descentralização na União Europeia e UK

Existem distintos exemplos de países na UE onde a descentralização foi implementada. Um dos exemplos é a Polónia, que realizou uma reforma pós-comunista liderada por processos de descentralização. Este país foi selecionado pelo Governo Português como exemplo para o processo da

reforma administrativa portuguesa, pelo facto de ser um Estado Unitário com três níveis de governo subnacional, enquanto Portugal atualmente tem um nível de governo subregional e supralocal eleito que são os municípios e as Freguesias, respetivamente. Portugal partilha esta característica com outros dez Estados Unitários, que são: Bulgária, Chipre, Eslovénia, Estónia, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta e Finlândia que tem uma região Autónoma (CID, 2019, p. 120). Itália, França e Portugal implementaram concretamente a descentralização política (OCDE, 2019). Cinco países da UE já concretizaram ou aprovaram a criação de regiões administrativas, isto é, regiões geridas por órgãos eleitos por sufrágio direto e universal: França, Dinamarca, República Checa, Suécia e Polónia.

Segundo Piatkowski et al. (2016), a Polónia é o campeão europeu de crescimento; desde 1989, mais que duplicou o seu produto interno bruto (PIB) per capita, ultrapassando todos os seus pares europeus. Foi a única economia da UE a evitar a crise financeira global de 2008-2009.

Neste contexto, é importante salientar que na Polónia, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), 1 em cada 5 pessoas perderam a vida. Desde 1945 até 1989, a Polónia tinha uma economia centralizada e chamava-se República Popular da Polónia, país satélite da Rússia. Mais tarde, em 1989, a Polónia começou a transição política para terminar o comunismo; nasceu o Plano Económico de Balcerowicz (Terapia de choque), e em 1990 promulgou-se a Primeira Lei Nacional sobre autonomia local e a Lei de atribuição de competências. Já em 1998, celebraram-se eleições gerais para eleger os conselhos dos *poviats* e os *sejmiks* (parlamentos regionais). Em 1999 iniciou-se o autogoverno a nível regional e a instauração de entes autónomos em *poviats* e *voivodatos*; assim, o país passou a integrar a OTAN; depois, em 2004, a Polónia aderiu à UE. O país, em menos de 15 anos, passou de ter o estatuto de renda média para renda alta (Piatkowski et al. 2016).

No processo de descentralização e crescimento económico na Polónia existiram diferentes características na reforma administrativa: 1) descentralizar o estado, 2) garantir instituições de qualidade para o investimento estrangeiro, 3) mudar a cultura política no seu papel na mudança política/social/de regime, 4) manter o controlo nas contas públicas, 5) implementar educação de alta qualidade (Kubik, 1994). Kubik (1994) também ressalta que após a implementação da descentralização, áreas da vida comunitária, como a criação e implementação do orçamento, a coleta de alguns impostos, a coleta e disposição de resíduos sólidos, a coleta e tratamento de esgoto, manutenção de estradas locais (e muitas outras), tornaram-se responsabilidade exclusiva de governos locais.

O PIB da Polónia em 1993 era de 96.04 mil milhões US\$, e em 2017 era de 526.46 mil milhões US\$². Segundo The World Bank³, a economia polaca continua a ter um desempenho forte; o crescimento real do PIB atingiu 5,1% em 2018, e o desemprego está abaixo de 4%, enquanto os indicadores de prosperidade continuam a melhorar. Estes e outros fatores, fizeram com que a Polónia passasse de um país de emigrantes para um país de imigrantes e converteu-se num exemplo a seguir para outros países com processos de descentralização cumpridos e a apostar no crescimento económico estável, como é o caso de Portugal.

Além de a Polónia ser um exemplo de sucesso após a descentralização, também é um exemplo de assimetrias territoriais, empresas florestais sustentáveis e fortes movimentos políticos extremistas. Assim, este país tem alguns aspetos que servem de exemplo, mas há, no entanto, fatores importantes que não encaixam na realidade portuguesa.

² Dados do World Bank. <https://data.worldbank.org/?locations=PT-PL>

³ The World Bank In Poland. An Overview. Consultado o 4 de Maio de 2019. <https://www.worldbank.org/en/country/poland/overview>

2.3 Portugal, caso de estudo

Em geral é difícil distinguir entre a função administrativa e a função política ou governativa; no entanto, em Portugal pode verificar-se que os artigos 197º e 199º da Constituição da República Portuguesa enumeram, respetivamente, as competências políticas e administrativas do Governo (a par das competências legislativas, no artigo 198º) (Andrade, 2017), estando o Governo no topo da hierarquia (Artigo 21.º, Lei n.º 4/2004). Assim, no sentido orgânico, a organização administrativa do Estado Português está composta por um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam satisfazer, de forma regular e contínua, as necessidades coletivas (DGAEP, 2019).

Em Portugal, uma das reformas do Estado foi realizada após um período de Ditadura. A 2 de Abril de 1976 a Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária aprova e decreta a Constituição da República Portuguesa (CRP) e no Artigo 6º descreve Portugal como um Estado que respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública⁴. Contudo, Portugal tem uma administração centralizada, sectorizada e hierarquizada (Ferrão, 2015), e ainda não possui regiões administrativas (Rio Fernandes, 2006), mesmo com influência da UE e do Comité das Regiões. Esta centralização recorrentemente afirmada, é vista como uma das causas da ineficiência das políticas públicas ao longo das várias fases dos seus ciclos de vida (Ferrão, 2015).

Consequentemente, houve uma revisão constitucional da CRP em 2005. Na comparação das versões da CRP de 1976 e 2005 que Ferrão (2016) fez, destaca-se a “*europaização*” de princípios e conceitos, além da emergência do ordenamento do território como política pública autónoma. Ainda assim, em Portugal os dados e as estatísticas ao nível nacional, mostram uma forte centralização localizada na faixa costeira; assim Portugal iniciou duas reformas: a Descentralização e a Regionalização. Alguns autores afirmam que uma não ocorre sem a outra.

Em seguida apresenta-se um diagrama (Figura 2.2) com o resumo do percurso que Portugal tem feito para mitigar a centralização do Estado e consequentes assimetrias em diferentes sectores (político, administrativo, económico), principalmente acentuadas entre os municípios localizados na faixa costeira do país e os municípios localizados fora da faixa costeira.

⁴ Texto originário da Constituição, aprovada em 2 de Abril de 1976. Consultado em 23 de Fevereiro de 2019. <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>

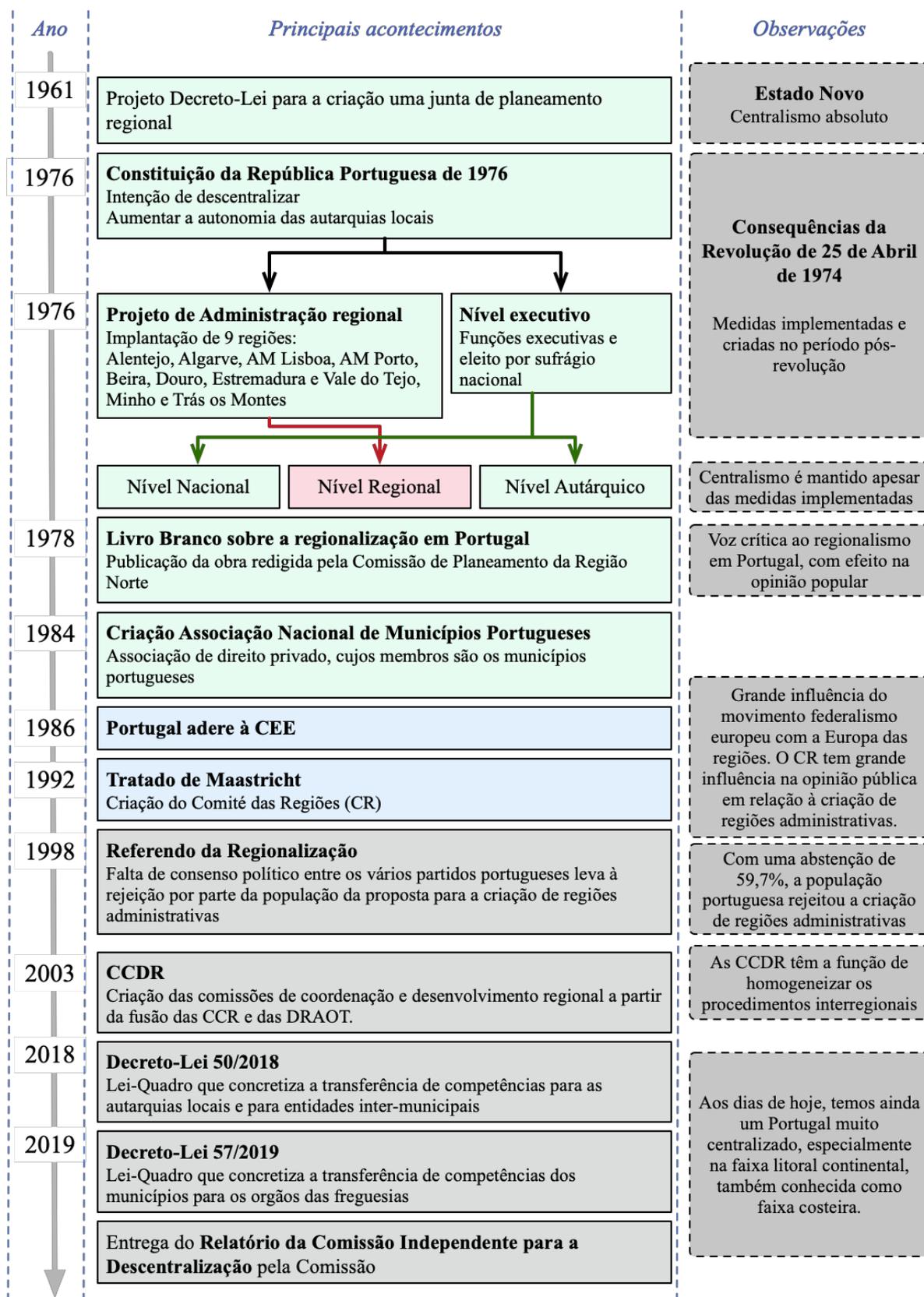


Figura 2.2 Contextualização do percurso das reformas administrativas em Portugal para diminuir/terminar a centralização administrativa.

Em Portugal o percurso da descentralização administrativa teve origem depois da ditadura. Foi moldada na Constituição de 1976, e concretizada na Lei-Quadro da descentralização. Este processo tem sido alvo de debate porque o que está em causa é a organização administrativa do Estado português, que tem uma tradição muito ligada à importância dos municípios na administração pública. Por essa razão, Portugal é conhecido pela sua tradição municipalista, mas também pela importância do litoral na sua economia, cultura e biodiversidade.

Alguns autores indicam que o municipalismo vem desde o Condado Portucalense, quando D. Afonso Henriques auto proclama-se *Rei dos Portugueses*⁵, com o apoio dos conselhos dos moradores, juntamente com a força dos bispos, e dos pescadores do litoral (Mattoso, 1998). No seu grande e construtivo reinado, criou as bases para um sistema de Municipalismo, onde se a terra era governada pelos vizinhos, o senhor era o Rei e era ele quem tinha direito a receber os impostos (Mattoso, 1998, Saraiva, 2001).

Já no século XVIII, entre o poder central e o poder municipal, ergueram-se instituições que tiveram um papel de mediação, por vezes decisivo. Estas são principalmente Comarcas e Corregedores que tinham vastas competências administrativas e que aparecem englobadas no chamado por José Mattoso como "administração periférica da Coroa" ou "administração real periférica" (Silva, 2008). Assim, a administração e governação de Portugal no Centro e na Periferia, têm sido alvo de alterações e mudanças ao longo da sua história.

Na atualidade, Portugal tem dois tipos de divisões: divisão administrativa e divisão estatística⁶. Na divisão administrativa existem três níveis:

- O 1º nível refere-se ao continente e às ilhas (regiões autónomas).
- O 2º nível refere-se aos municípios e,
- O 3º nível refere-se às freguesias.

A divisão administrativa é a mais antiga nomenclatura territorial. Foi estabelecida no Decreto-Lei nº 46 139/64, de 31 de dezembro e nos termos da Constituição da República Portuguesa de 1976 onde as autarquias locais “são pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos cujo objetivo é a promoção dos interesses próprios das populações respetivas” (Artigo 235º)⁷; a câmara municipal é “o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada” (Artigo 252º)⁸. Também existem os Distritos de Portugal onde se vota para a Assembleia da República; são 18 e só existem no território continental português.

A divisão administrativa do 2º nível, os 308 municípios portugueses, tem sido a divisão territorial e administrativa mais consistente que o país teve, sendo Coimbra e Santarém os fundadores desta divisão administrativa e que datam de 1085 e 1095 respetivamente, e que existem ainda hoje. Os municípios portugueses remontam à Idade Média e são produto das circunstâncias próprias da Reconquista, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial (Fernandes, 2016); assim, os municípios portugueses são a mais antiga divisão administrativa do país, no continente. Em Portugal, os municípios são a estrutura fundamental para a gestão dos serviços públicos (Fernandes, 2016) e neles vota-se para a Assembleia Municipal e Câmara Municipal.

⁵ D. Afonso Henriques (c.1108-1185). Consultado em 20 de Maio de 2019.

<https://www.parlamento.pt/VisitaParlamento/Paginas/BiogDAfonsoHenriques.aspx>

⁶ Tomado do Instituto Nacional de Estatística. Consultado em 5 de maio de 2019.

<https://www.ine.pt/xportal/ine/portal/portlets/html/conteudos/listaContentPage.jsp?BOUI=6251013&xlang=PT>

⁷ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA – op. cit.. Artigo 235º.

⁸ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA – op. cit.. Artigo 252º.

Existem outras divisões; na CRP, como as entidades intermunicipais, subdivididas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (Lei n.º 46/2008), e nas Comunidades intermunicipais (CIM). As CIM são unidades territoriais definidas com base nas NUTS III e são 21 (Lei n.º 75/2013⁹). As entidades intermunicipais não fazem parte da divisão administrativa de Segundo Nível.

2.3.1 Descentralização administrativa em Portugal

No século XX em Portugal, teve início a primeira legislatura da Assembleia Nacional do Estado Novo; um regime de Estado uni partidário, embora formalmente estabelecido com um compromisso entre um estado democrático e um estado autoritário, permitiu que a *praxis* política conduzisse à prevalência deste último¹⁰, com limitadas liberdades individuais e coletivas. O regime foi chamado Estado Novo. Simpatizantes do Estado Novo, como o Prof. José Hermano Saraiva, também denominaram este regime de *II República*; um Estado profundamente centralizado. O regime vigorou desde 1933 até 1974, com a Revolução de 25 de Abril/1974. Mais tarde em 1976, a Assembleia Constituinte, reunida na sessão plenária de 2 de Abril aprovou e decretou a CRP¹¹ que indica: “*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio*” Artigo 6º. CRP.

Do ponto de vista jurídico, a descentralização, *tout court*, existe quando a função administrativa está distribuída por diferentes pessoas coletivas territoriais, *máxime*, autarquias locais, e não apenas concentrada nos órgãos da administração central do Estado (Duarte, 2019); segundo o mesmo autor, Portugal é um país totalmente descentralizado do ponto de vista jurídico, mas na realidade não o é; acresce que a descentralização e a regionalização em Portugal têm estado sempre vinculadas. Assim, em 1976 o Ministério da Administração Interna submeteu à discussão pública um projeto de Administração Regional que visava implantar estruturas regionais descentralizadas, e distinguir vários níveis de competência – nacional, regional e local – repartidas no território Continental em nove regiões: Alentejo, Algarve, Área Metropolitana de Lisboa, Área Metropolitana do Porto, Beira, Douro, Estremadura e Vale do Tejo, Minho e Trás-os-Montes; com atribuições de: planeamento e desenvolvimento, fomento económico, ação social, ação educativa e cultural, administração (Cabrita, 1998)¹².

Para além de se estabelecer o poder democrático local na CRP, em 1977 fez-se o pedido de adesão à Comunidade Europeia; e em 1979, com o Decreto-Lei 21, criam-se as comissões de coordenação regional (Cabrita, 1998). Em 1986 Portugal aderiu à Comunidade Europeia e em 1993 entra em vigor o Tratado Maastricht da UE que, de acordo com a Prof.^a Regina Salvador (1997), intensificou o movimento federalista europeu com a consagração da “Europa das Regiões” e a criação de uma nova instituição europeia de “carácter consultivo e competências vagas”: o Comité das Regiões (Fernandes, 2016). A Comissão Europeia não defende um modelo claro de regionalização ou de formação de regiões; nem está definido que tipo de mandato democrático deve ser dado às regiões (Legendijk, 2003).

De acordo com dados da OCDE, Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia e mesmo da OCDE, mas com uma economia em crescimento. Em 1993, apresentava um PIB

⁹ Régime Jurídico das Autarquias Locais. Consultado em 18 de Fevereiro de 2019
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis&so_miolo=

¹⁰ Assembleia Nacional na Constituição de 1933. Consultado em 20 de Março de 2019.
<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/EstadoNovo.aspx>

¹¹ Constituição da República Portuguesa. Tomado VII REVISÃO CONSTITUCIONAL [2005] Consultado em 21 de Março de 2019. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

¹² Ministério da Administração Interna. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local – Livro Branco Sobre a Regionalização, Lisboa: SEARL, 1980. P. 26.

de 95.01 mil milhões US\$, e em 2017 de 219.30 mil milhões US\$¹³, e estima-se que cresça 1,7% nos próximos dois anos¹⁴. No entanto, em 2017, o nível subnacional representava 5,8% do PIB (16,2% em média nos países da OCDE e 15,3% nos da UE) e 12,6% da despesa pública (40,4% e 33,5% na OCDE e na UE); a despesa com pessoal representava 17,5% da despesa nacional com pessoal (63% na OCDE), o que mostra o seu nível de centralização (Comissão Independente para a Descentralização, 2019). Assim, o tema da regionalização foi bastante discutido durante as décadas de 80/90, mas desde então deixou de estar presente na discussão pública (Fernandes, 2016). 40 anos depois, o tema volta à opinião pública, mas desta vez no sentido de dois processos diferentes: a regionalização e da descentralização.

Assim, no âmbito da descentralização administrativa, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), negociou com o Governo ao longo de dois anos, a criação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Decreto-Lei 50/2018, de 16 de agosto); a Lei estabelece o modelo de descentralização de um conjunto de 21 áreas setoriais da Administração Central para a Administração Local e as Entidades Intermunicipais, e é uma das mais importantes reformas do Estado das últimas décadas, segundo a ANMP.

Em 2018 consagrou-se a declaração conjunta da descentralização (Decreto-Lei 50) sob o princípio do gradualismo, para que todas as autarquias locais assumam as novas competências gradualmente até 2021¹⁵. A Lei-quadro inicia em 2019 e é estabelecida por dois anos na fase de implementação voluntária. A transferência de competências da administração central para os municípios tem destaque em algumas áreas, principalmente nas áreas da Educação e da Saúde. A proteção do ambiente não se destaca na transferência de competências, o que se traduz na sua ausência do debate público nesta matéria ao longo do processo de descentralização e regionalização.

De acordo com a ANMP, a Lei Quadro – Decreto-Lei 50/2018, de 16 de agosto – permite ao País evoluir de uma forma equilibrada no sentido da aproximação da gestão do Estado aos cidadãos, com uma maior coesão territorial; indica também que é um processo gradual, cabendo aos Municípios – a cada um dos Municípios – decidir se quer aceitar já as competências previstas nos Decretos Lei setoriais ou se prefere aguardar pelo próximo ano ou, no limite, por 2021; é preciso ter em atenção que esta Lei Quadro da Descentralização, no seu Artigo 44, estabelece a obrigatoriedade de consensualização, com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, para todos e cada um dos decretos lei setoriais⁷.

Também em 2018, a Comissão Independente para a Descentralização é criada pela Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto que depois em Julho 31/2019 entrega um Relatório da Comissão Independente para a Descentralização (CID). O relatório, entre as suas conclusões, recomenda a criação de regiões administrativas. Em relação ao Decreto-Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, Duarte (2019) “não passa de um mero projeto político” que não reflete uma eficaz e eficiente descentralização, porque uma descentralização eficiente implicaria a transferência de atribuições do “Estado-Administração” para as autarquias locais e que essa transferência tenha essencialmente por base “interesses iminentemente locais”.

Mais tarde, a 30 de abril de 2019, divulga-se o Decreto-Lei n.º 57/2019¹⁶ que concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias. Segundo o decreto, o

¹³ Dados do World Bank. Consultado em 20 de Março de 2019.

<https://data.worldbank.org/?locations=PT-PL>

¹⁴ Comunicado da Comissão Europeia do 2019-02-07 às 19h21. Consultado em 4 de Maio, 2019.

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/comunicado?i=comissao-europeia-confirma-convergencia-economica-de-portugal-com-zona-euro>

¹⁵ Declaração Conjunta sobre descentralização. Consultado o 20 de abril de 2019. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=e30d0f70-fbff-402f-9bde-46e022b311be>

¹⁶ Decreto-Lei n.º 57/2019. Consultado o Junho 23 de 2019. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/122195230/details/maximized>

Governo Constitucional prevê reforçar as “competências das autarquias locais, bem como das suas estruturas associativas, numa lógica de descentralização e subsidiariedade, salvaguardando melhor o interesse dos cidadãos e das empresas que procuram da parte da Administração Pública uma resposta pronta, ágil e adequada”. No momento em que esta dissertação está a ser feita, a sociedade civil, organizações ambientais e ONG’s não se pronunciaram sobre esta reforma administrativa do Estado.

2.3.2 Regionalização em Portugal

Embora a regionalização não seja o objeto de estudo desta dissertação, é feita uma revisão do conceito dado que, na atualidade portuguesa a regionalização e a descentralização, apesar de diferentes, estão relacionadas. A regionalização para efeitos da presente dissertação é definida como a criação de regiões administrativas. Existem diferentes definições que variam entre os autores; segundo Valente de Oliveira (1996) a regionalização é “uma partilha de poder entre órgãos de governo de âmbito nacional e outros de nível intermédio, situados entre a administração central e o escalão local. Para o “Livro Branco sobre Regionalização”, a regionalização pode ser encarada como “o conjunto de medidas de carácter institucional que, integradas num processo evolutivo (...), conduzem à criação de instituições regionais” e uma região é um “espaço sociopolítico”. Para a CID, que se baseou na CRP, a regionalização: “inclui todos os processos que fortalecem o papel das regiões (...); há quatro tipos principais: regionalização política, regionalização por desconcentração, por reforço da cooperação intermunicipal, e por descentralização”; também a CID indica que a criação de regiões administrativas corresponde a um processo de regionalização por descentralização (Comissão Independente para a Descentralização, 2019).

Importa sublinhar também que com a criação do poder local democrático em Portugal em 1974, o apoio às autarquias locais torna-se relevante e são reestruturados órgãos de apoio regional¹⁷. Em Setembro de 1978, a Comissão de Planeamento da Região Norte no “Livro Branco” sobre a regionalização em Portugal¹⁸ descreve a Regionalização como um conjunto de medidas de ordem institucional que, depois de um tempo e de criadas instituições regionais com capacidade de decisão, conseguem atingir três objetivos:

- 1) *Atenuação dos desequilíbrios de desenvolvimento entre as diferentes regiões em que se pode considerar dividido um território;*
- 2) *Aumento da eficiência e da eficácia da administração pública;*
- 3) *Estímulo da participação das populações nas decisões.*

De acordo com (Cabrita, 1998), a regionalização deve ser inserida numa estratégia de desenvolvimento equilibrado das várias regiões do País, de combate às assimetrias, da manutenção da igualdade de oportunidades, de coesão económica e social, de solidariedade e competitividade. Assim, os princípios orientadores do modelo regional são: reforço da cidadania, da coesão nacional, da solidariedade inter-regional, da revalorização do papel dos municípios e das freguesias, da descentralização administrativa, subsidiariedade, racionalização e modernização da Administração Pública, e da parceria.

Em 1979, as Comissões de Planeamento Regional passam a designar-se Comissões de Coordenação Regional (CCR), e são definidas as atuais cinco áreas de intervenção geográfica (Decreto-

¹⁷ O apoio às autarquias locais passou a constituir um outro objetivo nas funções das Comissões; nesse contexto surgem os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), cuja instituição formal ocorre em 1979. A adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, altera as competências das ex-CCR. Consultado em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/breve-historial-ccdr/9595.htm>

¹⁸ Ministério da Administração Interna. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local – Livro Branco Sobre a Regionalização, Lisboa: SEARL, 1980. P. 10.

Lei nº494/79, de 21 de dezembro); no entanto, em 1986 com a adesão de Portugal à União Europeia, alteram-se as competências das ex-CCR¹⁹.

Em 2003, foram criadas as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) como reforma orgânica dos serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA), através do Decreto-Lei n.º 104/2003²⁰. Segundo o site da CCDR-LVT, as CCDR são formadas a partir da fusão das CCR e das DRAOT, as quais passam a integrar as competências nas áreas de planeamento e desenvolvimento regional, ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza e biodiversidade e apoio às autarquias.

No Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 104/2003 indica-se que: “As CCDR são serviços desconcentrados do MCOTA, dotadas de autonomia administrativa e financeira, incumbidas de executar ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação as políticas de ambiente, de ordenamento do território, de conservação da natureza e da biodiversidade, de utilização sustentável dos recursos naturais, de requalificação urbana, de planeamento estratégico regional e de apoio às autarquias locais e suas associações, tendo em vista o desenvolvimento regional integrado”²¹.

A motivação para a regionalização como reforma do Estado varia entre países; implica adaptar-se continuamente a um novo sistema e modificar o sistema de governança. É, portanto, um processo interminável que varia segundo o tamanho do país onde é implementado (OECD, 2019). Experiências-piloto (por exemplo, experiências de comunas livres na Dinamarca, Finlândia e Suécia) e regionalização experimental (por exemplo, Finlândia, França e Suécia), representam exemplos da eficiência das reformas administrativas (OCDE, 2017).

Na UE, os processos de regionalização começaram quase do zero, mas com divisões espaciais já existentes (Fernandes, 2016). Em Portugal foi realizado um referendo sobre regionalização em 1998 para determinar se a população concordava ou não com a criação de regiões, e se concordavam ou não com a criação de regiões na sua área de recenseamento eleitoral; o referendo foi rejeitado, não foi vinculativo, e houve baixa participação eleitoral (49,3%).

Em Portugal, a regionalização e a descentralização têm sempre estado ligadas. O Ministério da Economia em 1961 apresentou um projeto de decreto-lei para a criação de uma Junta de Planeamento Regional (Projeto de Decreto-Lei nº 520/VII) para a divisão do território e a descentralização orgânica regional. Após a Revolução de 25 de abril de 1974, o Decreto-Lei nº 203/74 da junta de Salvação Nacional definiu as competências dos diferentes ministérios com os assuntos relativos à administração local, ordenamento do território e manutenção da paz social (MAI 1980).

Na CRP, Portugal está qualificado como um estado unitário que respeita a descentralização democrática da administração pública; contudo o modelo constitucional de descentralização, como instrumento de reforma democrática do estado, apresenta sérias reservas acerca da capacidade de autorregeneração da administração periférica do Estado (Cabrita, 1998). A criação de regiões administrativas daria início a um processo dinâmico de reorganização em torno do modelo regional definido. A consagração das regiões administrativas, enquanto autarquias locais, corresponde a uma evolução no sentido da institucionalização das regiões-plano criadas em 1969 com base nas orientações definidas pelo III Plano de Fomento (Cabrita, 1998).

¹⁹ Criação das Comissões de Coordenação Regional (CCR). Consultado em <https://dre.pt/pesquisa-avancada/-/asearch/365886/details/maximized?serie=I&search=Pesquisar&ano=1979&perPage=100&types=DR%2Fen%2Fen&dreId=82431>

²⁰ Segundo o Decreto-Lei n.º 104/2003, a área de atuação de cada CCDR corresponde ao nível II da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) do continente. Consultado em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/540841/details/maximized>

²¹ Diário da República, Decreto-Lei n.º 104/2003. Consultado em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/540841/details/maximized>

Existem diferentes níveis de administração. No Título VIII da CRP, define-se Câmara Municipal e Freguesia, no entanto a definição de Região Administrativa em Portugal Continental, está indicada em tempo futuro, e que corresponderão às regiões-plano, e a sua instituição dependerá do voto favorável da maioria das assembleias municipais. Assim, a definição do conceito/delimitação de Região Administrativa na Constituição da República Portuguesa é menos clara que a definição para as autarquias locais. Em relação às autarquias supramunicipais, a Comissão Independente para a Descentralização (2019), indicou que tanto as províncias como os distritos falharam a sua função, por falta de definição clara de competências, pessoas qualificadas, meios jurídicos e financeiros próprios, e/ou ausência de um real empenho do Governo central dinamizador.

Portanto, as áreas de intervenção variam entre os níveis de administração. Para a região Norte em Portugal Continental a regionalização é o mecanismo ideal, segundo Fernandes, (2016), porque permite tomar decisões mais ajustadas aos problemas das populações; e as regiões administrativas poderiam vir a ser criadas tendo por base o mapa de atuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Também Duarte (2019) chegou à conclusão que as Regiões Administrativa são o caminho necessário para que a descentralização administrativa do Estado se possa concretizar eficazmente, mas é necessário que os eleitores se pronunciem em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional. Também Santos (1998), assinalou que as vantagens que um processo de regionalização poderia trazer, manifestar-se-iam apenas no longo prazo, pois, a curto prazo, os custos excederiam, provavelmente, os benefícios.

Assim, dada a complexidade do tema, a contínua centralização em Portugal na sua faixa costeira, e a pressão na zona costeira continental, faltam recomendações específicas e medidas a tomar, referentes às diferentes propriedades da sociedade, a otimização da gestão e proteção do ambiente, para assim administrar melhor o país e evitar assimetrias nos diferentes setores do desenvolvimento. Daí que peritos no tema e o poder local, possam vir a contribuir para a discussão e a solução do centralismo no sistema costeiro português.

2.3.3 Políticas ambientais em Portugal no âmbito da descentralização administrativa

Na administração pública, a gestão e proteção do Ambiente tem um espaço nas políticas públicas de território. Segundo Ferrão, (2015; 2016) existem dois subconjuntos de políticas públicas de território: explícitas e implícitas. As políticas explícitas, referem-se a políticas como o ordenamento de desenvolvimento territorial (regional, rural, urbano, local). As políticas implícitas, referem-se às políticas que, sendo setoriais, estruturam fortemente o território pelos impactos que desencadeiam no uso, na ocupação e na organização, por exemplo as políticas agrícolas, florestal, de transportes, de conservação da natureza e biodiversidade, etc. A territorialização de políticas setoriais, quando existe, pode resultar de opções tomadas centralmente, ao nível do governo da República, ou decorrer de processos de desconcentração (órgãos periféricos da administração) e de descentralização (governos regionais, poder local) (Ferrão, 2015; 2016).

Do mesmo modo, uma abordagem plurilateral é essencial nas políticas ambientais porque denota a cooperação por um interesse particular numa área problemática afetada (Bausch et al., 2017). Por esta razão, unicamente a avaliação de políticas concretas, caso a caso, considerando o contexto específico da política, pode produzir *insights* robustos (Bausch et al., 2017). Aliás, em políticas do ambiente ambiciosas, como na política climática, não há uma resposta “única” para decidir se a solução é centralizar ou descentralizar. As circunstâncias específicas de cada caso têm de ser avaliadas para obter resultados robustos (Bausch et al., 2017). No final, embora o grau de centralização tenha claramente um papel importante para a viabilidade política e para os efeitos globais das políticas climáticas da UE, é difícil – se não impossível – fazer afirmações generalizadas sobre os benefícios ou desvantagens da centralização (Bausch et al., 2017).

Nas políticas ambientais, a conceção e desenho de instrumentos do ambiente têm um fator necessário de análise e interpretação que corresponde à dimensão económica dos problemas ambientais. Esta dimensão torna-se necessária em diferentes áreas da administração pública e, no caso da descentralização, pode ser refletida no sistema fiscal com a chamada descentralização fiscal. Nesta última área, diferentes estudos têm sido feitos. Em Portugal, com a Lei de Finanças Locais de 2007, implementaram-se transferências fiscais ecológicas para compensar os municípios pelos custos relacionados com as áreas protegidas (Grieg-Gran, 2000; May et al., 2002; Loureiro, 2008; Ring, 2008a em Santos et al., 2012)). As transferências fiscais ecológicas foram bem-sucedidas em municípios com alta cobertura de áreas protegidas, dado que o indicador utilizado relaciona a quantidade de áreas protegidas dentro dos limites municipais com a área total do município (Santos et al., 2012).

Segundo Santos et al. (2012), apesar do facto de a conservação da biodiversidade oferecer benefícios muito além dos limites municipais (os chamados benefícios indiretos), os orçamentos municipais geralmente tendem a decrescer com as atividades de conservação e restrições de uso da terra vinculadas às áreas protegidas; por outro lado, os orçamentos municipais tendem a crescer com atividades de desenvolvimento que geram emprego local, negócios e imposto de renda. Por esse motivo, os municípios estão mais interessados em atrair novos negócios ou habitantes, do que em preservar a natureza e seus serviços (Santos Rui et al., 2012).

Assim, um dos instrumentos eficazes são as transferências fiscais intergovernamentais, uma vez que podem compensar gastos locais em atividades de conservação e custos de oportunidade resultantes de restrições de uso da terra (Santos et al., 2012). Além dos instrumentos baseados nas transferências fiscais, as políticas de conservação podem ser combinadas com os objetivos de redução da pobreza (OCDE, 2005; Santos, Ring, Antunes, & Clemente, 2012) dado que a pobreza e a perda de biodiversidade são os desafios do mundo mais críticos (Chaigneau et al., 2019) e coincidem em diferentes escalas (Turner et al., 2012).

Em Portugal, num estudo que explorou o nível dos valores, assuntos e aspirações de indivíduos em relação ao ambiente marítimo, encontrou-se que, em média, os portugueses parecem ter um nível mais alto do que os outros inquiridos em todas as questões. Em sentido oposto, os inquiridos do Reino Unido parecem classificar-se sistematicamente abaixo de todos os outros inquiridos nos estudos efetuados (Potts et al., 2016). Também em 1992, em termos comparativos, verificou-se no inquérito internacional extensivo da Gallup – The Health of the Planet Survey – que os Portugueses manifestam genericamente níveis de preocupação mais elevados do que as populações inquiridas nos restantes países ocidentais (em Lima, 1996). No município costeiro português de Sines, Barroqueiro e Caeiro (2016) conduziram um inquérito para identificar as atitudes individuais em relação ao ambiente no contexto dos conflitos entre a indústria e a população residente. Descobriram que 100% dos entrevistados interessam-se por questões ambientais, bem como em novas descobertas científicas e tecnológicas (97%). Os resultados obtidos podem ser explicados pela proximidade, que segundo Córdova (2006) e Bennett (2016), quando esta proximidade com o sistema costeiro e marinho é elevada, aumenta a consciencialização e a sensibilidade das pessoas.

Em Portugal, uma certa «consciência ambiental» e os movimentos ambientalistas cresceram depois da revolução de 1974 (Lima, 1996). De facto, ao mesmo tempo que a democracia se consolidava, os problemas ambientais foram-se acentuando, passando a constituir matéria de preocupação social (Lima, 1996). Isto mostra a ligação entre o ambiente político e a perceção dos aspetos ambientais num país.

Existem casos em que o bom princípio de governança local foi fundamental nas estratégias ambientais a nível local do governo. O exemplo português se chama ClimAdaPT.Local (Mourato et al., 2018); este é um quadro metodológico baseado na participação efetiva de todas as partes interessadas num processo de elaboração de políticas. Este quadro metodológico foi fundamental pelo facto de os formuladores de políticas geralmente não terem acesso aos detalhes de informações, preferências e perceções a nível de local que podem ser necessárias para o design e implementação adequados de projetos e respostas públicas. Assim, o ClimAdaPT.Local é um exemplo que visou habilitar e

proporcionar aos municípios portugueses estratégias de adaptação às mudanças climáticas a nível local (Mourato et al., 2018).

Portugal é um dos países europeus mais vulneráveis aos impactos das Alterações Climáticas (Mourato & Carvalho, 2014). Existe também um processo acelerado de ocupação intensiva de muitos lugares costeiros que está em aumento desde a segunda metade do século XX em conjugação com os grandes ciclos migratórios dos anos 60, com a popularização crescente de uma cultura recreativa balnear moderna, sobretudo na pós-revolução de Abril. Segundo Schmidt, (2015), no total das freguesias costeiras de Portugal continental – e sem incluir as freguesias estuarinas de Lisboa e as ribeirinhas do Porto – a população duplicou desde 1960, para além do acrescido número de alojamentos; a dinâmica deste processo recente e massivo de ‘costeirização’ é indissociável da evolução dos três principais motores da economia portuguesa das últimas décadas; o turismo, a construção civil e o imobiliário.

É neste panorama que a gestão do ambiente se torna essencial, com o objetivo de analisar e planear estratégias, de forma interdisciplinar no uso e conservação de recursos naturais, proteção de habitats e controlo de riscos. Assim, foi criada em 1971 a Comissão Nacional do Ambiente (CNA) como a primeira estrutura institucional portuguesa de coordenação de uma política ambiental; posteriormente, em 1984 com o Decreto-Lei n.º 100, transfere-se para a administração local algumas das responsabilidades na área do ambiente como o abastecimento, a drenagem e o tratamento de água (Pinho & Monteiro, 1999). Em 1990 ficam definidas as bases do sistema institucional administrativo na área do ambiente; é criado o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais que prepara e promove as principais medidas legislativas de carácter nacional (Pinho & Monteiro, 1999).

Existem iniciativas legislativas como a criação da Reserva Ecológica Nacional (REN) em 1983; os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) em 1993; instrumentos de políticas públicas, por exemplo, o Programa Finisterra em 2003; os Polis Litoral iniciados em 2008; a Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Zonas Costeiras (ENGIZC) de 2009; a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC) de 2010 e o Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral, de 2012 – 2015 (Schmidt, 2015).

A APA, criada em 1992, é o resultado da fusão de 9 organismos (decreto-lei n.º 56/2012); tem como missão a “gestão integrada das políticas ambientais, de forma articulada com outras políticas setoriais e com um vasto conjunto de parceiros para a proteção e a valorização do Ambiente; também propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas setoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim”²². No âmbito das suas competências e atribuições, a APA “também é responsável por promover a melhoria do desempenho ambiental das organizações”²³. A APA, que tem uma escala de atuação a nível nacional e tem dentro da sua área da gestão Ambiental instrumentos como o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS), a ISO 14001 para as organizações e a Agenda 21 Local para as autarquias locais. Na administração nacional existe e tem existido a Direção Geral do Ambiente (DGA), o Gabinete de Relações Internacionais (GRI), a Inspeção geral do Ambiente (IGA), o Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), o Instituto da Água (INAG), o Instituto de Meteorologia (IM), o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), o Instituto dos Resíduos (INR) e o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR). Sob tutela conjunta do Ministro do Planeamento, em coordenação com o Ministro da Administração Interna, existem as Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional; ao nível municipal, no âmbito do ordenamento do território, existe o Plano Diretor Municipal (PDM) que é o instrumento legal fundamental na gestão do território municipal.

²² Missão e Visão da Agência Portuguesa do Ambiente. Consultado o 8 de Agosto de 2019 <https://apambiente.pt/index.php?ref=5&subref=633>

²³ Instrumentos Gestão Ambiental. Consultado o 8 de Agosto de 2019 <https://apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=120>

Contudo, segundo (Schmidt, 2015), após múltiplas estratégias, planos, leis e programas, o resultado prático dos mesmos não é visível; apresenta ineficiência na implementação dos instrumentos de gestão costeira e muitas delas resultam de um organigrama progressivamente complexo e em constante reconfiguração, composto por um processo acumulativo de instituições com um quadro de competências indefinidas e muitas vezes sobrepostas, desarticuladas e descoordenadas entre si e, portanto, fragilizadas face a pressões de várias ordens e expostas à conflitualidade jurídica.

No entanto, a nível Nacional, na proteção da natureza existe o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) que é um “instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio”²⁴. Também existem diferentes instrumentos internacionais da conservação da natureza, segundo Mira (s.f), divididos em Mundiais, Pan-Europeus, e da União Europeia:

-*Mundiais*: Convenção sobre a Proteção das Zonas Húmidas com Importância Internacional (Ramsar, 1971); Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas CITES. (Washington, 1983); Convenção sobre a Conservação de Espécies Migradoras (Bona, 1979); Convenção sobre a Diversidade Biológica (Rio de Janeiro, 1992)

-*Pan-Europeus*: Convenção sobre a Conservação das espécies Selvagens Europeias e dos Habitats Naturais (Berna, 1979)

-*União Europeia*: Diretiva sobre a Conservação das Aves Selvagens (79/409/EEC) (nova:2009/147/CE); Diretiva sobre a Conservação dos Habitats Naturais e Seminaturais da Fauna e da Flora (92/43/EEC).

Também existe uma rede ecológica para o espaço comunitário da União Europeia, chamada Rede Natura 2000, que visa contribuir com a conservação dos habitats e das espécies vegetais e animais mais ameaçados da Europa, sendo o principal instrumento para a conservação da natureza na União Europeia (ICNF, 2016). A seleção e delimitação das áreas da Rede Natura 2000 têm por base critérios exclusivamente científicos e inclui habitats e espécies de todas as regiões biogeográficas europeias (ICNF, 2016). As diretivas europeias que estão na sua origem são: a i) Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, Diretiva Aves – revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro – e ii) a Diretiva 92/43/CEE, Diretiva Habitats (ICNF, 2016). O “lema” da Rede Natura 2000 baseia-se no balanço entre conservação e o uso dos recursos (European Commission, 2017). Os estados membros são responsáveis pela gestão destas zonas que são formadas por Zonas de Proteção Especial (ZPE), criadas no âmbito da Diretiva Aves e Zonas Especiais de Conservação (ZEC) definidas com base na Diretiva Habitats:

-*Zonas de Proteção Especial (ZPE)*: Segundo o ICNF (2016) são “estabelecidas ao abrigo da Diretiva Aves, que se destinam essencialmente a garantir a conservação das espécies de aves, e seus habitats, e das espécies de aves migratórias não referidas no Anexo I e cuja ocorrência seja regular”;

-*Zonas Especiais de Conservação (ZEC)*: Segundo o ICNF (2016) são “criadas ao abrigo da Diretiva Habitats, com o objetivo de “contribuir para assegurar a Biodiversidade, através da conservação dos habitats naturais e dos habitats de espécies da flora e da fauna selvagens, considerados ameaçados no espaço da União Europeia”.

-*Sítios de Importância Comunitária (SIC)* (Figura b, d) são selecionados pela Comissão Europeia e pelos Estados Membros e são posteriormente classificados pelos Estados Membros como Zonas Especiais de Conservação (ZEC). Em Portugal, estão representadas três regiões biogeográficas: Atlântica, Mediterrânica e Macaronésica (ICNF, 2016).

²⁴ ICNF. Quem somos. Consultado o 8 de Agosto de 2019 <https://www.icnf.pt/quemsomos>

Do ponto de vista da administração local em Portugal, também é importante sublinhar que a existência de grandes áreas protegidas e aquelas associadas a restrições significativas ao uso da terra (como parques nacionais ou locais Natura 2000, conforme definido pela Diretiva Habitats da UE), pode levar à perda de oportunidades de desenvolvimento e, portanto, à redução de orçamentos através de impostos locais perdidos (Santos Rui et al., 2012). Assim, nas estatísticas do país feitas pelo INE e pela PORDATA, recorrendo a diferentes fontes, são focadas as estatísticas das despesas dos municípios que têm correspondência com a Proteção da qualidade do ar e clima, a Gestão de águas residuais, a Gestão de resíduos, a Proteção e recuperação dos solos, de águas subterrâneas e superficiais, a Proteção contra ruídos e vibrações, a Proteção da biodiversidade e paisagem, a Proteção contra radiações, a Investigação e desenvolvimento e ainda com outras atividades de proteção do ambiente.

3. Metodologia

3.1 Metodologia geral

3.1.1 Área de Estudo

Na divisão administrativa da República Portuguesa o 1º nível está dividido em Continente e Ilhas. Estas últimas são regiões com Estatuto Político-Administrativo de Região Autónoma que correspondem ao Arquipélago dos Açores e da Madeira. A área selecionada para este estudo é o Continente, onde existem mais duas divisões administrativas (com eleições), os municípios e as freguesias, e onde a descentralização administrativa está em causa.

3.2 Processo

A metodologia utilizada, está representada na Figura 3.1, sendo que todos os passos estão interligados e os respetivos resultados intermédios foram contribuindo para o desenvolvimento das fases seguintes.

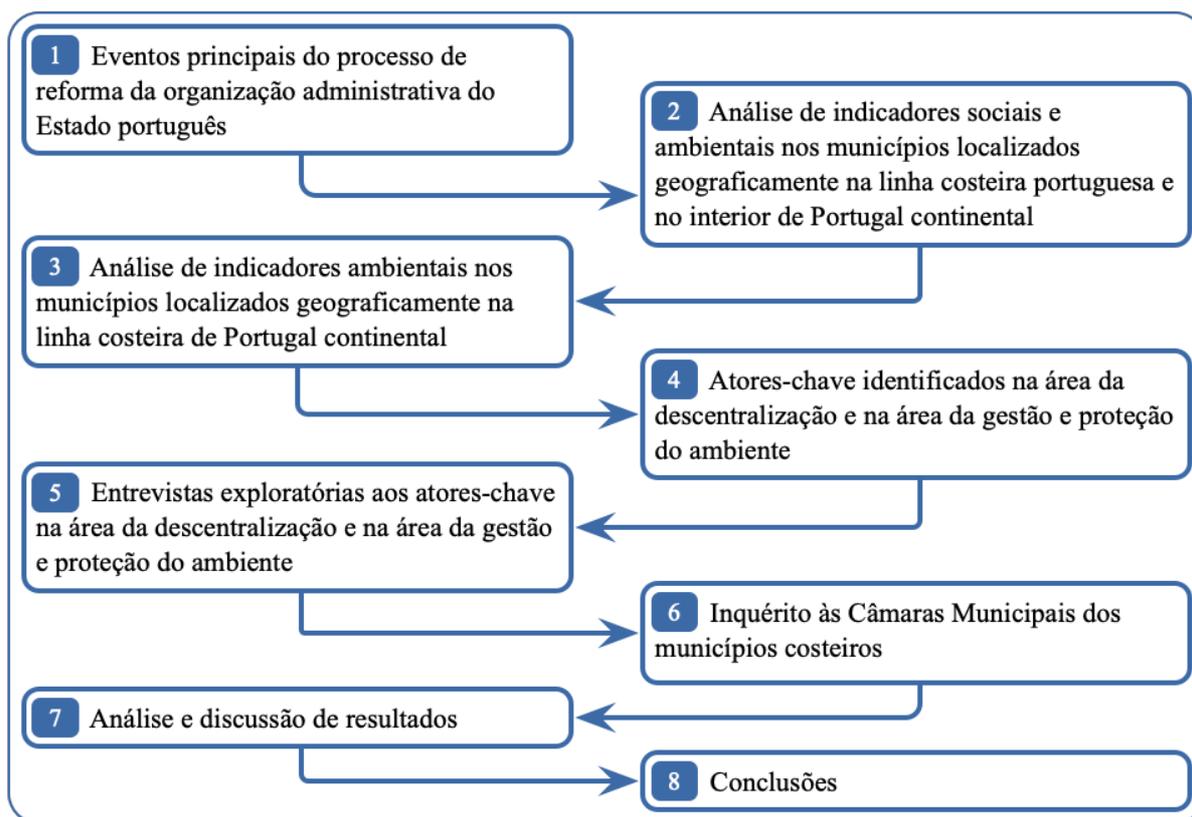


Figura 3.1 Metodologia geral desenvolvida no âmbito desta dissertação, dividida em oito fases.

Fase 1 – Eventos principais do processo de reforma da organização administrativa do Estado português: Foi feita a revisão da literatura para analisar as razões que deram início ao processo de reforma da organização do Estado como projeto de descentralização. Foram também analisados os conceitos-chave relativos à transferência de competências do poder central para o poder local.

Foi feita uma recolha cuidada dos principais desenvolvimentos que ocorreram durante os últimos 40 anos no âmbito do processo da descentralização administrativa do Estado e as várias etapas pelas quais este processo passou em Portugal. Foi ainda feita uma breve análise ao processo de descentralização de outro país da UE que o Governo Português tem como assessor no processo da descentralização: a Polónia. A informação foi obtida através de uma revisão sistemática da literatura e considerando diferentes fontes: primárias, secundárias e artigos em jornais. Toda a informação referida na Fase 1 está incluída no Capítulo 2 do presente documento.

Fase 2 – Alguns indicadores sociais e ambientais dos municípios localizados geograficamente na linha costeira portuguesa e no interior de Portugal continental: Nesta fase foi feita uma análise a indicadores, divididos entre vários setores: económico, social e ambiental. Esta análise foi feita com o objetivo de identificar geograficamente a localização do centralismo em Portugal. Foi ainda feita com recurso aos dados estatísticos disponíveis na PORDATA²⁵ e no INE²⁶ (Instituto Nacional de Estatística) nos diferentes temas.

Foi analisada a diferença entre as despesas dos municípios acima mencionados alocadas ao domínio do ambiente. As despesas selecionadas referem-se ao total das despesas dos municípios no domínio do ambiente. O domínio está desagregado por "Atividade de Proteção do Ambiente" segundo o CEPA²⁷ e inclui as despesas em gestão e proteção ambiental, como: ar e clima, águas residuais, resíduos, solos e águas, ruído e vibrações, biodiversidade e paisagem. Foi feita esta análise às despesas em gestão e proteção ambiental, dado que um fator que condiciona a implementação da descentralização administrativa são as despesas que os municípios têm de assumir ao receberem novas competências (OCDE 2019).

Com os resultados obtidos, identificou-se a importância para o país dos municípios localizados na linha da costa, quando comparados com os municípios localizados no interior. Desta forma definiu-se o termo *município costeiro*.

A informação referida na fase 2 está incluída no capítulo 4 (4.1).

Fase 3 – Indicadores ambientais nos municípios localizados geograficamente na linha costeira de Portugal continental: Tendo em conta que as despesas dos municípios são um fator limitante na aceitação de competências novas no processo de descentralização administrativa, foi feita uma análise das despesas no domínio do ambiente nos municípios costeiros com os objetivos de: 1) analisar as diferenças entre os vários municípios costeiros, 2) com esta análise, complementar a escolha das competências que iriam ser inquiridas às Câmaras Municipais na seguinte fase.

²⁵ As Funções da PORDATA são a recolha, organização, sistematização e divulgação da informação sobre múltiplas áreas da sociedade, para Portugal, municípios e países europeus. A PORDATA colabora com mais de sessenta entidades oficiais, com especial destaque para o Instituto Nacional de Estatística. As estatísticas divulgadas são provenientes de fontes oficiais e certificadas, com competências de produção de informação nas áreas respetivas. É desenvolvida pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e foi criada pelos seus fundadores. Consultado em 3 de maio de 2019 <https://www.pordata.pt/Sobre+a+Pordata>. Solicitou-se a autorização à entidades referida via email, para a utilização dos dados nesta dissertação; a autorização foi aprovada.

²⁶ O INE, Instituto Nacional de Estatística, produz de forma independente e imparcial, informação estatística oficial de qualidade, relevante para a Sociedade. É o organismo oficial de Portugal responsável por produzir e divulgar informação estatística oficial de qualidade, promovendo a coordenação, o desenvolvimento e a divulgação da atividade estatística nacional. Consultado em 3 de maio de 2019 https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main

²⁷ Segundo a Classificação de Atividades de Proteção do Ambiente, a CEPA inclui: "Proteção do ar e clima"; "Gestão das águas residuais"; "Gestão dos resíduos"; "Proteção e recuperação dos solos, águas subterrâneas e águas superficiais"; "Proteção contra ruídos e vibrações"; "Proteção da biodiversidade e paisagem"; "Proteção contra as radiações"; "Investigação e desenvolvimento do ambiente (I&D)"; "Outras atividades de proteção do ambiente". A CReMA inclui: "Gestão da água"; "Gestão dos recursos florestais" ("Gestão de áreas florestais" e "Minimização da utilização de recursos florestais"); "Gestão da fauna e da flora selvagens"; "Gestão dos recursos energéticos" ("Produção de energia proveniente de fontes renováveis", "Poupança e gestão do calor e da energia" e "Minimização da utilização de energias fósseis como matérias-primas"); "Gestão de minerais"; "Atividades de investigação e desenvolvimento para a gestão de recursos (I&D)"; "Outras atividades de gestão dos recursos". Os dados estão também desagregados por setores de atividade. Consultado em 3 de Agosto de 2019 em <https://ine.pt/xportal>

A informação referida na fase 3, está incluída no capítulo 4 (4.2) do presente documento.

Fase 4 – Atores-chave identificados na área da descentralização e na área da gestão e proteção do ambiente: De forma a dar sequência às tarefas seguintes, foram identificados os principais atores-chave e peritos em descentralização e em políticas de gestão e proteção do ambiente, e recolhidos os seus contactos. Esta fase incluiu a participação em diferentes eventos do tema como: “Encontros Autárquicos” no ISCTE; “Fórum das Políticas Públicas” realizado pelo ISCTE-IUL na Assembleia da República; e o “European Maritime Day” organizado pela Comissão Europeia e que teve lugar no Centro de Congressos de Lisboa. A presença nos eventos teve como objetivo permitir um primeiro contacto pessoal com pessoas que já trabalham em temas relacionados com políticas ambientais a nível local, regional, nacional e europeu, e com o sistema costeiro e marinho.

Os peritos a contemplar nesta dissertação foram seleccionados com base nas suas investigações e publicações, participações em debates de administração pública, experiência profissional na área de estudo, orientações de teses e dissertações, e entidades ou comissões com as quais colaboram. Foram seleccionados peritos ligados ao mundo académico, político, administração pública e ONG’s.

Depois de seleccionados os peritos, foi preparada uma lista com os indivíduos a entrevistar e com os respetivos contactos. Os peritos identificados foram convidados por e-mail para a realização de uma entrevista.

A informação referida nesta fase 4, está incluída no capítulo 4 (4.3) do presente documento.

Fase 5 – Entrevistas exploratória aos atores chave na área da descentralização e na área da gestão e proteção do ambiente: Após a identificação dos atores-chave foi desenvolvido um guião de entrevista que permitisse obter um melhor resultado no guião final da fase seguinte, a fase 6. Estas entrevistas tiveram como objetivo analisar, de acordo com as percepções dos entrevistados, o efeito da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente, e estruturar o inquérito. A duração em média das entrevistas foi de 30 minutos (Ver Figura 3.2).

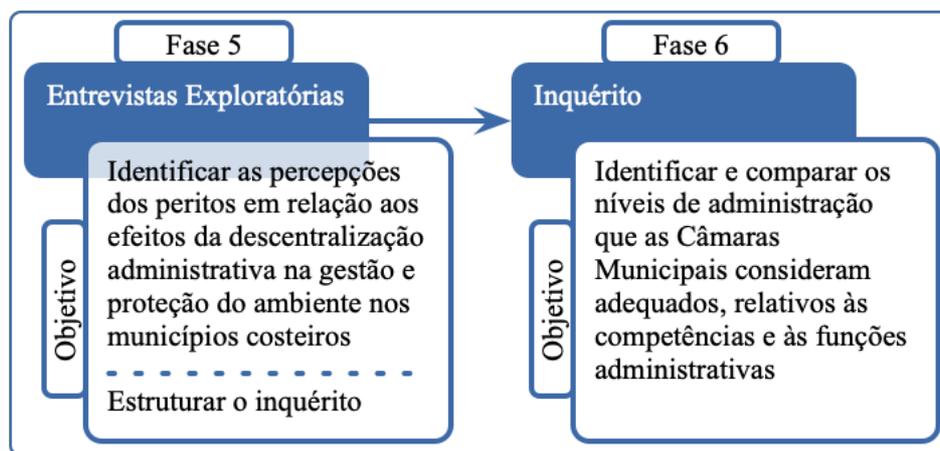


Figura 3.2 Passos para a obtenção de informações dos diferentes peritos e para a estruturação do inquérito.

Antes de dar início às entrevistas, foi seguido o método do Quivy, (1995) no sentido de oferecer ao entrevistador uma breve exposição introdutória sobre os objetivos da dissertação e da entrevista, e para transmitir um tom geral muito livre e de conversa aberta. Para cumprir a função da entrevista

exploratória²⁸, foi utilizado um guião com intervenções que facilitassem a livre expressão do entrevistado e que colocassem algumas questões que tinham por objetivo revelar as opiniões dos peritos sobre as competências que os municípios poderiam ou deveriam ter interesse em assumir. Após a entrevista, foram procuradas unidades de significado relevantes para responder à pergunta de investigação como proposto por Spurlock & Spurlock (2012); foram identificadas oportunidades e riscos para a gestão do ambiente resultantes do processo de transferência de competências e foi completada uma tabela com as perguntas e respostas obtidas dos peritos.

O processo de entrevistas exploratórias foi realizado tanto presencialmente como telefonicamente. A informação referida nesta fase 5, foi incluída no capítulo 4 (4.4) do presente documento.

Fase 6 – Inquérito às Câmaras Municipais dos municípios costeiros: A estruturação do inquérito foi o resultado de uma parte da revisão da literatura e das entrevistas exploratórias. O inquérito foi estruturado com o objetivo de analisar o efeito da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente, do ponto de vista do poder local; é composto por perguntas abertas, fechadas e de seleção múltipla; estas últimas tinham a opção de escolher uma ou mais respostas (Anexo IV).

O inquérito foi enviado às Câmaras Municipais através do *Google Forms*. Foi feito um seguimento diário através de telefonemas e lembretes com o objetivo de aumentar a percentagem de participação das autarquias locais. Foi utilizado um inquérito porque, segundo Quivy (1995), do ponto de vista psicológico o inquérito distingue-se da sondagem de opinião, na medida em que são verificadas hipóteses teóricas e a análise das correlações que surgem quando se desenvolve uma hipótese. Este método permitiu identificar níveis administrativos e competências específicas.

O inquérito²⁹ online teve como foco a opinião das Câmaras Municipais dos 61 municípios costeiros portugueses para 1) identificar quais os níveis administrativos que as Câmaras Municipais dos municípios em estudo consideram mais apropriados em relação às diferentes competências listadas; 2) comparar os fatores relativos ao ambiente que as Câmaras Municipais identificam como sendo um problema e/ou vantagem do seu município; e 3) conhecer a opinião das Câmaras Municipais em relação às consequências da transferência de competências para os municípios e às funções que estas acham que poderiam vir a assumir; as funções foram sugeridas pelos atores-chave.

Foram identificadas dezanove competências que abordaram os seguintes temas: Proteção e qualidade do ar e clima, alterações climáticas, gestão da água, gestão de resíduos, proteção e recuperação dos solos, de águas subterrâneas e superficiais, transportes, eficiência energética proteção contra o ruído e vibrações, proteção da biodiversidade e paisagem, investimento, turismo, erosão costeira, e economia circular. Estas competências, juntamente com os indicadores da gestão e proteção do ambiente analisados na fase 3, tiveram em conta os Domínios de "Atividade de Proteção do Ambiente" (CEPA) uma vez que estes domínios fazem parte das estatísticas recolhidas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), que são disponibilizados pela PORDATA no seu site de livre acesso, fazendo com que seja relativamente fácil medir, com base em estatísticas oficiais nacionais, o estado passado e atual dos domínios por município. Outra razão para a escolha destes domínios é o facto de, no futuro, permitir monitorizar e realizar comparações no tempo e/ou entre municípios.

²⁸ Como exposto por Quivy (1995), as entrevistas exploratórias ajudam a constituir a problemática de investigação, mas também são importantes as leituras em diferentes fontes, dado que ajudam a fazer o balanço dos conhecimentos relativos ao problema de partida. *Em* Manual de Investigação em Ciências Sociais.

²⁹ Consiste em colocar a um conjunto de inquiridos, neste caso às Câmaras Municipais, uma série de perguntas relativas ao fenómeno em estudo. *Em* Quivy. 1995. Manual de Investigação em Ciências Sociais.

Após criada a lista das competências, estas foram classificadas segundo os níveis Nacional, Regional e Municipal que estão atribuídas e publicadas no Diário da República³⁰. O objetivo desta classificação é a identificação do nível administrativo onde a respetiva competência está atualmente a ser efetuada. Assim, fica aberta a possibilidade de realização de comparações futuras das respostas do inquérito.

A informação referida nesta fase 6, está incluída no capítulo 4 (4.5) do presente documento.

Por último, nas fases 7 e 8, é feita uma análise e discussão dos resultados obtidos, retirando-se as principais conclusões do processo conduzido.

³⁰ Diário da República eletrónico em <https://dre.pt/>

4. Resultados e Discussão

4.1 Alguns indicadores sociais e ambientais dos municípios localizados geograficamente na linha costeira portuguesa e no interior de Portugal continental

Os resultados dos indicadores analisados mostraram assimetrias em Portugal continental, nomeadamente entre os seus municípios. Estas diferenças estiveram relacionadas com a localização geográfica dos municípios continentais, mostrando diferenças entre os municípios localizados na linha costeira e aqueles localizados no interior do país. Estes dados revestem-se de importância dado que em Portugal o Município é uma das instituições mais sólidas e duráveis; também Portugal é um país caracterizado pela promoção do conhecido “*municipalismo*” (Rocha & Silva, 2017).

Os municípios portugueses têm tido e continuam a ter uma grande relevância para o país, particularmente os localizados geograficamente na linha costeira. Nestes municípios, localizam-se as principais cidades portuguesas, que estão localizadas nas embocaduras da linha costeira. Estas cidades principais apresentam estuários, e detêm portos importantes juntos à bacia Atlântica formando parte de rotas marítimas relevantes que unem Portugal à Europa (Fernandes & Guiomar, 2017). Nestes portos a atividade comercial com origem em atividades marítimas é estimada em cerca de 2% do PIB de Portugal segundo o estudo Hypercluster da Economia do Mar (MAM/DGPM, 2014). Aliás, as cidades principais portuguesas detêm praticamente todos os ministérios e serviços, para além dos principais serviços públicos do país, acentuando o centralismo.

Em Portugal, dados de 2017 mostraram que 34,2% do PIB nacional está liderado pelo município de Lisboa (PORDATA, 2017; Lisboa, 2017), enquanto o nível subnacional representava apenas 5,8% do PIB (16,2% em média nos países da OCDE e 15,3% nos da UE) e 12,6% da despesa pública (40,4% na OCDE e 33,5% na UE) (CID 2019). Salienta-se que, tendo em conta as duas áreas metropolitanas do país, dos municípios de Lisboa e do Porto, então os números são ainda mais expressivos com quase 55% do PIB de Portugal e 45% da população residente centrada nesses dois municípios acentuando o centralismo português, reportado pela OCDE (2019) como um dos países mais centralizados da Europa.

Assim, com os dados estatísticos oficiais de Portugal, é possível constatar que os municípios localizados na linha costeira portuguesa apresentam grande importância quando comparados com os localizados no interior, sustentando 46,2% da população portuguesa, em 19,6% da superfície do território português. Nestes 19,6% está 55% do poder de compra de Portugal.

Comprovada a importância dos municípios localizados geograficamente na linha da costa foi-lhes dado o nome de *Municípios Costeiros*. No seguinte gráfico comparam-se indicadores sociais e ambientais dos Municípios Costeiros vs. os Municípios do Interior (Figura 4.2), e são apresentadas algumas diferenças.

● Dados relativos a municípios costeiros

● Dados relativos a municípios do interior

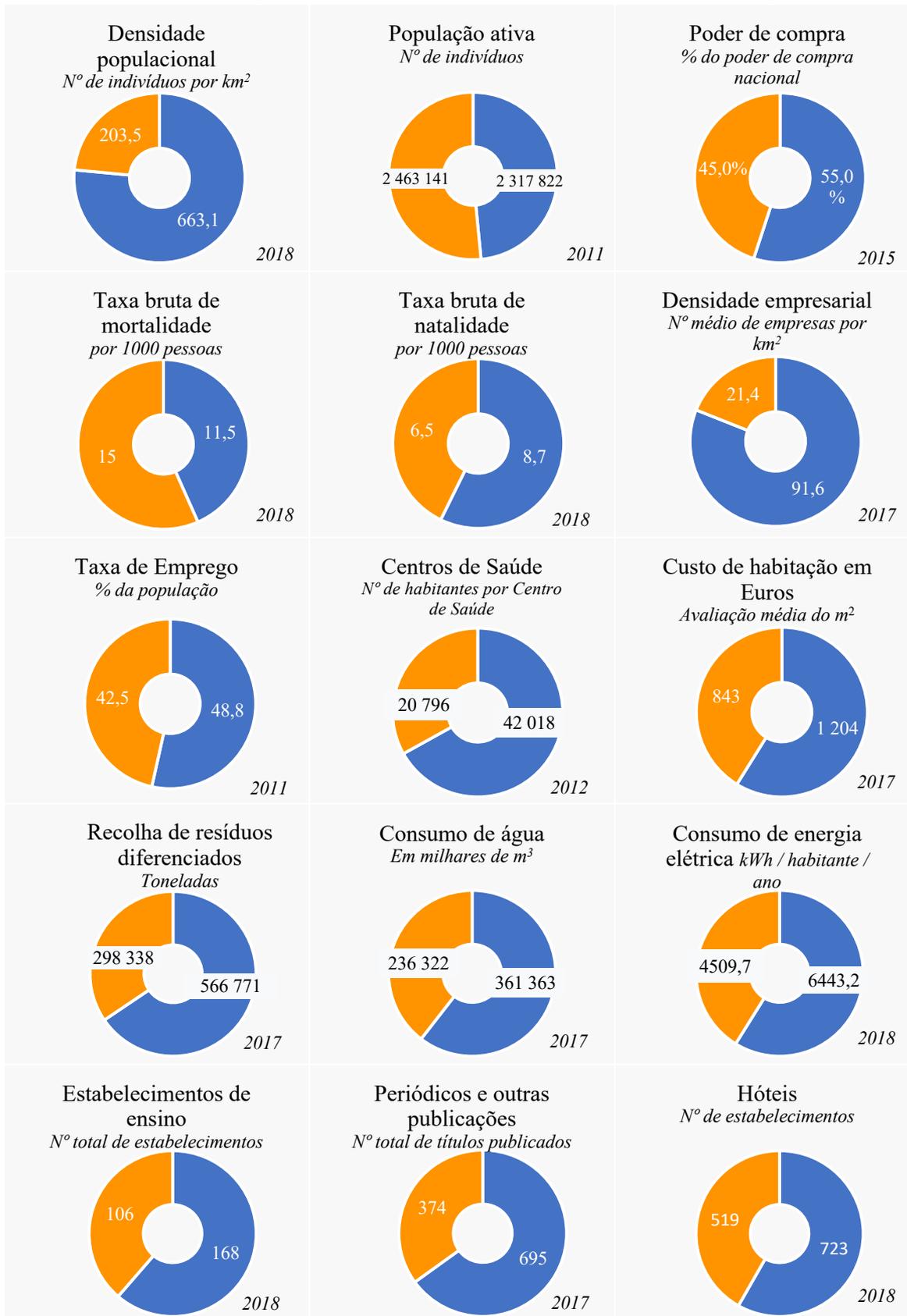


Figura 4.1 Indicadores sociais e ambientais que comparam os municípios costeiros com municípios do interior de Portugal. Dados obtidos da PORDATA.

Na figura 4.1 observa-se que a Taxa Bruta de Mortalidade, que reflete o número de pessoas que morreram por cada 1000 pessoas, e a Taxa Bruta de Natalidade, que reflete o número de bebés que nasceram por cada 1000 pessoas, varia entre os municípios costeiros e do interior. Nos municípios costeiros, que são 61 no total, morreram um menor número de pessoas e nasceram um maior número de bebés do que nos municípios interiores. Consequentemente, nos municípios do interior a densidade populacional é menor do que nos municípios costeiros.

Nos dados apresentados na Figura 4.1 pode observar-se que, a influência e o peso proporcional da área geográfica do país localizada na linha costeira, que é muito superior à área geográfica localizada no interior. Na Figura 4.1, foram abordadas diferentes áreas da sociedade portuguesa como população, tecido empresarial, poder de compra da população, saúde, turismo, emprego, habitação, cultura, ensino; e do ambiente como hábitos energéticos, consumo de água, recolha de resíduos diferenciados. Todas estas áreas apresentaram valores maiores nos municípios costeiros, tendo em conta a área geográfica considerada. A taxa bruta de mortalidade é superior nos municípios do interior.

Analisando os resultados, existe uma clara diferença entre os municípios localizados na linha costeira ou litoral, chamados Municípios Costeiros (Tabela 4.1) em contacto direto com o meio marinho e/ou estuarino, e os municípios localizados geograficamente no interior do país, chamados Municípios do Interior.

Tabela 4.1 Lista dos 61 municípios que estão localizados na linha costeira e têm contacto direto com o meio marinho e/ou estuarino (organizados em ordem alfabética).

Municípios Costeiros Portugueses			
Albufeira	Faro	Montijo	Setúbal
Alcácer do Sal	Figueira da Foz	Murtosa	Silves
Alcobaça	Grândola	Nazaré	Sines
Alcochete	Ílhavo	Óbidos	Sintra
Aljezur	Lagoa	Odemira	Tavira
Almada	Lagos	Oeiras	Torres Vedras
Aveiro	Leiria	Olhão	Vagos
Barreiro	Lisboa	Ovar	Viana do Castelo
Benavente	Loulé	Palmela	Vila do Bispo
Caldas da Rainha	Loures	Peniche	Vila do Conde
Caminha	Lourinhã	Pombal	Vila Franca de Xira
Cantanhede	Mafra	Portimão	Vila Nova de Gaia
Cascais	Marinha Grande	Porto	Vila Real de Santo António
Castro Marim	Matosinhos	Póvoa de Varzim	
Espinho	Mira	Santiago de Cacém	
Esposende	Moita	Sesimbra	

No total, estes 61 municípios costeiros revelaram valores positivos nos indicadores da sociedade, quando comparados com os municípios do interior (Figura 4.1) mostrando que Portugal é um país mais do que centralizado, é *litoralizado*. Os indicadores também revelaram, na área da gestão e proteção do ambiente, maior consumo de água, energia elétrica, e recolha de resíduos diferenciados, quando comparados com os municípios do interior. Existem vários sítios identificados como património natural localizados nos municípios costeiros (Figura 4.2) de Portugal continental (Tabela 4.2). Estes sítios são considerados de importância municipal, nacional e internacional. Alguns destes sítios são considerados como as principais áreas protegidas do continente. Algumas delas fazem parte da Rede

Natura 2000, a maior rede ecológica europeia (Decreto-Lei n.º 140/99³¹) do continente português que facilita a conservação de aves, habitats e da biodiversidade.



Figura 4.2 Os 61 municípios localizados na linha costeira do território continental português são denominados Municípios Costeiros (identificados em cor azul) porque têm contacto direto com o meio marinho e/ou estuarino. Correspondem a 19,6% da superfície do território continental português.

Entre os vários sítios classificados como Património Natural, os estuários são de especial relevância (Figura 4.2). São ambientes sujeitos a grandes variabilidades ambientais, chamados ecótonos dado que são sistemas que fazem a transição entre vários ambientes ecológicos (ICNF 2016). Os estuários são caracterizados por uma elevada produtividade; são habitat de diversas espécies como os roazes do Sado que atraem turismo, e das ervas marinhas que promovem o aumento da biodiversidade. Os Estuários são apresentam diversos serviços ecossistémicos porque proporcionam habitats para outras espécies de flora e fauna, melhoram a qualidade da água, promovem a sedimentação de matéria em suspensão, estabilizam sedimentos, diminuem ressuspensão de sedimentos, diminuem a erosão costeira e são um dos sistemas mais produtivos da biosfera (ICNF 2016).

³¹ A conservação da Natureza, no Decreto-Lei n.º 140/99, é entendida como a preservação dos diferentes níveis e componentes naturais da biodiversidade, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável, sendo imperativo de ação política e de desenvolvimento cultural e socioeconómico à escala planetária. https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/114448845/201910121415/diploma?p_p_state=maximized&did=34527675&rp=indice. Consultado em Maio 12 2019.

Tabela 4.2 Património natural localizado nos municípios costeiros de Portugal continental. Consultado em ICNF 2016.

Sítios de importância para a conservação localizados nos municípios costeiros de Portugal continental	
<i>Zonas de Proteção Especial (ZPE)</i>	Estuário do Tejo, Estuários dos rios Minho e Coura, Ria Formosa, Leixão da Gaivota, Costa Sudoeste, Lagoa da Sancha, Lagoa de Sto. André, Açude de Murta, Cabo Espinhel, Lagoa Pequena, Cabo Raso, Aveiro/Nazaré, Ria de Aveiro
<i>Zonas Especiais de Conservação (ZEC)</i>	Espichel, Estuário do Sado, Comporta / Rio Minho, Litoral Norte, Serra de Arga (abrange os municípios costeiros de Viana do Castelo e Caminha), Rio Lima, Barrinha de Esmoriz, Ria de Aveiro, Dunas de Mira, Gândara e Gafanhas, Sicó / Alvaiázere (abrange o município costeiro de Pombal), Azabuxo / Leiria, Serras de Aires e Candeeiro (abrange o município costeiro de Alcobaça), Arquipélago da Berlenga, Peniche / St ^a Cruz, Sintra / Cascais, Estuário do Tejo, Fernão Ferro / Lagoa de Albufeira, Arrábida/ Galé, Costa Sudoeste, Ria de Alvor, Arade / Odelouca, Ribeira da Quarteira, Barrocal, Caldeirão, Ria Formosa / Castro Marim, Cerro da Cabeça, Guadiana
<i>Sítios de Importância Comunitária (SIC)</i>	Espichel, Estuário do Sado, Comporta / Rio Minho, Serra de Arga (abrange os municípios costeiros de Viana do Castelo e Caminha), Rio Lima, Litoral Norte, Barrinha de Esmoriz, Ria de Aveiro, Rio Vouga, Dunas de Mira, Gândara e Gafanhas, Azabuxo / Leiria, Serras de Aires e Candeeiro (abrange o município costeiro de Alcobaça), Arquipélago da Berlenga, Peniche / St ^a . Cruz, Sintra / Cascais, Estuário do Tejo, Fernão Ferro / Lagoa de Albufeira, Arrábida / Galé, Costa Sudoeste, Ria de Alvor, Arade / Odelouca, Ribeira da Quarteira, Barrocal, Caldeirão, Ria Formosa / Castro Marim, Cerro da Cabeça, Guadiana
Âmbito internacional	
<i>Sítios Ramsar</i>	Estuário do Sado, Estuário do Tejo e Estuário de Mondego, Ria Formosa, Ria de Alvor, Lagoa de Sto. André e Lagoa da Sancha, Lagoa de Albufeira, Sapal de Castro Marim
Âmbito nacional	
<i>Parques Naturais</i>	Estuário do Tejo, Estuário do Sado, Lagoas de Santo André e Sancha, S. C. Marim - V.R.S. António, Litoral Norte, Serras de Aires e Candeeiros (abrange o município costeiro de Alcobaça), Sintra-Cascais, Arrábida, Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, Ria Formosa; Reservas Naturais: Dunas de São Jacinto, Berlengas
<i>Paisagens Protegidas</i>	Arriba fóssil da Costa da Caparica
<i>Monumentos Naturais</i>	Cabo Mondego, Pedra da Mua, Lagosteiros, Pedreira do Avelino
Âmbito regional/local	
<i>Parques Naturais Locais</i>	Estuário do Douro, Paul da Tornada
<i>Paisagens Protegidas Regionais</i>	Litoral de Vila do Conde e Reserva Ornitológica do Mindelo
<i>Paisagens Protegidas Locais</i>	Rocha da Pena, Fonte Benémola, Serras do Socorro e Archeira

Para além da componente do ambiente relacionada com a biodiversidade e o património natural, existem também as componentes relacionadas com a gestão e proteção do ambiente, as quais podem variar entre municípios. A Figura 4.3 mostra que existem grandes diferenças nas despesas em gestão e proteção do ambiente entre os municípios costeiros e do interior.

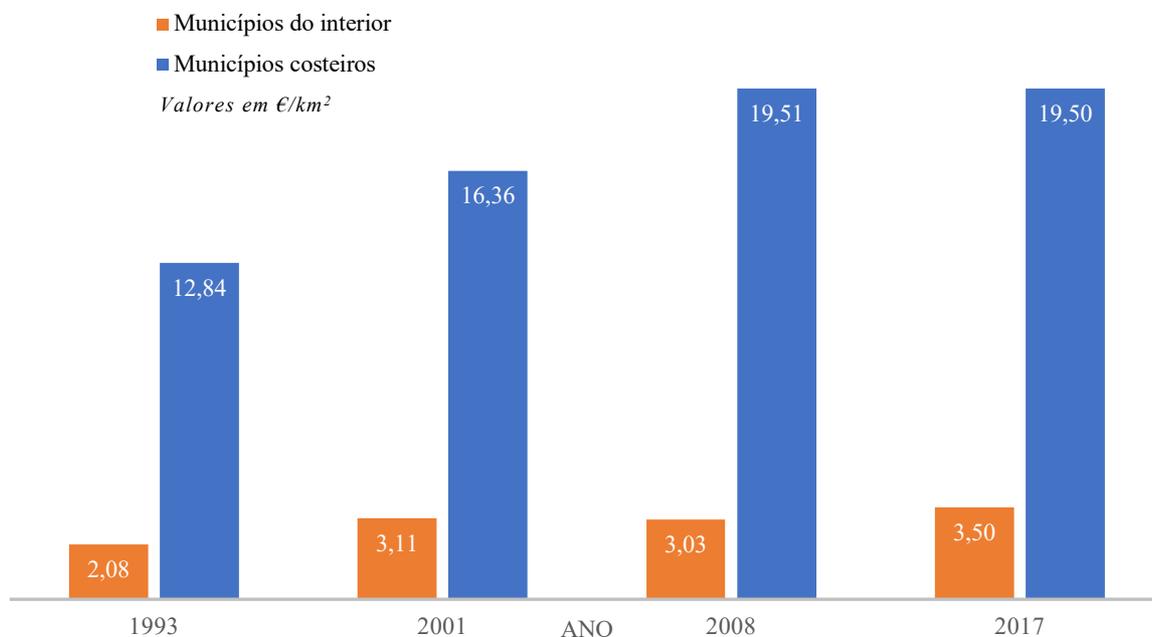


Figura 4.3 Evolução da despesa dos municípios portugueses com a gestão e proteção do ambiente. (Dados representam Despesa (EUR) por Superfície (km²); €/km²). Dados primários: PORDATA, consultada em agosto, 2019.

Observa-se que em diferentes anos, em Portugal continental, os municípios costeiros apresentam mais do que três vezes o valor das despesas em proteção e gestão do ambiente quando comparados com os municípios do interior (Figura 4.3); também se observa que desde o ano 1993 até 2017, os municípios costeiros têm aumentado a sua despesa em maior proporção que os municípios interiores. Os municípios costeiros são os que mais gastam por km² em gestão e proteção ambiental, como ar e clima, águas residuais, resíduos, solos e águas, ruído e vibrações ou biodiversidade e paisagem, e são os que ocupam menos superfície do território continental (19,5%); verificando-se uma vez mais o maior peso para o país dos municípios costeiros.

4.2 Indicadores ambientais nos municípios localizados geograficamente na linha costeira de Portugal continental

Foi feita uma análise às despesas dos municípios costeiros em cada domínio da gestão e proteção do ambiente, domínios divididos em: Proteção da qualidade do ar e clima, Gestão de resíduos, Proteção e recuperação dos solos, de águas subterrâneas e superficiais, Proteção contra o ruído e vibrações, Proteção da biodiversidade e paisagem (Figura 4.4). Estes são domínios de "Atividade de Proteção do Ambiente" (CEPA).



Figura 4.4 Percentagem das despesas dos municípios costeiros em cada domínio da gestão e proteção do ambiente. Dados tomados da PORDATA de 2017.

É possível verificar que o principal domínio onde os municípios destinam a maior parte do seu orçamento no domínio da gestão e proteção do ambiente, é ao nível da Gestão de Resíduos, seguido da Proteção da biodiversidade e da paisagem.

Este facto está relacionado com o encontrado no relatório Estatísticas do Ambiente 2016, publicado pelo INE (2016), onde é indicado que no ano de 2016 foram recolhidos em Portugal cerca de 4,9 milhões de toneladas de resíduos urbanos, o que se traduz num rácio de 473,6 quilogramas de resíduos urbanos gerados por habitante, principalmente nas Áreas Metropolitanas. Isto explica as despesas elevadas, neste domínio, apresentadas na Figura 4.4. Este facto representa um dos principais desafios que se coloca na política e gestão de resíduos em geral, a dissociação da produção de resíduos do crescimento económico (INE, 2016) e do modelo económico linear para promover a transição para

um modelo circular, adotando práticas circulares (Rosendo, 2018) a diferentes níveis da administração pública.

O maior gasto dos Municípios Costeiros em Gestão de Resíduos mostra a importância que este domínio tem para as Câmaras. Este facto foi tido em conta na realização do inquérito aplicado às Câmaras Municipais.

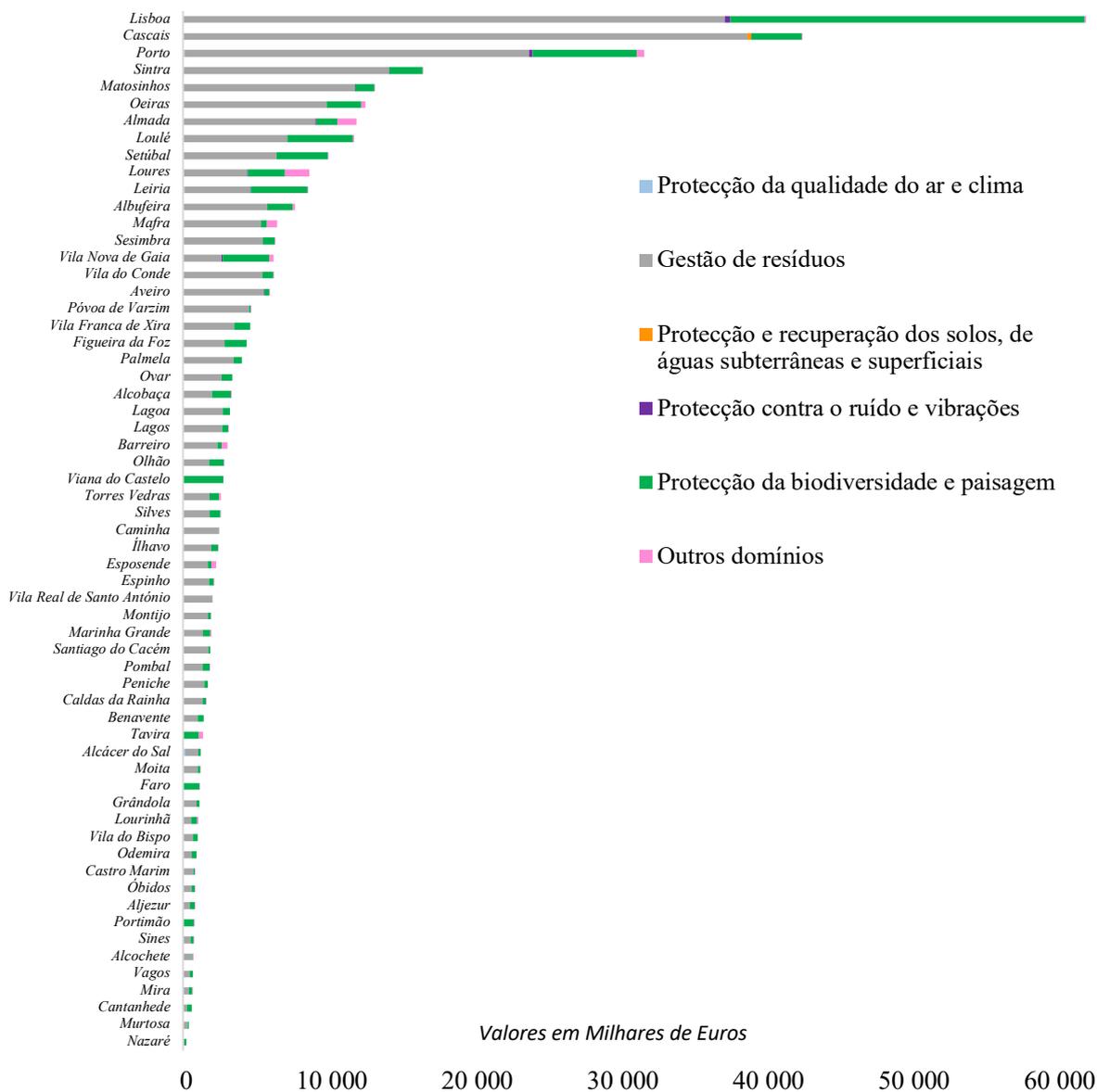


Figura 4.5 Despesas dos municípios costeiros nas várias áreas de proteção do ambiente. Dados tomados da PORDATA de 2017.

Segundo as estatísticas, os municípios que mais gasta em Gestão de Resíduos é Lisboa, com 73,3% de todo o orçamento em gestão e proteção do ambiente, o que corresponde a 37 210 Milhares de Euros (Figura 4.5). Também é possível observar as diferenças entre as despesas realizadas pelos vários municípios costeiros, o que mostra a individualidade de cada um deles. É ainda de notar a grande disparidade entre os municípios que mais investem na proteção do ambiente e os que menos investem nesta rúbrica. Olhando para os dados relativos aos municípios da Nazaré ou da Murtosa vemos que estes municípios, ainda que localizados no litoral do país, têm um investimento na proteção do ambiente

praticamente inexistente. Importa salientar que as estatísticas são construções sociais que permitem encontrar padrões na sociedade verdadeiros, mas que podem não ser suficientes.

Do mesmo modo, oito dos dez municípios em todo o continente que mais investem nesta rubrica estão localizados nas duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, o que pode estar relacionado com o facto de estas regiões concentrarem uma grande parte da economia nacional. No entanto, segundo Nogueiro & Ramos (2014), existe uma associação significativa entre o tamanho do município e a integração de várias práticas ambientais. A possibilidade de municípios públicos locais de maior dimensão terem maior disposição ou capacidade de adotar práticas ambientais, pode ter implicações num sistema de governo de um país relativamente pequeno, como Portugal. Para os municípios de menor área ou pequenos, van Oosten, e al. (2018) indicaram que os efeitos financeiros e económicos são particularmente notáveis, por tanto recomendaram a utilização de estratégias de enriquecimento institucional e política fundiária ativa para que os municípios consigam lidar com mudanças nas receitas.

4.3 Atores-chave na área da descentralização e na área da gestão e proteção do ambiente

Após identificar a importância dos municípios costeiros para Portugal, constatou-se que Portugal tem de facto características que o classificam como país centralizado, fazendo com que a OCDE recomende implementar uma reforma na organização do Estado do ponto de vista administrativo (OCDE, 2019). Consequentemente, para captar as perceções dos atores-chave relativamente aos efeitos potenciais de uma reforma como a descentralização na gestão e proteção do ambiente nos diferentes municípios costeiros, foram identificados alguns atores-chave, nomeadamente peritos no tema da reforma do Estado, descentralização e gestão e proteção do ambiente.

A identificação passou por: 1) Revisão bibliográfica do tema nas bases de dados com revistas indexadas, nos repositórios científicos de acesso aberto de Portugal (RCAAP) e nos repositórios de teses e dissertações das diferentes universidades portuguesas; 2) acompanhamento dos meios de comunicação portuguesa e diferentes debates, transmitidos na RTP, TVI, ARTV, Euronews, SIC, e nos jornais nacionais; 3) participação em eventos diretamente relacionados com política, ciência, tecnologia e o sistema costeiro e marinho, como o “European Maritime Day”, e eventos relacionados com a descentralização administrativa do Estado português como “Encontros Autárquicos” no ISCTE e “Fórum das Políticas Públicas” na Assembleia da República; e 4) seguir a amostragem não probabilística chamada *snowball sampling* (Goodman, 1961; Etikan, 2017) até encontrar nomes de peritos reincidentes.

As estratégias implementadas permitiram obter diferentes pontos de vista, desde diversas áreas do conhecimento profissional. Também permitiram acompanhar os desenvolvimentos e obter informações de fontes primárias, com a possibilidade de falar com membros da Comissão Independente para a Descentralização (CID).

Para a recolha de informações foram identificados 25 peritos do meio académico, do ramo de ONG's e da administração pública (Tabela 4.3). Do total dos 25 peritos, dois estão ligados a ONG's, 5 à administração pública e 2 são membros da Comissão Independente para a Descentralização (CID). Alguns entrevistados optaram por manter-se no anonimato, pelo que optou-se por manter o anonimato do nome de todos os atores-chave identificados e analisar a amostra de entrevistas, a perceção dos atores-chave, como uma unidade.

Foi obtida uma participação de 40%; percentagem de participação abaixo da esperada, mas as informações, recomendações e documentos obtidos a partir das entrevistas exploratórias permitiram responder à pergunta de investigação proposta nesta dissertação.

Tabela 4.3 Resultados obtidos das entrevistas exploratórias aplicados aos peritos da descentralização e do ambiente.

Grémio	Total de peritos identificados	Total de peritos entrevistados*
Academia	20	9
ONG's	2	1
Administração Pública	5	5
No. total de peritos	25	10*

Foi feito um esquema ilustrativo (Figura 4.6) dos peritos identificados e entrevistados. Através deste esquema é possível identificar quais as instituições que tiveram uma maior preponderância na obtenção dos resultados e quais as relações entre os vários peritos.

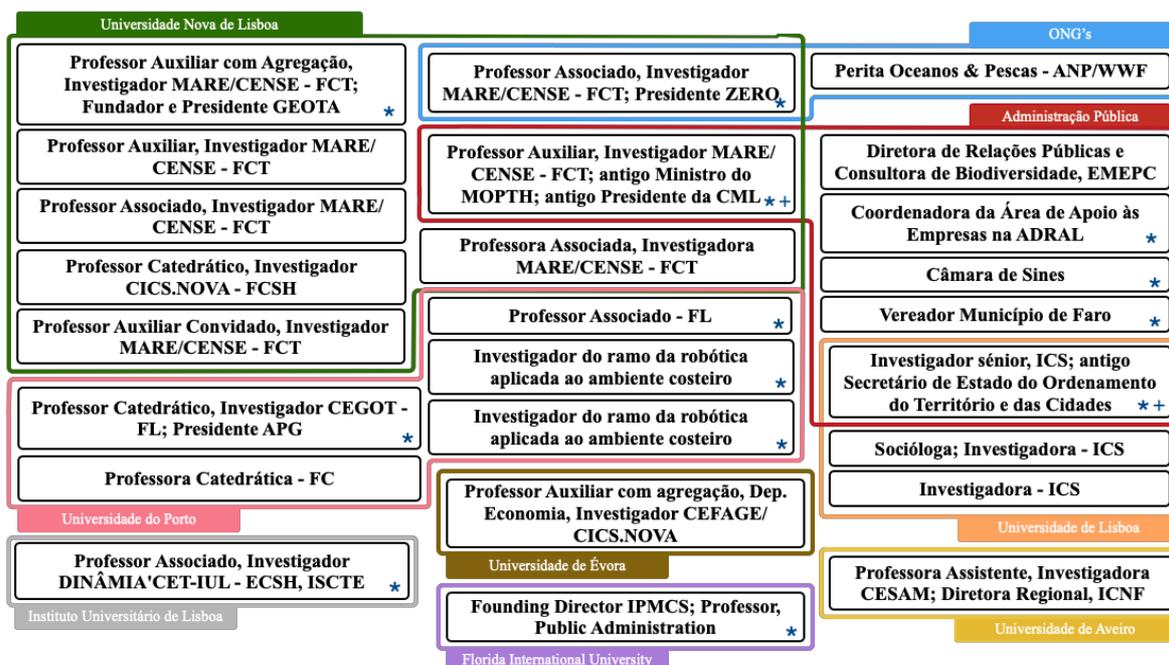


Figura 4.6 Esquema dos peritos identificados e convidados para entrevista. Estão apresentados segundo a entidade empregadora e o cargo. Os peritos marcados com (*) aceitaram fazer as entrevistas. Os peritos identificados com o (+) fazem parte da CID.

4.4 Entrevistas exploratórias aos atores-chave na área da descentralização e na área da gestão e proteção do ambiente

Foi desenhado um guião com o objetivo de analisar o efeito que a descentralização administrativa poderá vir a ter na gestão e proteção do ambiente em Portugal continental, do ponto de vista dos peritos da descentralização e da gestão e proteção do ambiente.

Para examinar o fenómeno da implementação da reforma da organização do Estado no seu contexto natural e responder à pergunta de investigação, foram realizadas entrevistas presenciais nos eventos organizados pelo ISCTE-IUL, pela Assembleia da República e pela Comissão Europeia. Estes eventos estavam diretamente relacionados com temas sobre o sistema costeiro, marinho e com a reforma administrativa do Estado português.

Também estes peritos foram contactados e convidados via email, e foram marcadas reuniões presenciais, telefónicas ou virtuais.

As entrevistas foram gravadas e foram tomados apontamentos para manter os mesmos conceitos e termos que os entrevistados utilizaram, respeitando a sua forma de expressão. Os temas das entrevistas foram identificados e assinalados como os temas relevantes no que diz respeito às condições necessárias para uma eficiente implementação da descentralização. Os temas mais abordados pelos diferentes atores-chave entrevistados foram: cooperação, articulação, inovação, apoio, investimento, colaboração, criação de mercado ambiental, autonomia e uso dos recursos.

Constatou-se que os peritos concordaram que a descentralização administrativa se refere à *“transferência de competências para os níveis inferiores”*, o que significa uma *“descida na hierarquia das competências”* coincidindo com a definição adotada nesta dissertação referida no capítulo 1. Os peritos também indicaram que é recomendado que, num processo como a implementação de uma reforma da organização do Estado, existam meios de monitorização para conseguir avaliar e monitorizar o desempenho do processo ao longo do tempo e fazer ajustes quando for preciso.

Também se constatou que alguns dos inquiridos relacionam a descentralização com outros temas, mais do que com a gestão e proteção do ambiente. Obtiveram-se respostas como *“a descentralização tem a ver mais com saúde e cultura do que com ambiente”*. Também indicaram que *“a gestão e proteção do ambiente em Portugal não é uma prioridade”*. Chegou-se ainda à conclusão que existe uma atitude de preocupação-frustração e dúvida em relação às problemáticas do ambiente, o que coincide com o encontrado por Hagen et al. (2016) que num estudo em diferentes países da EU, encontrou que as pessoas têm um alto nível de incerteza e indecisão em relação aos perigos e problemáticas do ambiente, e às alterações climáticas. Um dos entrevistados comentou que ele e a sua equipa desenvolvem robots para limpar o fundo marinho depois de um derrame de petróleo (crude) para ter um mecanismo de resposta perante tragédias ambientais. O perito entrevistado explicou que os robots que são desenvolvidos servem para *“ajudar a proteger o mal que os seres humanos estão a representar para o ambiente”*; no entanto, *“não há incentivos para o desenvolvimento económico e para a inovação”* sendo uma das razões *“a não existência de mercado do ambiente, nem diretivas do governo central que façam com que isso aconteça”*.

Peritos indicaram que *“não se está a pensar em possibilidades alternativas para os problemas ambientais e não há apoio para quem está a pensar. Nenhum nível do governo oferece qualquer apoio”*. Indicam que *“como não há mercado ambiental, e o CO₂ não representa dinheiro, o governo central pode dar algumas diretrizes do ponto de vista do seu conhecimento técnico, mas na prática não está a gerar inovação e emprego”*. Por isso, um aumento nos profissionais que tenham conhecimentos teóricos e práticos nas diversas áreas do ambiente, poderia vir a mudar a perceção do governo em relação ao aproveitamento do domínio do ambiente, como foi referido por Amaro (2019).

Em relação à transferência de competências, as respostas indicam que *“os municípios vão ter de colaborar entre eles e com outras organizações”*. Têm de *“aumentar a cooperação e articulação, e participar e elaborar programas que promovam o património ambiental”*. No entanto, têm de seleccionar *“cuidadosamente os projetos que viriam a ser desenvolvidos”*, para atrair mais investimento, *“gerindo cada vez melhor os instrumentos que não estraguem a qualidade ambiental”*. Segundo um membro da Câmara Municipal de Sines, a transferência de competências *“significa maior autonomia para a tomada de decisões ao nível local. Uma maior articulação entre os diferentes setores e entidades é necessária para que os municípios contribuam para a proteção do ambiente”* e *“captem maior investimento para implementar turismo sustentável”*.

Os peritos também expressaram a ideia de que “nem o centralismo nem a descentralização são por si mesmas soluções perfeitas”. Indicando que “o centralismo português é muito setorial, portanto não há uma articulação das políticas no sentido de melhorar a sua eficiência”; a maior crítica ao centralismo é “a incapacidade de governar bem”. “O centralismo é muito cego relativamente ao território, não consegue ver a diversidade territorial, portanto tem regras e leis que são iguais para todo o lado: tanto faz ser Alentejo ou Minho”.

Também indicaram que “historicamente, Portugal é um país com um plano inclinado de Leste para Oeste”. Assim, também podem ser encontradas vantagens na descentralização no sentido de melhorar a “capacidade de satisfazer as necessidades dos seus habitantes” e “reforçando o governo local” com o aumento da “eficiência e com a capacidade de promover um desenvolvimento adequado a cada território”. Identificaram que “a descentralização administrativa poderia ter um impacto na proteção do ambiente, na área dos transportes”, mas é importante, no entanto, “ver de que maneira a diminuição das consequências ambientais podem impactar o bem-estar da população”.

Dado que a literatura indica que abordagens centralizadas e descentralizadas têm vantagens e fraquezas, foram aqui focadas as opiniões transmitidas pelos peritos em relação às vantagens e fraquezas da descentralização administrativa. A tabela seguinte reflete as oportunidades e riscos identificados pelos peritos entrevistados (Tabela 4.4).

Tabela 4.4 Oportunidades e riscos da transferência de competências relacionadas com a gestão e proteção do ambiente em Portugal identificadas pelos peritos entrevistados.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, GESTÃO E PROTEÇÃO DO AMBIENTE	
Oportunidades	Riscos
<ul style="list-style-type: none"> ● Conflitualidade institucional participada; ● Tratar de forma desigual, aquilo que é desigual; ● Maior autonomia para a tomada de decisões; ● Cooperação entre municípios; ● Aumento da capacidade de recursos técnicos; ● Aumento da capacidade de recursos financeiros; ● Aproveitamento da dimensão demográfica; ● Usar a estrutura etária da população como uma vantagem; ● Criação de novos modelos de colaboração interterritorial; ● Criação de uma cultura de compromisso; ● Reforço do governo local. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Excesso de conflitualidade institucional; ● Nível regional capturado pelas autarquias; ● Nível regional que foge das regras nacionais; ● Fragmentação; ● Falta de equidade na transferência de competência; ● Falta de capacidade de recursos técnicos por parte do nível inferior; ● Falta de capacidade de recursos financeiros; ● Dimensão demográfica assimétrica; ● Estrutura etária da população (população envelhecida); ● Falta de articulação de competências entre os diferentes níveis de administração; ● Falta de incentivos para o desenvolvimento económico e para a inovação ● Perda de poder do nível administrativo central.

Algumas das oportunidades e vantagens identificadas pelos peritos, coincidem com o reportado por Bausch et al., (2017) aplicado às políticas do clima. Bausch et al., (2017) indica que uma das vantagens é a possibilidade de implementação de soluções à medida que facilitam a execução da política

de descentralização. Também chegaram à conclusão que, entre as oportunidades, encontramos uma maior flexibilidade e obtenção de resultados ambiciosos para a UE. Os Estados Membros podem ser laboratórios de inovação para as políticas públicas, tornando-se mais acessíveis para os pioneiros e inovadores. Juntamente, identificaram riscos e desvantagens, como a tomada de decisão descentralizada, fragmentação que reduz a eficiência, coerência e a transparência na UE, permissividade para o não cumprimento, menor estabilidade e regras mais fáceis de alterar.

Em seguida, listam-se as perguntas aplicadas aos peritos nas entrevistas exploratórias; as respostas às perguntas correspondem à amostra *percepção dos atores chave*, e foi consignada na tabela 4.5. Nesta tabela é indicada a percepção do conjunto de atores-chave em relação aos efeitos da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente nos municípios costeiros.

Tabela 4.5 Conteúdo das entrevistas exploratórias realizadas aos peritos identificados.

PERGUNTAS E RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS REALIZADAS AOS PERITOS		
No.	Pergunta	Resposta
1	Do seu ponto de vista, como vê a descentralização administrativa para o Estado português? O que significaria? (maior(es) crítica(s) e vantagem(ns)).	<p>Como um processo que tende a ser misturado e confundido com a regionalização. A descentralização administrativa é um processo geral de organização territorial do Estado, e está em causa promover a eficiência da administração pública. A descentralização administrativa permite reforçar o governo local e aumentar a proximidade com a realidade de como o litoral deve ser gerido.</p> <p>O resultado do processo de descentralização administrativa dependerá sempre do modelo a ser adotado. Neste momento, em Portugal, está a decorrer um processo de descentralização de competências e trata-se de aumentar as competências dos municípios em várias áreas. Isto é diferente da regionalização.</p> <p>De uma perspetiva histórica em Portugal, é importante sublinhar que a CRP de 1976 estabeleceu, no fundo, uma crítica ao estado centralizado tradicional típico, não só à ditadura do Estado Novo (1926-1974). Salienta-se que de uma visão retroativa da história, Portugal tem uma tradição muito municipalista na qual aqueles que negam a viabilidade da criação de regiões administrativas, e da descentralização administrativa, acabam por vir dizer que ela é desnecessária porque já existem mais de 300 municípios em Portugal que não se importam com a implementação de regiões administrativas. Adicionalmente, a CRP não estabelece um número de regiões, estabelece muito genericamente a natureza da autonomia administrativa dessas regiões. Estabelece, sobretudo, um princípio democrático.</p> <p>Uma crítica, no entanto, à descentralização administrativa na área do ambiente, é que há aspetos que podem ser descentralizados, exteriorizados para entidades não públicas, e outros aspetos que têm de ser centralizados. Assim a descentralização implica um certo tipo centralização porque se não, o que há é fragmentação. Portanto, as desvantagens apresentam-se quando cada nível não tem as responsabilidades bem definidas; quando nas áreas urbanas ainda existe muita influência do governo central; quando há uma percepção de que o sector ambiente é menos importante que os outros setores.</p>

		<p>Hoje o problema, não é dividir recursos entre as regiões; o verdadeiro desafio é criar lógicas de parceria entre as regiões para que estas tenham massa crítica suficiente para competir no mercado global. Precisamos de modelos de colaboração interterritorial, sistemas de governo multinível, melhorar a qualidade da administração, e precisamos essencialmente de construir um pensamento estratégico sobre o território.</p>
<p>2</p>	<p>Em sua opinião, quais poderiam ser as consequências da transferência de novas competências para gerir? (Exemplos: Cidadania participativa, desenvolvimento turístico, autonomia, inovação, conflito de poder, consciência ambiental, complementaridade, sobreposição de poder, vazio de poder, falta de responsabilização, obras a escala muito pequena, etc.)</p>	<p>Existem consequências da transferência de novas competências já estudadas por diferentes autores, como a falta de recursos e necessidade de recursos humanos. No entanto, há alguns aspetos em relação às consequências apresentadas que a longo prazo representariam dívidas para os municípios porque quando os municípios absorvem uma competência, tendem a ir para além do que o Estado central fazia, assim vai precisar de mais recursos o que pode levar às dívidas. Outra consequência é a cooperação que irão de vir fazer os municípios de menor área e população, com o objetivo de</p> <p>Em relação às consequências sobre o património dos municípios, nomeadamente ao nível de imóveis, o seu número aumentaria com a transferência, mas iria precisar de recursos financeiros para a gestão desses imóveis, e não se sabe se estes estarão disponíveis para os municípios, ou se o seu aproveitamento, decidido pelas Câmaras, pode vir a afetar a qualidade ambiental com o aumento da construção que possa afetar os interesses a nível nacional.</p> <p>Por outro lado, a cidadania participativa continuaria igual, e os municípios passariam a ser mais escrupulosos com a manutenção das praias, também as Câmaras Municipais teriam maior autonomia e poder de decisão. Por outro lado, o conflito de poder aumentaria porque por exemplo, nos portos recreativos e de pesca, podem ser criados muitos discórdias com as autoridades portuárias. O importante neste processo é não fazer uma “sobre-descentralização” como é o caso nos Estados Unidos.</p>
<p>3</p>	<p>Em Portugal, o que faria com que o processo de descentralização fosse o mais eficiente possível?</p>	<p>Salienta-se que a descentralização administrativa do Estado é um processo complexo e não há uma receita mágica para o sucesso. No entanto, alguns peritos concordam em que têm de ser criadas regiões antes de implementar a descentralização administrativa; regiões mais próximas dos eleitores cujos responsáveis sejam eleitos por um número de eleitores mais reduzido do que aqueles que elegem o parlamento nacional, e que os “elegidos” tenham que responder perante esses mesmos eleitores e às suas necessidades. Também, as regiões devem ter recursos para poder assumir a opção de receber novas competências, mas o mais importante é a criação de redes de parceria, de colaboração e comunicação entre municípios, dado que a cooperação intermunicipal é um fator chave. Outros peritos indicam que o fundamental é aplicar o princípio da equidade e subsidiariedade no processo de descentralização administrativa.</p> <p>Existem duas formas de ver o ambiente: desde a proteção, e desde a gestão dos recursos. Do ponto de vista da gestão do território, a proteção do ambiente já está planeada nos órgãos regionais e da administração central. No entanto, a gestão do ambiente pode ser mais complexa. Isto deve-se ao facto da intervenção das empresas privadas porque têm a sua própria configuração geográfica que não sempre está sincronizada com aquela dos ecossistemas e as suas funções, no entanto estas empresas</p>

		são fundamentais para o bem-estar das pessoas porque tratam, por exemplo, das águas residuais e dos resíduos.
4	Em sua opinião, como teriam de ser desenhadas/escolhidas as competências que iriam ser atribuídas aos municípios?	Aplicando o princípio de subsidiariedade, que é fazer sempre o mais perto possível das pessoas, e fazer aquilo que seja mais eficiente perto das pessoas. Também, aplicando o princípio da equidade e fazendo com que a participação seja o pilar da estruturação das competências.
5	O que faz com que um município tenha a capacidade de assumir uma competência nova ou não?	Existem quatro fatores: capacidade de recursos técnicos, capacidade de recursos financeiros, dimensão demográfica e estrutura etária da população. As competências que poderiam ser assumidas por um determinado município estariam dependentes da combinação destes quatro fatores.
6	Que municípios acha que têm capacidade para assumir competências novas? Porquê?	Em princípio, aqueles com maior PIB e maior número de habitantes teriam maior capacidade para assumir maior número de competências. Um exemplo na atualidade é que há muitas competências que o governo vai transferir com o Decreto-Lei 50, e que as Câmaras já fazem o trabalho, enquanto outras não têm capacidade financeira para as assumir.
7	Em sua opinião, como devem ser atribuídas as competências aos diferentes municípios costeiros portugueses?	Para as competências serem efetivamente atribuídas, deve-se modificar o <i>modus operandi</i> da equipa técnica dos autarcas locais porque os seus técnicos costumam fazer planos a partir do gabinete, mas depois os autarcas têm de lidar com os atores. Se os técnicos tivessem contacto com os atores poderia facilitar a atribuição de competências e a regionalização.
8	Do ponto de vista da sua experiência profissional, em sua opinião quais seriam algumas competências nas quais os municípios poderiam ter um interesse especial?	A resposta varia em função do município. As competências não são muitas vezes articuladas com a valência nacional. Um exemplo na área da gestão e proteção do ambiente, é a monitorização da qualidade do ar em Lisboa ou no Porto. Esta pode ser feita pelo município. Assim, o município pode perfeitamente fazer esta monitorização. As medidas relativas à melhoria da qualidade do ar são da competência exclusiva do município, mas a monitorização da qualidade do ar é feita pelo nível regional, pela CCDR Lisboa e Vale do Tejo, ou então CCDR Norte no caso do Porto. Portanto, neste exemplo há uma participação do nível local e central. O que é um problema, porque a legislação, curiosamente, não diz de quem é a competência. Existem outras competências em que os municípios poderiam ter um interesse, que são aquelas “que geram receitas”. No entanto, em princípio não há mercado ambiental porque o ambiente não representa dinheiro, o que significa que haveria pouco interesse das Câmaras em adotar competências ligadas ao ambiente.
9	Conhece um exemplo em que a câmara tenha assumido uma nova competência? Sabe como correu tudo?	No caso de Lisboa, existe um exemplo: eu estou a ultrapassar os valores limite da qualidade do ar. A Comissão Europeia, quando eu estou a ultrapassar os limites põe um processo contra o Estado português. Mas quem tem de implementar as medidas é a Câmara Municipal de Lisboa. É a Câmara Municipal de Lisboa que tem que reduzir o tráfego, que tem de fazer zonas onde os automóveis não andem, e impõe um conjunto de restrições. Ora o que acontece é que o Estado não tem nenhum instrumento para obrigar a autarquia a fazê-lo. Em Lisboa existem as chamadas zonas de emissão reduzidas, que é a restrição dos carros mais

		<p>antigos de circularem no centro de Lisboa, mas foi porque a Câmara Municipal de Lisboa quis. Não foi porque houvesse alguma legislação que obrigasse a Câmara a atuar. Outro caso, o Parque Natural da Arrábida e o plano de ordenamento da orla costeira. Há um cais de costagem na zona do portinho da Arrábida, portanto é uma das zonas abrangidas pelo POOC e pelo Parque Natural da Arrábida. A competência foi dada à Câmara para gerir alguns aspetos daquela área. A Câmara construiu um portão que destruiu grande parte daquela zona sem sentido. Não é só uma questão de competência. Tem muito a ver com a autarquia querer fazer determinados tipos de obras e ações que muitas das vezes não são compatíveis com aquilo que um território à escala nacional merecia, em termos de salvaguarda e de proteção.</p>
<p>10</p>	<p>Quais são as competências que acha serem fundamentais (mais urgentes) para a proteção e gestão do ambiente no nível municipal?</p>	<p>Uma é a gestão da eficiência energética nos prédios e os transportes públicos. Também é importante perceber que as competências vão variar segundo os interesses, mas em relação à proteção do ambiente, outro ponto importante é ter de criar uma rede ecológica porque é essencial a cooperação das autarquias na gestão das áreas protegidas. A questão dos resíduos é fundamental. Quem recolhe o lixo indiferenciado é a Câmara Municipal. Mas quem recolhe os resíduos para reciclagem é uma entidade diferente. Portanto, esse é um dos problemas que nunca se vai conseguir resolver porque existem duas entidades diferentes, com dois objetivos diferentes, a Câmara e por exemplo o Valorsul ou a Litoral, ou uma entidade diferente a fazer a recolha dos indiferenciados. Portanto há coisas que têm que ser, ou passam todas para a autarquia ou têm que ser articuladas. Por exemplo as pedreiras; passam pelas autarquias, há muita fiscalização, etc., mas tal vez não é uma mais valia porque depois a autarquia não tem pessoas nem meios para as monitorizar. E (por vezes) o Estado central também não. Aqui a questão é realmente às vezes mais um problema de articulação do que de outra coisa entre as autarquias e o poder central. No caso dos resíduos, nas pedreiras, na gestão das áreas protegidas, o governo agora quer dar mais competências às autarquias, mas é importante nos perguntar junto com as autarquias, qual é competência acrescida que as autarquias vão ter ou não. No caso do ruído: quem faz os mapas do ruído, por exemplo, são as autarquias. E quem faz as medidas são as autarquias, mas depois há outras autarquias que ainda não fizeram os mapas de ruído, nem estão a cumprir as ações que a lei obriga. Aliás, não estão a ter lugar ações porque nem todas as autarquias têm a capacidade técnica e/ou financeira.</p>
<p>11</p>	<p>Em sua opinião como pode a transferência do poder (descentralização) afetar a proteção e gestão do ambiente?</p>	<p>O que acontece relativamente à gestão e proteção do ambiente, é que há determinadas competências que devem ser centrais, há outras que devem ser regionais, há outras que devem ser municipais. Em Portugal sendo um país muito centralista isso tem reflexos no ambiente terríveis. Como por exemplo, em Portugal só temos um parque nacional que é o Parque Nacional da Peneda-Gerês. O que acontece é que para o Ministério do Ambiente, o parque nacional da Peneda-Gerês, a reserva do Sado ou da Arrábida é praticamente igual. Digamos, não compreende a desigualdade ou a diversidade de paisagens de elementos, e depois o ambiente tem outro problema: visto a partir da capital, a valorização do ambiente não se faz com compreensão pelas pessoas. Ou seja, se ao Ministério do Ambiente apenas tenderá a proteger a natureza, as espécies, etc. E não percebe a interação com as pessoas que estão longe. Os municípios sentem mais a necessidade para as questões do dia a dia, ter proximidade uma maior responsabilidade na resposta aos problemas que eles têm. E por tanto, o que acontece aqui e porque é que nesta altura faz algum sentido pensar na</p>

		regionalização, e é porque de facto o Estado não está a funcionar. Assim, a descentralização favoreceria mais a proteção do ambiente do que ao Ambiente desde o ponto da gestão empresarial dos recursos naturais, mas é importante facilitar a fiscalização de projetos que cumpram com todas as regras e políticas do ambiente segundo as diferentes diretivas y acordos para pretender o desenvolvimento sustentável.
12	Como fazer para que os municípios se interessem mais pelas questões ambientais a nível local?	Com a consulta ao nível local para conhecer o que as populações querem.
13	Se tivesse o poder de implementar e concretizar a descentralização em Portugal, que medidas tomaria?	Colocava todos os temas, o Ambiente e todos os demais, veria aquilo em que é que era mais eficiente fazer-se ao nível de freguesia, o que não era eficiente fazer ao nível de freguesia devia ser ao nível do município. O que não era ao nível de município devia ser na região, o que não era na região devia ser a nível central. Declarava as regiões administrativas de norte, centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, fazia eleição para as áreas metropolitanas, definia as competências e fazia a monitorização, ou seja, avaliava ao longo de 4 ou 5 anos o que é que estava a correr bem ou a correr mal. Também faria maior investimento para trazer turismo ao município. Encontrava vias para monetizar os recursos marinhos que o município tem e apostar no turismo sustentável. Por último, teria em todas as regiões assembleias regionais democraticamente eleitas e, portanto, autoridades regionais que emanam dessa legitimidade eleitoral.

Os resultados das entrevistas mostraram que para os atores-chave peritos que não existe uma fórmula mágica para fazer com que a descentralização administrativa contribua positivamente para uma gestão e proteção do ambiente em Portugal. No entanto, a descentralização administrativa pode facilitar a gestão e proteção do ambiente porque aumenta o nível de proximidade do poder com aquelas problemáticas ambientais e com as necessidades dos habitantes, necessidades essas provenientes de recursos naturais.

Após a recolha e análise dos resultados obtidos nas entrevistas exploratórias, foi desenvolvida uma lista de competências tendo em conta os seguintes aspetos: *i)* competências em que as Câmaras Municipais possam ter interesse; *ii)* competências que surgiram como importantes das respostas das entrevistas exploratórias; *iii)* competências que tivessem sido recentemente reconhecidas como um grande desafio a ultrapassar na política do ambiente em Portugal; e *iv)* competências monitorizáveis no tempo e estatisticamente mensuráveis. A importância da escolha de competências teve como base a definição de descentralização adotada na presente dissertação.

Foram identificadas as competências relativas à gestão e proteção do ambiente, dado que no processo de descentralização administrativa que está a ser desenvolvido em Portugal, uma das condições é que o poder local aceite as competências propostas pelo governo central e ainda não há consenso a 100% em relação à aceitação das competências. A lista de competências foi proposta dado que, segundo os peritos, envolver as Câmaras Municipais no processo de transferência de competências é essencial para que seja tida em conta a perspectiva do poder local sobre a gestão e proteção do ambiente. Segundo Potts (Potts et al., 2016), o poder local desempenha um papel indispensável no apoio ou na interrupção de reformas de políticas.

Dezanove competências no domínio ambiental foram identificadas e abordaram os seguintes temas: Proteção e qualidade do ar e clima, alterações climáticas, gestão da água, gestão de resíduos, proteção e recuperação dos solos, de águas subterrâneas e superficiais, transportes, eficiência energética

proteção contra o ruído e vibrações, proteção da biodiversidade e paisagem, investimento, turismo, erosão costeira, e economia circular. As competências relativas às alterações climáticas, uso eficiente da água, e economia circular foram os maiores desafios na política portuguesa, identificados num inquérito realizado por Amaro (2019), sendo por isso também incluídas na presente lista. A lista de competências é apresentada na Tabela 4.6.

Tabela 4.6 Lista de competências no domínio ambiental, inquiridas às Câmaras dos municípios costeiros.

LISTA DE COMPETÊNCIAS NO DOMÍNIO AMBIENTAL, INQUIRIDAS ÀS CÂMARAS DOS MUNICÍPIOS COSTEIROS
Melhoria do estado da qualidade do ar
Combate às alterações climáticas (Emissões de gases efeito de estufa)
Qualidade das águas residuais
Qualidade das águas para consumo
Qualidade das águas balneares
Reaproveitamento dos resíduos indiferenciados
Reaproveitamento dos resíduos diferenciados
Participação na proteção e recuperação de solos
Transportes
Aumentar a eficiência energética
Proteção contra ruído e vibrações
Proteção contra o ruído proveniente do tráfego aéreo
Proteção da biodiversidade
Proteção dos habitats
Zonas de intervenção florestal
Participação em programas de captação de investimento na área do ambiente
Promoção turística
Prevenção, controlo e adaptação à erosão costeira/recuo da linha da costa
Implementação de projetos em Economia Circular

Depois de identificadas as competências na gestão e proteção do ambiente, foi feita uma revisão da legislação portuguesa atual (Anexo III). As competências (Tabela 4.6) foram identificadas e classificadas nos diferentes níveis administrativos, junto com as respetivas entidades a quem são atribuídas as competências (Ver Tabela 4.7); isto com o objetivo de identificar como as mesmas competências estão atribuídas no panorama nacional atual.

Tabela 4.7 Resumo da classificação das competências relativas à gestão e proteção do Ambiente em Portugal inquiridas às Câmaras dos municípios costeiros, identificadas por níveis administrativos na Legislação Portuguesa vigente

CLASSIFICAÇÃO POR NÍVEIS ADMINISTRATIVOS DAS COMPETÊNCIAS RELATIVAS À GESTÃO E PROTEÇÃO DO AMBIENTE EM PORTUGAL INQUIRIDAS ÀS CÂMARAS DOS MUNICÍPIOS COSTEIROS		
Nível Nacional	Nível Regional	Nível Municipal
Proteção da qualidade do ar e clima; Gestão de água residuais; Transportes; Eficiência energética; Proteção contra o ruído e vibrações (exceto proteção dos locais de trabalho); Proteção da biodiversidade e paisagem; Gestão das Florestas; Turismo; Controlo erosão costeira	Proteção da qualidade do ar e clima; Gestão de água residuais; Proteção da biodiversidade e paisagem; Gestão das Florestas; Transportes	Proteção e gestão de águas balneares; Gestão de resíduos; Transportes; Proteção contra o ruído e vibrações (exceto proteção dos locais de trabalho); Proteção da biodiversidade e paisagem; Gestão das Florestas; Turismo

Esta classificação das competências, na Tabela 4.7, permite perceber quais os níveis administrativos em que são geridas na atualidade, para depois as comparar com as respostas ao inquérito feito às Câmaras Municipais. Para aprofundar o estudo de cada competência inquirida aos municípios, cada uma das 19 competências foi classificada numa tabela indicando o domínio, o nível administrativo, o Decreto-lei e a entidade que as gere (Ver Anexo III).

4.5 Inquérito às Câmaras Municipais dos municípios costeiros

A partir dos resultados das entrevistas exploratórias (Tabela 4.5) e da revisão da literatura, foi desenvolvido um inquérito às Câmaras Municipais com o objetivo de captar as perceções do poder local face a um processo de descentralização administrativa e os seus potenciais efeitos na gestão e proteção do ambiente.

Existem diversas definições de “Descentralização”; segundo Rondinelli (1981), a descentralização consiste numa “*transferência ou delegação de autoridade legal e política para planejar, decidir e gerir funções públicas do governo central e das suas agências, para autoridades funcionais de nível inferior, governos locais autónomos ou organizações não-governamentais*” (Pág. 104 em Loewen, 2018). Esta definição foi adotada nos inquéritos, tendo em conta que na organização administrativa do Estado, a configuração da delimitação territorial das circunscrições administrativas apresenta uma tensão constante entre os argumentos e as forças que defendem a centralização e as que defendem a descentralização (Alves et al., 2013). Tanto a centralização como a descentralização são processos de reforma da organização administrativa do Estado, e têm diversas definições e interpretações. Tal como a definição de descentralização, a sua implementação tem variado ao longo do tempo e é igualmente alvo de diversas interpretações.

Na descentralização, a perceção da classe política é uma questão essencial para a sua implementação (Pitschel & Bauer, 2009). Os mesmos autores concluíram que os políticos em exercício ficam pouco entusiasmados com a ideia de transferir poder para níveis mais periféricos e opõem-se à ideia de entregar poder autónomo, especialmente quando as bases culturais dessas entidades se estendem através das fronteiras nacionais; isto foi comprovado pelas respostas ao inquérito.

Assim, a classe política tem uma grande influência sobre a maneira pela qual as iniciativas para transferir competências e poder são (ou não) implementadas, uma vez que é esta que toma as principais decisões sobre a descentralização. Ainda que um processo de descentralização tenha pouco ou nenhum conteúdo democrático e seja quase puramente administrativo ou fiscal, são os políticos de topo que normalmente desenham o processo nesse sentido (Manor, 1999).

O guião do inquérito, apresenta-se no Anexo IV que também inclui a lista de competências no domínio ambiental, identificadas e resumidas na Tabela 4.6.

Após a identificação das competências, o inquérito foi enviado às 61 Câmaras Municipais dos municípios costeiros (Anexo IV). Sendo que a percentagem de participação foi bastante baixa (8%), com resposta de apenas 5 Câmaras Municipais dos municípios costeiros de: Faro, Marinha Grande, Ovar, Pombal e Sintra. Esta baixa participação pode-se dever a diferentes fatores, contudo, durante as entrevistas exploratórias realizadas (Capítulo 4.4) os entrevistados revelaram a forte possibilidade de uma baixa participação no inquérito, tendo em conta a altura do ano, as eleições e o alto grau de debate que este tema tem obtido. Uma das recomendações dadas foi analisar o último e mais atualizado estudo feito sobre o tema, chamado *Organização do Estado e atribuições autárquicas: a visão dos presidentes de Câmara* realizado pelo Professor Raul Lopes do ISCTE, *por publicar*. Este estudo, ainda por publicar, foi facilitado por um dos peritos para que fosse analisado no âmbito desta dissertação. O estudo do Prof. Lopes obteve os dados a partir de um inquérito online decorrido em dezembro 2018 e janeiro de 2019 que obteve uma amostra representativa da totalidade das autarquias municipais e foi realizado para alimentar o debate durante o Fórum das Políticas Públicas na Assembleia da República (Ver Capítulo 3; Fase 4).

O estudo do Prof. Lopes (*por publicar*) revela que, relativamente ao modelo de organização do Estado face à “regionalização”, 84% dos autarcas são favoráveis à criação de regiões administrativas, com órgãos próprios eleitos por sufrágio direto, onde 77% deseja que sejam criadas a curto prazo. Isto coincide com o encontrado nas respostas do inquérito aplicado às Câmaras Municipais desta dissertação, onde 80% concorda que o modelo de organização do Estado português está a precisar de um nível adicional eleito, entre o município e o governo central. A justificação dada pelas Câmaras Municipais revela que um nível adicional permitiria “*Maior proximidade para a avaliação dos riscos e maior eficiência na gestão e aplicação dos recursos para resolução dos mesmos*”, melhorar “*o nível da fiscalização e de apoio a fundos comunitários*”, para além de “*reforçar o municipalismo*”; em relação à gestão e proteção do ambiente, as Câmaras Municipais indicaram que um nível adicional eleito facilitaria “*questões cuja resolução é de nível supramunicipal, como o são a maioria dos problemas ambientais*”.

A concretização da criação de regiões administrativas eleitas foi aprovada em outros países da UE como é o caso da Polónia, que investiu em educação de alta qualidade a nível nacional, apostou no controlo no orçamento da despesa pública e, a nível regional, aceitou a responsabilidade exclusiva da coleta e disposição de resíduos sólidos (Ver Capítulo 2.2.1).

Em relação aos maiores problemas ambientais que as Câmaras Municipais consideraram de resolução prioritária no seu município, foram identificados nas respostas do inquérito aplicado às Câmaras Municipais dos municípios costeiros: a Poluição da linha de água (Rio Lis), as alterações climáticas (transversal a todas as áreas da vida da população) e a erosão costeira. Destaca-se que 50% das respostas referiram erosão costeira, e 50% alterações climáticas; estes problemas, segundo Panahou et al., (2018), estão no centro das preocupações políticas e têm aberto novos campos de investigação e preocupações referentes aos aspetos metodológicos para uma visão de planeamento integrada. O futuro dos municípios costeiros estará muito ligado a estes dois, em conjunto com a rápida urbanização (Panahou et al., 2018).

Em relação à riqueza ambiental, as Câmaras Municipais reconhecem sítios muito importantes do ponto de vista da gestão e proteção do ambiente. Por isso, identificaram: Pinhal do Rei e as Praias;

Parque Natural Sintra Cascais, Serra da Carregueira, Orla Costeira; Barrinha de Esmoriz/Lagoa de Paramos, Ria de Aveiro e Floresta; e Ria Formosa. Entre os sítios identificados pelas Câmaras Municipais, encontra-se um Sítio Ramsar (Consultado em ICNF, 2019³²) com importância para a biodiversidade mundial, dado que faz parte da Convenção de Ramsar assinada por 170 países. De igual modo, dentro dos sítios assinalados como importantes do ponto de vista ambiental, encontram-se Sítios Natura e da Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Assim, a identificação e apropriação de sítios e património ambiental por parte das Câmaras Municipais pode favorecer a adoção de práticas e ferramentas ambientais na gestão geral ao nível das autarquias locais. Segundo Nogueiro & Ramos (2014), a adoção de práticas e ferramentas ambientais é uma ocorrência crescente em organizações públicas locais, embora os governos locais se movam mais rapidamente do que outros níveis do setor público em relação à integração de aspetos ambientais e de sustentabilidade nas operações e estratégias. A identificação e apropriação de sítios de elevado valor ambiental pode ser o primeiro passo para melhorar a gestão e proteção do ambiente em Portugal, dado que segundo Nogueiro & Ramos (2014), muitas autoridades locais portuguesas não integraram preocupações ambientais nas suas próprias atividades operacionais e estratégicas como parte das suas responsabilidades. No entanto, algumas iniciativas realizadas pelos municípios portugueses, revelam um crescente interesse em alcançar um melhor desempenho ambiental e de sustentabilidade.

Por outro lado, as respostas ao inquérito revelam que o número de pessoas alocadas à gestão do ambiente nas Câmaras Municipais varia entre 3 e 93 pessoas. Isto pode estar relacionado com o tamanho do município, mas também com a importância atribuída à gestão e proteção do Ambiente pelas autarquias. Segundo Amaro, (2019), a política portuguesa carece de pessoas qualificadas da área do Ambiente, pelo que, na tomada de decisão, a informação nem sempre é suficiente ou as decisões são tomadas por imposição de outros interesses. Assim, Amaro (2019) recomenda a contratação de mais profissionais de ambiente com conhecimento técnico, mais contratação de profissionais do ambiente por grupo parlamentar e na própria Comissão Parlamentar de Ambiente, e a criação de estágios curriculares no Parlamento, com o intuito de mudar o nível de prioridade que é dado à gestão e proteção do ambiente na política portuguesa.

A perceção das Câmaras Municipais face às competências e ao nível administrativo e à função que poderia vir a ser atribuída, está detalhada na Figura 4.7^a e 4.7^b que foi o resultado das perguntas no inquérito, as quais foram de seleção múltipla com múltipla resposta.

³² Dados disponíveis na página web dos Sistemas de Informação Geográfica do ICNF <http://geocatalogo.icnf.pt/>

a.

● Municipal
● Supramunicipal
● Regional
● Nacional

	Gestão	Manutenção	Inspeção	Planeamento
Melhoria do estado da qualidade do ar				
Combate às alterações climáticas (Emissões de gases efeito de estufa)				
Qualidade das águas residuais				
Qualidade das águas para consumo				
Qualidade das águas balneares				
Reaproveitamento dos resíduos indiferenciados				
Reaproveitamento dos resíduos diferenciados				
Participação na proteção e recuperação de solos				
Transportes				
Aumentar a eficiência energética				
Proteção contra ruído e vibrações				

b.

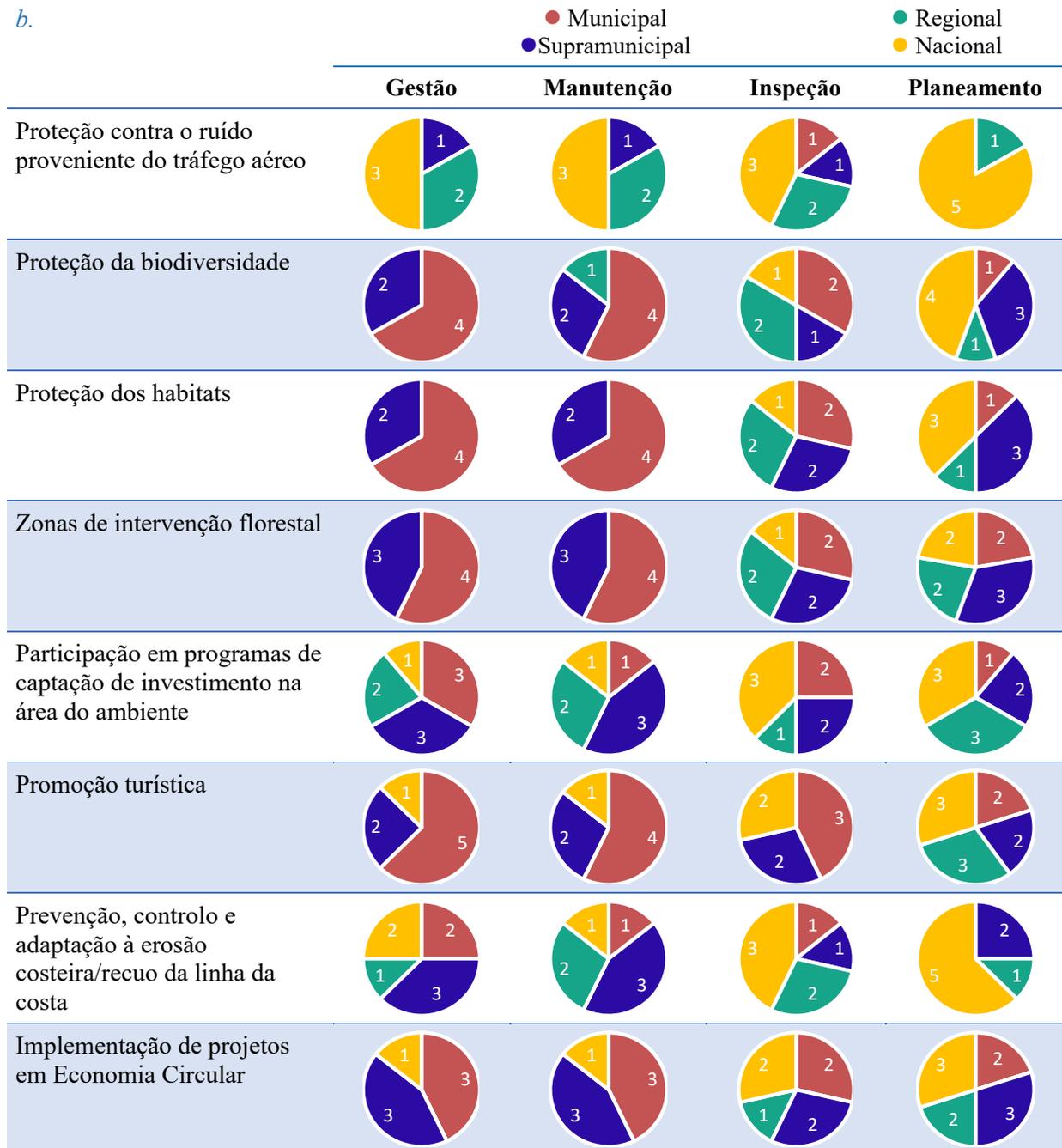


Figura 4.7^{a e b} Perceção das Câmaras Municipais em relação à atribuição de competências por nível administrativo e função (os números do gráfico representam o número de respostas).

Os resultados revelam que as Câmaras inquiridas têm preferência pela gestão, manutenção, inspeção e planeamento na competência do reaproveitamento dos resíduos indiferenciados e diferenciados. Assim, a sua perceção é que estas deviam ser atribuídas ao nível municipal e supramunicipal. Já a nível regional, em relação aos resíduos diferenciados, preferem que seja feita principalmente a inspeção e planeamento. A competência relacionada com os resíduos está relacionada diretamente com a maior percentagem de despesas que as Câmaras têm na atualidade (Ver Figura 4.5), mas também coincide com o encontrado no estudo do Prof. Lopes (*por publicar*) em, que no caso do tratamento dos resíduos sólidos e águas residuais, mais de 46% dos autarcas afirma que seria mais ajustado transferir para o nível sub-regional/supramunicipal.

Podemos observar que, na visão das Câmaras, estas acreditam ter capacidade para assumir a maior parte das competências apresentadas. O nível municipal foi um nível recorrente para todas as competências e em todas as funções. Podemos assim concluir que muitas das competências seriam bem recebidas pelos poderes locais (tendo em atenção o baixo número de respostas obtidas), mas também é importante criar estratégias para gerar e obter recursos financeiros novos que permitam uma gestão e proteção do ambiente adaptada às necessidades e desafios que cada município tem.

As entrevistas mostraram que os autarcas têm interesse em ter competências no turismo, alguns especificamente no “turismo sustentável”. Nesse sentido, esta competência foi incluída na lista de competências inquiridas à Câmaras Municipais. No entanto, para alguns peritos “*o turismo está num pacote diferente do ambiente*”, para outros o turismo pode afetar o ambiente no sentido em que “*o desenvolvimento turístico descontrolado faz com que os recursos naturais de interesse nacional não sejam salvaguardados*”; o “*excesso de autonomia dos municípios nas competências relacionadas com a promoção turística, podem afetar a qualidade das águas subterrâneas*”, e também “*há um risco no facto de permitir a edificabilidade às Câmaras e a construção de estruturas viradas para o turismo*” como aconteceu no Parque Natural da Arrábida, dado que, uma vez mais, esta permissão pode afetar o interesse nacional. No Decreto-lei nº. 50/2018 é indicado que “*é da competência dos órgãos das entidades intermunicipais o desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo*” (Artigo 36.º). É ainda indicado que é “*competência dos municípios o transporte turístico de passageiros bem como, na qualidade de autoridade de transportes a que se reporta o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, o serviço público de transporte de passageiros regular*” (Artigo 21.º). No entanto, é fundamental relacionar o turismo com a gestão e proteção do ambiente. Aliás, muitas regiões têm apostado no turismo como fator de desenvolvimento baseado na sustentabilidade, na consciencialização e consumo responsável dos recursos naturais, em concordância com Oliveira & Manso, (2010).

A única competência onde as Câmaras Municipais revelaram que só poderiam assumir a função da inspeção, foi na competência relacionada com o tráfego aéreo; no entanto cabe sublinhar que os municípios costeiros são responsáveis por 87,6% de todo o tráfego aéreo de passageiros em Portugal (Dados na PORDATA), e que os dois municípios (Lisboa e Porto) que representam o maior volume de tráfego aéreo para o país, não responderam a este inquérito.

Por fim, os autarcas reclamam a responsabilidade das políticas do ambiente para o nível municipal ou das Áreas Municipais/Comunidades Intermunicipais (Lopes, *por publicar*) coincidindo com o obtido nas respostas ao inquérito (Figura 4.7^a e ^b), em que todas as funções referidas estão bem representadas a nível municipal. Isto significa que as autarquias acreditam que os municípios têm capacidade para realizar todas as funções que lhes foram apresentadas (Gestão, Planeamento, Inspeção ou Manutenção), obtidas através da análise dos resultados das entrevistas exploratórias com os atores-chave.

O facto de as Câmaras Municipais virem a assumir novas competências na área da gestão e proteção do ambiente pode vir a afetar positivamente a sua eficácia. É necessário que a intervenção das Câmaras Municipais seja sempre cooperativa e participativa, como referido por van Hoof et al. (2014).

Por isso, que as Câmaras Municipais assumam novas competências na área do ambiente, as quais sejam monitorizáveis e tenham sido recomendadas por peritos do ambiente em reformas da organização do Estado, pode vir a afetar positivamente a gestão e proteção do ambiente, tendo sempre em conta a cooperação e participação, como referido por (van Hoof et al., 2014). A gestão e proteção do ambiente são processos dinâmicos, precisam de diferentes funções que não se sobreponham e sejam mensuráveis. Pelo exposto, é feita uma análise das respostas das Câmaras municipais a cada uma das 19 competências inquiridas (Tabela 4.8).

Tabela 4.8 Respostas das Câmaras municipais, por cada uma das 19 competências inquiridas.

Competência	Análises às respostas
Melhoria do estado da qualidade do ar	As funções de manutenção e inspeção deverão ser assumidas a nível local. A função de planeamento deverá ser assumida a nível nacional. De acordo com o levantamento na legislação feito, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. deverá assumir o planeamento e as CCDR's deverão assumir as funções de manutenção e inspeção. A função de gestão é repartida por vários níveis: municipal, supramunicipal e nacional.
Combate às alterações climáticas (Emissões de gases efeito de estufa)	A gestão poderá ser assumida a nível supramunicipal, bem como a nível nacional. Os inquiridos concordam que a função de planeamento deverá ser assumida a nível nacional. O Prof. Lopes (2019) concluiu que os Presidentes das Câmaras Municipais indicaram que a responsabilidade da política de adaptação às alterações climáticas, deve ser atribuída ao governo. A função de manutenção deverá ser assumida pelo nível municipal e supramunicipal, enquanto a função de inspeção deverá ser assumida pelo nível municipal. Atualmente esta competência está entregue à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., que deverá manter o planeamento a seu cargo e transmitir as restantes funções para outros níveis administrativos.
Qualidade das águas residuais	O nível municipal tem uma grande preponderância nesta competência, sendo o nível indicado pelas autarquias para assumir todas as funções inquiridas: planeamento, inspeção, manutenção e gestão. Atualmente esta competência está a cargo da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., que deverá transmiti-la para os municípios.
Qualidade das águas para consumo	Esta competência foi analisada de modo quase idêntico à anterior, aplicando-se todas as conclusões e comentários apresentados.
Qualidade das águas balneares	Os níveis municipal e supramunicipal têm uma preponderância muito significativa nestas competências, ao nível das funções de gestão, manutenção e inspeção. Apenas na função de planeamento é que as autarquias acreditam que esta deverá ser assumida a nível nacional
Reaproveitamento dos resíduos indiferenciados	O nível supramunicipal deverá assumir um papel importante ao desempenhar as funções de gestão e manutenção. Não há acordo entre os inquiridos em relação a que nível deverá ser executada a função de inspeção. O planeamento deverá ser assumido a nível nacional. A entidade atualmente responsável por esta competência é a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., a nível nacional.
Reaproveitamento dos resíduos diferenciados	O nível supramunicipal deverá assumir um papel importante ao desempenhar as funções de gestão, manutenção e inspeção. Não há consenso entre os inquiridos sobre o nível a que deverá ser assumida a função de planeamento. A entidade atualmente responsável por esta competência é a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., a nível nacional.
Participação na proteção e recuperação de solos	Os municípios deverão assumir as funções de gestão, manutenção e inspeção, relativamente a esta competência. No que diz respeito à função de planeamento, não existe consenso entre os inquiridos. Atualmente, esta competência é detida pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., a nível nacional.
Transportes	As funções de gestão e manutenção deverão ser assumidas pelos municípios e as funções de inspeção e planeamento deverão ser assumidas a nível supranacional. Atualmente, esta competência é executada a nível municipal e nacional.

Continuação da Tabela 4.8

Competência	Análises às respostas
Aumentar a eficiência energética	Encontrou-se que desde a opinião das Câmaras Municipais a gestão de esta competência poderia vir a ser assumida pelos municípios, assim como, manutenção e inspeção. Isto coincide como o recomendado pelos peritos; eles indicaram que desde o nível municipal o aumento da eficiência energética, por exemplo nos edifícios, podia vir a trazer um grande impacto e ser uma vantagem. O planeamento, apesar de ser uma opinião pouco uniforme, deverá ser assumido a nível nacional. Atualmente, é a Direção Geral de Energia e Geologia que tem a seu cargo esta competência a nível nacional.
Proteção contra ruído e vibrações	Os municípios consideram que esta competência deverá ser assumida completamente a nível local, sendo as funções de gestão, manutenção e inspeção executadas pelos municípios. Apenas o planeamento seria assumido a nível nacional.
Proteção contra o ruído proveniente do tráfego aéreo	Esta foi a única competência das questionadas que os municípios acreditam que não têm capacidade de assumir. Todos os inquiridos responderam no sentido de encaminhar esta competência para o nível nacional ou regional. Vai de encontro ao que é realizado atualmente, em que os municípios assumem um papel importante, no entanto, coincide com o referido pelos peritos quem indicaram que esta competência só pode ser assumida ao nível nacional.
Proteção da biodiversidade	A gestão e manutenção deverão ser assumidas pelos municípios. A nível de inspeção, não existe consenso nas opiniões recolhidas. O planeamento deverá ser executado a nível nacional. Atualmente, esta competência está distribuída por vários níveis: nacional, regional e municipal.
Proteção dos habitats	O planeamento deverá ser executado a nível nacional, que vai de encontro ao que é feito atualmente. O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. é responsável pela conservação dos habitats a nível nacional. As funções de gestão e manutenção deverão ser assumidas pelos municípios. Não existe consenso em relação à função de inspeção.
Zonas de intervenção florestal	Os níveis municipais e supramunicipais deverão assumir as funções de gestão e manutenção desta competência. No que diz respeito às funções de inspeção e planeamento, não houve consenso em relação ao nível a que deviam ser assumidas. Atualmente, esta competência é assumida a nível Nacional, nem como a nível Regional/Municipal.
Participação em programas de captação de investimento na área do ambiente	A função de gestão não tem consenso por parte das autarquias. As funções de planeamento e inspeção deverão ser assumidas a nível nacional.
Promoção turística	Os municípios deverão assumir as funções de gestão, manutenção e inspeção. A função de planeamento não chegou a consenso por parte das autarquias. Atualmente esta competência é assumida a nível nacional pelo Turismo de Portugal, I.P.
Prevenção, controlo e adaptação à erosão costeira/recuo da linha da costa	A gestão e manutenção deverão ser assumidas a nível supramunicipal. As funções de inspeção e de planeamento deveriam ser assumidas a nível nacional. Atualmente, esta competência está a cargo da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., a nível nacional.
Implementação de projetos em Economia Circular	As funções de gestão e manutenção deverão ser assumidas a nível municipal ou supramunicipal. Não existe consenso nas opiniões apresentadas pelas autarquias em respeito às funções de inspeção e planeamento. Atualmente, esta competência está entregue a diversas organizações.

5. Conclusões

Nesta dissertação apresenta-se o estado histórico e atual da implementação da descentralização administrativa em Portugal, e os seus efeitos na proteção e gestão do ambiente nos municípios costeiros desde a perspetiva dos peritos identificados e das Câmaras Municipais costeiras. Este é o primeiro estudo a relacionar estes dois temas, descentralização administrativa e proteção e gestão do ambiente, da maneira mais completa possível; no entanto dada a complexidade do tema, pode ainda ser completado, e por essa razão merece ser questionado e debatido.

Nesta dissertação, conclui-se que uma reforma da organização administrativa do Estado pode contribuir para uma gestão e proteção do ambiente mais eficaz dado que facilita uma administração mais próxima aos cidadãos. Com uma reforma da organização, problemas, necessidades e oportunidades que sejam detetados a nível local, poderiam vir a ter uma resposta mais rápida e uma solução mais ajustada às necessidades locais; no entanto, a resposta e solução vão depender do processo de implementação da reforma.

Portugal continental e os seus municípios costeiros, permitem estudar o efeito de uma reforma da organização administrativa do Estado na gestão e proteção do ambiente, dado que Portugal continua a ser um Estado centralizado, especialmente em municípios costeiros, e está a ser implementada uma reforma administrativa do Estado. A reforma é a descentralização administrativa, na qual são transferidas competências de um nível central para níveis inferiores, os quais estão sujeitos a eleições por sufrágio direto.

No caso português, os municípios costeiros apresentam valores positivos nos indicadores sociais e ambientais (capítulo 4.1), quando comparados com os municípios localizados no interior do país, fazendo com que se conclua que Portugal, mais do que um Estado centralizado, é um Estado *litoralizado*. Assim, assimetrias detetadas no território por meio de indicadores sociais e ambientais representam desafios a ultrapassar; uma das maneiras de os ultrapassar é através da implementação de diferentes estratégias, entre elas uma reforma da organização administrativa do Estado que seja do interesse dos níveis administrativos inferiores, e que esteja adaptada à suas necessidades e às necessidades da sua população.

Conforme aconselhado pelos peritos, o facto de Portugal continental apresentar diferenças entre os seus municípios costeiros e os municípios do interior representa uma oportunidade para repensar o modo de como a administração do Estado é conduzida, e aplicar o princípio da equidade à mesma; o princípio da equidade significa que deve ser tratada de maneira desigual aquilo que é desigual.

A desigualdade nos municípios costeiros também é uma oportunidade para observar que há diferenças nas despesas alocadas à gestão e proteção do ambiente. Diferentes municípios têm diferentes gastos em proteção da biodiversidade, ruído e vibrações ou qualidade do ar e clima. No entanto, o que é comum em todos, é o peso que o gasto em Resíduos representa no seu orçamento alocado ao ambiente. Assim, esta é uma oportunidade para que, com a reforma administrativa do Estado, seja feita uma aposta em modelos económicos circulares. Esta aposta passa pela adoção de práticas circulares, que começam com os municípios costeiros. Atualmente, na Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, não existe uma competência específica para estas matérias. No entanto, com esta dissertação encontrou-se que os municípios que responderam ao inquérito mostraram interesse em que sejam atribuídas competências relacionadas com a implementação de projetos em economia circular ao nível municipal e supramunicipal, com funções de gestão e manutenção. Se, à partida, existe um interesse das Câmaras Municipais, este pode ser otimizado com o apoio administrativo e logístico dado pelo Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular, pela Comissão Interministerial do Ar, das Alterações Climáticas e da Economia Circular ou pela APA, I.P. O apoio prestado por estas entidades terá de assentar numa base de cooperação e articulação de funções e competências entre os diferentes intervenientes.

As maiores limitações encontradas nesta dissertação foram a sobreposição de funções entre os diferentes órgãos eleitos ou não eleitos, e a complexidade dos conceitos nos quais há espaço para confusões, uma vez que existe mistura entre conceitos jurídicos e outras áreas do conhecimento, dificultando o seu entendimento. Também se teve a percepção que a linguagem utilizada em alguns decretos-lei estudados nesta dissertação, por vezes podia ser ambíguo e permitir diferentes interpretações.

Assim, no caso Português, a descentralização administrativa beneficia a gestão e a proteção do ambiente, mas está sujeita a condições. Dado o facto de a descentralização administrativa estar a ser instaurada e ser baseada na transferência de competências para o nível do poder local, uma das condições é: 1) existir articulação entre os diferentes níveis administrativos; 2) que as competências transferidas sejam claras e específicas em relação ao papel que cada autarquia poderá vir a ter; 3) que as competências transferidas tenham a componente de participação prévia à transferência; 4) respondam às necessidades dos municípios, seguindo o princípio da equidade.

A transferência de competências só é eficiente na gestão e proteção do ambiente se esta for adaptada às necessidades e interesses das autarquias locais. Num país assimétrico e *litoralizado* como Portugal, as reformas e as soluções dos problemas da administração da gestão pública têm de passar pela participação direta das comunidades. Dado que Portugal é caracterizado por ter uma baixa participação da cidadania nos vários temas políticos, teria de ser feito o esforço de ir atrás das autarquias locais e indagar os seus interesses e necessidades (semelhante ao trabalho de Lopes, 2019) para, de seguida, com os resultados obtidos, realizar uma transferência de competências adaptada ao presente e futuro de cada autarquia, mas com as diretrizes fornecidas pelo governo central.

Em relação à implementação da reforma administrativa da organização do Estado português, alguns dos peritos indicaram que para que isto fosse possível, era preciso primeiro criar as regiões administrativas, ou seja, continuar com o processo de regionalização em Portugal. Também indicaram que era fundamental, a criação de redes de parcerias, fortalecer a cooperação e comunicação entre os municípios, e que a descentralização implicasse um certo tipo de centralização porque, caso não implique, corre-se o risco de criar fragmentação. Por último, os peritos entrevistados indicaram que um dos efeitos negativos da transferência de competências é a incapacidade técnica e as dívidas que podem surgir quando as Câmaras Municipais assumem novas competências. Contudo o efeito positivo é a maior autonomia e poder de decisão por parte dos órgãos locais.

Dado que também há empresas privadas ou público-privadas interessadas em prestar serviços ao nível da gestão dos recursos naturais, é também fundamental que estas participem e que, nos casos em que a administração pública não seja suficiente para assumir a prestação de um determinado serviço, sejam as empresas a assumi-la, mas com as diretrizes ambientais participadas vindas diretamente das autarquias e guiadas pelo governo central. Assim, as empresas adaptam-se às necessidades das pessoas e o governo cumpre o seu papel fiscalizador, como acontece no domínio da gestão de resíduos diferenciados.

Nas entrevistas, alguns dos peritos indicaram que a competência do turismo e promoção turística não podia/devia fazer parte da transferência de competências, nem do “pacote do ambiente”; indicaram que o que estava em causa era a saúde e a educação principalmente; no entanto, no inquérito encontrou-se que as Câmaras Municipais têm interesse na competência do turismo e acham que a podem assumir com funções de gestão, manutenção, inspeção ou planeamento. Nota-se que algumas Câmara Municipais especificaram ter interesse no “turismo sustentável”.

O turismo é uma atividade económica importante para Portugal. Segundo estatísticas nacionais do 2018, consultadas na PORDATA, o turismo representou 2 993 197 € em rendimento para Portugal. Assim, este rendimento quando comparado com os rendimentos provenientes de atividades como a saúde humana e apoio social (78 843,3 €) ou a educação (29 028,6 €), percebe-se a importância económica do turismo para o país. O turismo também tem um peso no sentido do consumo de recursos

naturais, uso do património natural, uso da biodiversidade da paisagem, consumo das águas superficiais e subterrâneas, qualidade do ar, ruído, produção de resíduos. Estes são domínios em que as Câmaras Municipais têm uma despesa anual fixa. Desde modo, nesta dissertação propõe-se que o turismo seja um domínio na gestão e proteção do ambiente e que seja tema para futuros estudos, dado que é uma atividade económica que pode em muito beneficiar a sociedade portuguesa.

Após as eleições legislativas de 2019 em Portugal, espera-se que seja dado seguimento ao processo da reforma da organização administrativa do Estado na forma de uma descentralização administrativa. Deste modo, nesta dissertação encontra-se uma lista de competências propostas, construídas a partir da perceção dos peritos, das Câmaras Municipais e da revisão exaustiva da literatura. Esta lista pode ser comparada com a legislação atual no Anexo III facilitando a sua análise e discussão atual, bem como no futuro. Dado que o governo está a ser formado após as eleições legislativas o previsível é que o processo de reforma da organização administrativa do Estado continue, recomenda-se fortemente que as competências a serem transferidas sejam do interesse dos níveis administrativos aos quais estas irão ser atribuídas. Recomenda-se também que as competências estejam adaptadas às necessidades e capacidades de cada nível administrativo. Ressalta-se que desde a perceção dos peritos, um dos níveis administrativos recomendados para Portugal são as Regiões Administrativas, pelo que se espera que o debate nesta matéria também continue.

A recomendação desta dissertação é que no processo de reforma da organização do Estado, especificamente na transferência de competências, seja criada uma lista das competências que sejam monitorizáveis, prioritárias e do interesse dos níveis administrativos sujeitos a eleições por sufrágio direto (para os quais iriam ser transferidas as competências). Depois de compilada a referida lista, e dado que para a eficácia na implementação do processo de reforma é necessária a participação das entidades envolvidas, é recomendado que seja construída uma nova lista de competências (com base na lista inicial), revista diretamente pelos níveis administrativos em causa, uma vez que são estes que irão ter funções relativas às competências. Assim, a construção de listas de competências adaptadas às necessidades dos níveis administrativos permite avaliar quais as necessidades que existem, que competências se destacam e que estratégias permitiriam uma maior cooperação entre os municípios. Esta construção de listas de competências irá também permitir encontrar vantagens e desvantagens específicas para cada caso particular, fazer monitorização dos avanços e retrocessos nos diferentes níveis administrativos eleitos e fazer comparações ao nível da União Europeia.

Para além da monitorização, como referido pelos peritos, outro desafio na reforma da organização administrativa do Estado é criar lógicas de parceria entre os níveis administrativos, para que estes tenham massa crítica suficiente para competir no mercado global. São necessários modelos de colaboração interterritorial, sistemas de governo multinível, melhorar a qualidade da administração, e construir um pensamento estratégico sobre o território.

A desigualdade encontrada nos indicadores quando se procedeu à comparação dos municípios portugueses, sugere que é necessário olhar para o território como ele é, desigual. Assim, este caso de estudo é um exemplo de como a lógica *bottom-up* deve ser aplicada às reformas do Estado, para além de ser aplicada às iniciativas de proteção e gestão do ambiente.

O próximo passo no seguimento desta dissertação é dar continuidade aos inquéritos às Câmaras Municipais costeiras até se conseguir obter uma resposta. Caso não se consigam obter as respostas necessárias ao inquérito por parte das Câmaras Municipais costeiras, este estudo deverá ser novamente realizado, juntamente com a Universidade, de modo a aumentar a importância percecionada do estudo por parte das Câmaras Municipais. Também, era relevante alargar o inquérito às Freguesias para perceber em maior detalhe quais os pontos de sobreposição entre as Câmaras Municipais costeiras e as Freguesias nestas matérias.

Por fim, a complexidade do tema estudado nesta dissertação, mostra como a ciência, a política, o ambiente e a economia são temas indissociáveis quando se procura o bem-estar da sociedade contemporânea e que a lógica *bottom-up* pode ser aplicada às reformas administrativas do Estado.

Conclusões

Como desenvolvimentos futuros, se recomenda fazer inquéritos às Câmaras Municipais enquanto Entidade e não enquanto estudante, com o apoio da Universidade. Também, aplicar o inquérito às Freguesias, e encontrar semelhanças e diferenças nas respostas dadas pelos dois órgãos. Igualmente, fazer workshops para envolver as partes interessadas e pensar em como um processo destes pode ser desenvolvido. Por último, atribuir competências monitorizáveis, incluir o turismo como um subtema na gestão e proteção do ambiente, e começar a usar o termo Portugal *litoralizado*.

6. Bibliografia

- Ahtiainen, H., Artell, J., Czajkowski, M., Hasler, B., Hasselström, L., Hyytiäinen, K., Tuhkanen, H. (2013). Public preferences regarding use and condition of the Baltic Sea-An international comparison informing marine policy. *Marine Policy*, 42(2013), 20–30. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.01.011>
- Alves, F. L., Sousa, L. P., Almodovar, M., & Phillips, M. R. (2013). Integrated Coastal Zone Management (ICZM): A review of progress in Portuguese implementation. *Regional Environmental Change*, 13(5), 1031–1042. <https://doi.org/10.1007/s10113-012-0398-y>
- Amaro, C. (2019). A emergência do Ambiente e dos profissionais de ambiente na política portuguesa. Tese de Mestrado. Faculdade de Ciência e Tecnologia. Universidade Nova de Lisboa.
- Andrade, J. (2017). *Lições de Direito Administrativo (5ª)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press.
- Barroqueiro, Á. A. P., & Caeiro, S. S. F. da S. (2016). The conflict in the coastal area of Sines (Portugal): Elements for settlement through dialogue. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 16(1), 105–118. <https://doi.org/10.5894/rgci675>
- Bausch, C., Görlach, B., & Mehling, M. (2017). Ambitious climate policy through centralization? Evidence from the European Union. *Climate Policy*, 17, S32–S50. <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1259100>
- Chaigneau, T., Coulthard, S., Brown, K., Daw, T. M., & Schulte-Herbrüggen, B. (2019). Incorporating basic needs to reconcile poverty and ecosystem services. *Conservation Biology*, 33(3), 655–664. <https://doi.org/10.1111/cobi.13209>
- Comissão Independente para a Descentralização., Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., F.-F. A. (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Lisboa.
- Corvalan, C., Hales, S., McMichael, A., Butler, C., Campbell-Lendrum, D., Confalonieri, U., ... Synthesis, H. (2005). *Ecosystems and human wellbeing: A report on the millenium ecosystem assessment*. Retrieved from <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43354/9241563095.pdf;jsessionid=C963C1A4758EEB20AFFE915F7CCC42AF?sequence=1>
- Direcção-geral da Administração e do Emprego Público, & Direcção-geral da administração e do emprego público. (2015). *ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO-Administração Pública*. Retrieved from http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_100/pdfs/68.pdf
- Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo Comisión Europea. (2016). *Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016.
- Duarte, M. (2019). *Regionalização Administrativa*. Universidade de Coimbra.
- Etikan, I. (2017). Sampling and Sampling Methods. *Biometrics & Biostatistics International Journal*, 5(6), 215–217. <https://doi.org/10.15406/bbij.2017.05.00149>
- European Environment Agency. (2006). The changing faces of Europe's coastal areas. In *Publications of the European Communities (Vol. 6)*. Retrieved from [c:%5CUsers%5CJose%5CDocuments%5CReadCube Media%5CUntitled Article \(2015-07-14T20-27-02Z\).pdf%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?q=The changing faces of Europe's coastal areas&btnG=&hl=en&num=20&as_sdt=0,22 VN - readcube.com](c:%5CUsers%5CJose%5CDocuments%5CReadCube Media%5CUntitled Article (2015-07-14T20-27-02Z).pdf%5Cnhttp://scholar.google.com/scholar?q=The changing faces of Europe's coastal areas&btnG=&hl=en&num=20&as_sdt=0,22 VN - readcube.com)
- Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2013). Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD. *Regional Studies*, 47(3), 388–401. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>
- Fernandes, P. D. F. (2016). *Da regionalização à descentralização: uma visão das ultimas quatro décadas em Portugal*. Universidade Nova de Lisboa.
- Ferrão, J. (2015). *AMBIENTE E TERRITÓRIO: PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM FUTURO (Vol. II, Ed.)*. Lisboa.
- Ferrão, J. (2016). O território na constituição da república portuguesa (1976-2005): Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 2016, 123–

134. <https://doi.org/10.7458/SPP2016NE10353>
- Gelcich, S., Buckley, P., Pinnegar, J. K., Chilvers, J., Lorenzoni, I., Terry, G., ... Duarte, C. M. (2014). Public awareness, concerns, and priorities about anthropogenic impacts on marine environments. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(42), 15042–15047. <https://doi.org/10.1073/pnas.1417344111>
- Gelcich, S., & O’Keeffe, J. (2016). Emerging frontiers in perceptions research for aquatic conservation. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 26(5), 986–994. <https://doi.org/10.1002/aqc.2714>
- Goodman, Leo A. (1961). Snowball Sampling. *The Annals of Mathematical Statistics*, 32(1), 148–170. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2237615>
- Hagen, B., Middel, A., & Pijawka, D. (2016). European Climate Change Perceptions: Public support for mitigation and adaptation policies. *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 170–183. <https://doi.org/10.1002/eet.1701>
- Hong, T., Yu, N., & Mao, Z. (2019). Does environment centralization prevent local governments from racing to the bottom? —Evidence from China. *Journal of Cleaner Production*, 231, 649–659. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.05.181>
- van Hoof, L., Van Leeuwen, J., & van Tatenhove, J. (2012). All at sea; regionalisation and integration of marine policy in Europe. *Maritime Studies*, 11(1), 9.
- Hynes, S., Norton, D., & Corless, R. (2014). Investigating societal attitudes towards the marine environment of Ireland. *Marine Policy*, 47, 57–65. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.02.002>
- INE. (2016). *Estatísticas do Ambiente 2016*.
- Jefferson, R., McKinley, E., Capstick, S., Fletcher, S., Griffin, H., & Milanese, M. (2015). Understanding audiences: Making public perceptions research matter to marine conservation. *Ocean and Coastal Management*, 115, 61–70. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.06.014>
- Kelly, R. P., Erickson, A. L., Mease, L. A., Battista, W., Kittinger, J. N., & Fujita, R. (2015). Embracing thresholds for better environmental management. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 370(1659), 1–10. <https://doi.org/10.1098/rstb.2013.0276>
- Kubik, J. (1994). The role of decentralization and cultural revival in post-communist transformations. The case of Cieszyn Silesia, Poland. *Communist and Post-Communist Studies*, 27(4), 331–355. [https://doi.org/10.1016/0967-067X\(94\)90001-9](https://doi.org/10.1016/0967-067X(94)90001-9)
- Lagendijk, A. (2003). Towards conceptual quality in regional studies: The need for subtle critique - A response to Markusen. *Regional Studies*, 37(6–7), 719–727. <https://doi.org/10.1080/0034340032000108804>
- Larson, A. M. (2012). Democratic decentralization in the forestry sector: Lessons learned from Africa, Asia and Latin America. *The Politics of Decentralization: Forests, People and Power*, 32–62. <https://doi.org/10.4324/9781849773218>
- Leinaweaver, J., & Thomson, R. (2016). Greener governments: partisan ideologies, executive institutions, and environmental policies. *Environmental Politics*, 25(4), 633–660. <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1144271>
- Lima, A. V. De. (1996). *Preocupações E Sensibilidades* ***. xxxi(135), 205–227.
- Lisboa, C. M. de. (2017). *A economia em números 2017*. Lisboa.
- Loewen, B. (2018). From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in central and eastern Europe. *Halduskultuur*, 18(2), 103–126.
- Lopes, R. *Por publicar*. Descentralização e Reorganização do Estado. Editora Almedina.
- Lopes, R., & Videira, N. (2013). Valuing marine and coastal ecosystem services: An integrated participatory framework. *Ocean and Coastal Management*, 84, 153–162. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2013.08.001>
- Lopes, R., & Videira, N. (2016). A Collaborative Approach for Scoping Ecosystem Services with Stakeholders: The Case of Arrábida Natural Park. *Environmental Management*, 58(2), 323–342. <https://doi.org/10.1007/s00267-016-0711-5>
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization James Manor* (The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK, Ed.). Washington, D.C.
- Mattoso, J. (1998). *A Identidade Nacional* (Gradiva, Ed.). Gradiva.
- McKinley, E., Ballinger, R. C., & Beaumont, N. J. (2018). Saltmarshes, ecosystem services, and an

- evolving policy landscape: A case study of Wales, UK. *Marine Policy*, 91(February), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.01.021>
- Milner-Gulland, E. J., Mcgregor, J. A., Agarwala, M., Atkinson, G., Bevan, P., Clements, T., ... Wilkie, D. (2014). Accounting for the impact of conservation on human well-being. *Conservation Biology*, 28(5), 1160–1166. <https://doi.org/10.1111/cobi.12277>
- Moore, S. A., Brown, G., Kobryn, H., & Strickland-Munro, J. (2017). Identifying conflict potential in a coastal and marine environment using participatory mapping. *Journal of Environmental Management*, 197, 706–718. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.12.026>
- Moser, S. C. (2010). Communicating climate change: History, challenges, process and future directions. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(1), 31–53. <https://doi.org/10.1002/wcc.11>
- Mourato, J., Schmidt, L., Ferrão, J., & Bussler, A. (2018). Reframing adaptation to climate change in Portugal: the case of ClimAdaPT.Local. *Changing Societies: Legacies and Challenges. The Diverse Worlds of Sustainability*, 153–177. <https://doi.org/10.31447/ics9789726715054.06>
- Nikoleta PANAGOU & Athina KOKKALI & Anastasia STRATIGEA. (2018). Towards an integrated participatory marine/coastal and territorial spatial planning approach at the local level-planning tools and issues raised. *Regional Science Inquiry*, 0(3), 87–111.
- Nogueiro, L., & Ramos, T. B. (2014). The integration of environmental practices and tools in the Portuguese local public administration. *Journal of Cleaner Production*, 76, 20–31. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.03.096>
- Nunes, P. (2006). *A nova gestão pública e a reforma administrativa* (p. 30). p. 30. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10400.22/2273>
- O’Riordan, T. (2004). Environmental science, sustainability and politics. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(2), 234–247. <https://doi.org/10.1111/j.0020-2754.2004.00127.x>
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies* (OECD, Ed.). Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, E., & Manso, J. (2010). Turismo sustentável: utopia ou realidade? *Tékhnē - Revista de Estudos Politécnicos*, VIII, 235–253.
- Pitschel, D., & Bauer, M. W. (2009). Subnational governance approaches on the rise—reviewing a decade of eastern European regionalization research. *Regional and Federal Studies*, 19(3), 327–347. <https://doi.org/10.1080/13597560902957450>
- Potts, T., Pita, C., O’Higgins, T., & Mee, L. (2016). Who cares? European attitudes towards marine and coastal environments. *Marine Policy*, 72, 59–66. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.06.012>
- Quivy, R. (1995). *MANUAL DE INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS* (p. 143). p. 143. Retrieved from http://www.academia.edu/9592923/Raymond_Quivy_Luc_Van_Campenhoudt_MANUAL_DE_INVESTIGAÇÃO_EM_CIÊNCIAS_SOCIAIS
- Ricart, S., Olcina, J., & Rico, A. (2018). Evaluating Public Attitudes and Farmers’ Beliefs towards Climate Change Adaptation: Awareness, Perception, and Populism at European Level. *Land*, 8(1), 4. <https://doi.org/10.3390/land8010004>
- Rio Fernandes José A. (2006). Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias. *Revista de Xeografia, Território e Meio Ambiente*, 6, 95–113. <https://doi.org/ISSN 1578-5637>
- Rocha, J. F. da, & Silva, P. C. (2017). Capítulo 12: Municípios em Portugal. *Municipalismo: Perspectivas Da Descentralização Na América Latina, Na Europa e No Mundo*, 171–211. Retrieved from [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54333/1/Municípios em Portugal.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54333/1/Municípios%20em%20Portugal.pdf)
- Rodriguez-Acosta C. & Rosenbaum A. (2013). Decentralization, Local Government and Democratic Political and Economic Development in Latin America: An Overview and Assessment. *Latin America Decentralization and Democratic Development*, 1–32.
- Rohrschneider, R. (1993). New Party versus Old Left Realignments: Environmental Attitudes, Party Policies, and Partisan Affiliations in Four West European Countries. *The Journal of Politics*, 55(3), 682–701. <https://doi.org/10.2307/2131994>
- Rose, N. A., & Parsons, E. C. M. (2015). “Back off, man, I’m a scientist!” When marine conservation

- science meets policy. *Ocean and Coastal Management*, 115, 71–76.
<https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.04.016>
- Rosendo, V. (2018). *Economia Circular no Setor dos Alimentos & Bebidas : O caso do Canal HORECA*. Universidade Nova de Lisboa.
- Sachs, J. D., Baillie, J. E. M., Sutherland, W. J., Armsworth, P. R., Ash, N., Beddington, J., ... Jones, K. E. (2009). Biodiversity conservation and the millennium development goals. *Science*, 325(5947), 1502–1503. <https://doi.org/10.1126/science.1175035>
- Santos, A. B. (1998). Regionalização: crónica de uma morte anunciada. *Análise Social*, 33(148), 885–903.
- Santos Rui, R., Ring, I., Antunes, P., & Clemente, P. (2012). Fiscal transfers for biodiversity conservation: The Portuguese Local Finances Law. *Land Use Policy*, 29(2), 261–273.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.06.001>
- Schmidt, Luísa; Alves, Adriana; Guerra, João; Mourato, J. (2018). *Perceções sociais e estratégias locais de adaptação às alterações climáticas: a experiência do projeto CLIMADAPT.LOCAL* (pp. 287–296). pp. 287–296. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Schmidt, L. (2015). Zona Costeira – notas para uma gestão mais integrada - Contextos erosivos, sociais e políticos. In H. G. e J. P. Antunes do Carmo (Ed.), *Seminário Inovação e gestão colaborativa para a sustentabilidade das zonas costeiras*. (p. 58). Braga: Universidade do Minho.
- Shepardson, D. (2005). *What is an environment?.pdf* (No. 4). West Lafayette.
- Silva, F. R. da. (2008). As políticas de centralização e o municipalismo em Portugal na segunda metade do século XVIII. *Revista de História Das Ideias*, 29, 177–193.
https://doi.org/10.14195/2183-8925_29_6
- Spurlock, G. H., & Spurlock, S. L. (2012). Analysing data in qualitative research. *Nursing and Midwifery Research*, 141–160.
- Turner, W. R., Brandon, K., Brooks, T. M., Gascon, C., Gibbs, H. K., Lawrence, K. S., ... Selig, E. R. (2012). Global Biodiversity Conservation and the Alleviation of Poverty. *BioScience*, 62(1), 85–92. <https://doi.org/10.1525/bio.2012.62.1.13>
- van Hoof, L., Hendriksen, A., & Bloomfield, H. J. (2014). Sometimes you cannot make it on your own; drivers and scenarios for regional cooperation in implementing the EU Marine Strategy Framework Directive. *Marine Policy*, 50, 339–346.
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.03.031>
- van Oosten, T., Witte, P., & Hartmann, T. (2018). Active land policy in small municipalities in the Netherlands: “We don’t do it, unless...” *Land Use Policy*, 77(August 2017), 829–836.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.029>
- Vieira, C., & Amaro, A. (2019). *A emergência do Ambiente e dos profissionais de ambiente na política portuguesa*. Universidade NOVA de Lisboa.
- Visschers, V. H. M. (2018). Public Perception of Uncertainties Within Climate Change Science. *Risk Analysis*, 38(1), 43–55. <https://doi.org/10.1111/risa.12818>
- Yoder, J. A. (2003). Decentralisation and regionalisation after communism: Administrative and territorial reform in Poland and the Czech Republic. *Europe - Asia Studies*, 55(2), 263–286.
<https://doi.org/10.1080/0966813032000055877>

7. Anexos / Apêndices

ANEXO I.

Glossário de diferenciação entre Competência, Atribuição e Responsabilidade.

*Glossário*³³:

-*Competência*: “Responsabilidade legal / poder do governo local em uma área específica de atividade. As competências podem incluir as responsabilidades de fornecimento e de produção, incluindo regulação, prestação de serviços, financiamento, monitoramento e avaliação, sanção ou intervenção na forma como as funções são executadas. A competência geral refere-se a um mandato geral constitucional ou legalmente reconhecido para o bem-estar das circunscrições das autoridades locais. As competências específicas são aquelas relacionadas à prestação de serviços específicos e outras funções que podem ser transferidas ou delegadas às autoridades locais pelos governos nacionais”, “Em direito, a competência é a atribuição jurídica outorgada a certos órgãos do Estado de uma jurisdição relativamente a determinadas pretensões processuais com preferência aos demais órgãos da sua classe”

-*Responsabilidade (jurídica)*: “Em direito, fala-se de responsabilidade jurídica quando uma sujeita viola um dever de conduta que tenha sido assinalado previamente por uma norma jurídica”.

- *Atribuição*: “Chama-se atribuição ao ato de atribuir: indicar a competência de algo, atribuir qualidades ou propriedades a uma coisa ou a alguém”.

ANEXO II.

Entrevistas exploratórias aos peritos identificados, os quais são diferenciadas apenas pelas iniciais dos seus nomes, de modo a manter o anonimato

PERGUNTAS E RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS REALIZADAS AOS PERITOS		
No.	Pergunta	Resposta
1	Do seu ponto de vista, como vê a descentralização administrativa para o Estado português? O que significaria? (maior(es) crítica(s) e vantagem(ns).	<p>A pergunta base na descentralização administrativa para o Estado português, é se “devemos ou não devemos descentralizar” porque “a realidade é que Portugal está fortemente centralizado e apresenta grandes assimetrias” (JRF).</p> <p>A OECD recomenda a implementação em Portugal da descentralização administrativa. Este processo e a regionalização têm sido adiados ao longo dos anos, e os dois conceitos tendem a ser misturados e confundidos. A “descentralização administrativa é um processo geral de organização territorial do Estado. Está em causa promover a eficiência da administração pública” (RL). A descentralização administrativa permite “reforçar o governo local” (AR) e “aumentar a proximidade com a realidade de como o litoral deve ser gerido” (FF). No entanto, sublinha-se que “a vantagem do processo de descentralização administrativa dependerá sempre do modelo a ser adotado” (RL). “Neste momento, em Portugal, está a decorrer um processo de descentralização de competências e trata-se de aumentar as competências dos municípios em várias áreas. Isto é diferente da regionalização” (AC).</p>

³³ Conceitos consultados a 02 de fevereiro de 2019 em <http://conceito.de> e <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary>

		<p>De uma perspetiva histórica em Portugal, é importante sublinhar que “a CRP de 1976 estabeleceu, no fundo, uma crítica ao estado centralizado tradicional típico, não só à ditadura do Estado Novo (1926-1974)” (ML); também, “Portugal tem uma tradição muito municipalista, e é uma visão retroativa da história, na qual aqueles que negam a viabilidade da criação de regiões administrativas, e da descentralização administrativa, acabam por vir dizer que ela é desnecessária porque já existem mais de 300 municípios em Portugal que não se importam com a implementação de regiões administrativas” (ML); adicionalmente “a CRP não estabelece um número de regiões, estabelece muito genericamente a natureza da autonomia administrativa dessas regiões. Estabelece, sobretudo, um princípio democrático.” (ML).</p> <p>“Uma crítica, no entanto, na área do ambiente, é que há aspetos que podem ser descentralizados, exteriorizados para entidades não públicas, e outros aspetos que têm de ser centralizados” (JF), assim “a descentralização implica um certo tipo centralização porque se não, o que há é fragmentação” (JF). “As desvantagens apresentam-se quando cada nível não tem as responsabilidades bem definidas; quando nas áreas urbanas ainda existe muita influência do governo central; quando há uma perceção de que o ambiente é menos importante que os outros setores.” (JJ). “Hoje o problema, não é dividir recursos entre as regiões; o verdadeiro desafio é criar lógicas de parceria entre as regiões para que estas tenham massa crítica suficiente para competir no mercado global. Precisamos de modelos de colaboração interterritorial, sistemas de governo multinível, melhorar a qualidade da administração, e precisamos essencialmente de construir um pensamento estratégico sobre o território” (RL). De acordo com a Câmara de Sines, “a descentralização também tem vantagens, como por exemplo a maior autonomia para a tomada de decisões” (An).</p>
2	<p>Em sua opinião, quais poderiam ser as consequências da transferência de novas competências para gerir? (Exemplos: Cidadania participativa, desenvolvimento turístico, autonomia, inovação, conflito de poder, consciência ambiental, complementaridade, sobreposição de poder, vazio de poder, falta de responsabilização, obras a escala muito pequena, etc.)</p>	<p>Existem consequências da transferência de novas competências já estudadas por diferentes autores, que correspondem aos exemplos referidos, e todos se aplicam como necessidades financeiras novas e de recursos humanos. No entanto, há alguns aspetos em relação às consequências apresentadas que a longo prazo representariam dívidas para os municípios, isto porque “Quando os municípios absorvem uma competência, tendem a ir para além do que o Estado central fazia, portanto vai precisar de mais recursos” (RL).</p> <p>Em relação ao património dos municípios, nomeadamente ao nível de imóveis, o seu número aumentaria com a transferência, mas iria precisar de recursos financeiros para a gestão desses imóveis. E “não se sabe se estes estarão disponíveis para os municípios” (RL) ou “se o seu aproveitamento, decidido pelas Câmaras, pode vir a afetar a qualidade ambiental com o aumento da construção que possam afetar os interesses a nível nacional” (FF).</p> <p>A “Cidadania participativa continuaria igual, não alterava nada” (RL). Os municípios passariam a ser “mais escrupulosos com a manutenção das praias, autonomia das câmaras, poder de decisão” (RL). “O conflito de poder aumentaria porque por exemplo, nos portos recreativos e de pesca, podem ser criados muitos conflitos com as autoridades portuárias.” (RL). O importante neste processo é não fazer uma “<i>sobre-descentralização</i>” “como é o caso nos Estados Unidos” (AR). Por</p>

		último, uma das consequências é que “os municípios mais pequenos irão ter de cooperar entre eles” (An).
3	Em Portugal, o que faria com que o processo de descentralização fosse o mais eficiente possível?	<p>“A descentralização administrativa do Estado é um processo complexo e não há uma receita mágica para o sucesso” (AR). No entanto, alguns peritos concordam em que têm de ser criadas regiões antes de implementar a descentralização administrativa; “regiões mais próximas dos eleitores cujos responsáveis são eleitos por um número de eleitores mais reduzido do que aqueles que elegem o parlamento nacional, e que tenham que responder perante esses mesmo eleitores e as suas necessidades” (ML). As regiões devem ter recursos para poder assumir a opção de receber novas competências, mas o mais importante é “criar redes de parceria” (RL) de colaboração e comunicação entre municípios, dado que a cooperação intermunicipal é um fator chave.</p> <p>“Há duas formas de ver o ambiente: desde a proteção, e desde a gestão dos recursos” (AC). Do ponto de vista do território, a proteção do ambiente já está dentro dos órgãos regionais e da administração central (AC). No entanto, a gestão do ambiente pode ser mais complexa. Isto deve-se ao facto da intervenção das empresas porque têm a sua própria configuração geográfica, mas são fundamentais para o bem-estar das pessoas porque tratam, por exemplo, das águas residuais e dos resíduos (AC).</p>
4	Em sua opinião, como teriam de ser desenhadas/escolhidas as competências que iriam ser atribuídas aos municípios?	“Aplicar o princípio de subsidiariedade que é fazer sempre o mais perto possível das pessoas aquilo que seja mais eficiente fazer perto das pessoas” (JRF). “Aplicando também o princípio da equidade” (JF).
5	O que faz com que um município tenha a capacidade de assumir uma competência nova ou não?	Os recursos financeiros disponíveis ao nível do governo local (AR). Foram referidos quatro fatores: capacidade de recursos técnicos, capacidade de recursos financeiros, dimensão demográfica e estrutura etária da população (AC, AR, JF, JRF, ML, FL, JJ). As competências que poderiam ser assumidas por um determinado município estariam dependentes da combinação destes quatro fatores (RL), que são o total da população, a estrutura etária da população, os recursos técnicos do município e a capacidade financeira do município (JF).
6	Que municípios acha que têm capacidade para assumir competências novas? Porquê?	Em princípio, aqueles com maior PIB e maior número de habitantes teriam maior capacidade para assumir maior número de competências. No entanto, há muitas competências que o governo vai transferir com o Decreto-Lei 50 que as Câmaras já fazem o trabalho, enquanto outras não têm capacidade financeira para as assumir (ML).

7	Em sua opinião, como devem ser atribuídas as competências aos diferentes municípios costeiros portugueses?	Para as competências serem efetivamente atribuídas, deve-se modificar o <i>modus operandi</i> da equipa técnica dos autarcas locais porque os seus técnicos costumam fazer planos a partir do gabinete, mas depois os autarcas têm de lidar com os atores (RL). Se os técnicos tivessem contacto com os atores poderia facilitar a atribuição de competências e a regionalização (RL). Deviam ser atribuídas aquelas que suportem, construam e mantenham o desenvolvimento económico local (AR).
8	Do ponto de vista da sua experiência profissional, em sua opinião quais seriam algumas competências nas quais os municípios poderiam ter um interesse especial?	A resposta varia em função do município. “As competências não são muitas vezes articuladas com a valência nacional” (FF). Na área da gestão e proteção do ambiente, por exemplo a monitorização da qualidade do ar em Lisboa ou no Porto pode ser feita pelo município. O município pode perfeitamente fazer esta monitorização. As medidas relativas à melhoria da qualidade do ar são da competência exclusiva do município, mas a monitorização da qualidade do ar é feita pelo nível regional, pela CCDR Lisboa e Vale do Tejo, ou então CCDR Norte no caso do Porto. Portanto, há uma participação do nível local e central. O que é um problema, porque a legislação, curiosamente, não diz de quem é a competência” (FF). Existem outras competências em que os municípios poderiam ter um interesse, que são aquelas “que geram receitas”. No entanto, porque em princípio não há mercado ambiental, o ambiente não representa dinheiro, o que significa que haveria pouco interesse das Câmaras em adotar competências ligadas ao ambiente (JJ).
9	Conhece um exemplo em que a câmara tenha assumido uma nova competência? Sabe como correu tudo?	Sim, “vamos ao caso de Lisboa. No caso de Lisboa por exemplo, são ultrapassados os valores limite da qualidade do ar. A Comissão Europeia, quando o município ultrapassa os limites põe um processo contra o Estado português, mas quem tem de implementar as medidas é a Câmara Municipal de Lisboa (CML). É a CML que tem que reduzir o tráfego, que tem de fazer zonas onde os automóveis não andem, e impõe um conjunto de restrições. Ora o que acontece é que o Estado não tem nenhum instrumento para obrigar a autarquia a fazê-lo. Em Lisboa existem as zonas de emissão reduzidas, que é a restrição dos carros mais antigos de circularem no centro de Lisboa, mas foi porque a Câmara quis. Não foi porque houvesse alguma legislação que obrigasse a Câmara a atuar”, (FF). Outro exemplo é o “Parque Natural da Arrábida e o plano de ordenamento da orla costeira. Há um cais de costeira na zona do portinho da Arrábida, portanto é uma das zonas abrangidas pelo POOC e pelo Parque Natural da Arrábida. A competência foi dada à Câmara para gerir alguns aspetos daquela área. A Câmara Municipal construiu um portão que destruiu grande parte daquela zona sem sentido. Por tanto, não é só uma questão de competência. Tem muito a ver com a autarquia querer fazer determinados tipos de obras e ações que muitas das vezes não são compatíveis com aquilo que um território à escala nacional merecia, em termos de salvaguarda e de proteção” (FF).
10	Quais são as competências que acha serem fundamentais (mais urgentes) para a proteção e gestão do ambiente no nível municipal?	Em primeiro lugar “a gestão da eficiência energética nos prédios e os transportes públicos, no entanto as competências vão variar segundo os interesses, mas em relação à proteção do ambiente, a criação de uma rede ecológica é essencial junto com a cooperação das autarquias na gestão das áreas protegidas” (JJ). Por exemplo os resíduos. Quem recolhe o lixo indiferenciado é a Câmara Municipal, mas quem recolhe os resíduos para reciclagem é uma entidade diferente. Portanto, esse é um dos problemas que nunca vai se conseguir resolver. Porque tenho duas entidades diferentes, com dois objetivos diferentes, a Câmara e por exemplo o Valorsul ou a Litoral, ou uma entidade diferente a fazer a recolha dos indiferenciados. Portanto há coisas que têm que ser, ou passam todas para a autarquia ou têm que ser articuladas. Logo, há

		<p>muitas competências que não se sabe se são uma mais valia passar para as autarquias ou não. Outro exemplo são as pedreiras que passa pela autarquia. Muita da fiscalização, etc. é competência da autarquia. Eu não sei se é uma mais valia. Porque depois a autarquia não tem pessoas nem meios para monitorizar. E (por vezes) o Estado central também não. Aqui a questão é realmente às vezes mais um problema de articulação do que de outra coisa entre as autarquias e o poder central. Eu estava a pensar nos resíduos, estava a pensar nas pedreiras, estava a pensar na gestão das áreas protegidas, o governo agora quer dar mais competências às autarquias. Ah, eu não sei porque... Ainda ninguém percebeu muito bem o que é que as autarquias, que competência acrescida é que as autarquias vão ter ou não. Ah, e cá está as autarquias têm uma grande tendência para a construção, por vezes em locais sensíveis, por vezes com a justificação do desenvolvimento turístico, uma série de argumentos. E portanto, depois pomos novamente em causa a preservação dos valores que não são da autarquia, não são locais mas são nacionais e em alguns casos internacionais” (FF). “Para o ruído: quem faz os mapas do ruído, por exemplo, são as autarquias. E quem faz as medidas são as autarquias. E bem. Mas depois há não sei quantas autarquias que ainda não fizeram os mapas de ruído. Nem têm as ações que a lei obriga, não estão a, pronto não estão a ter lugar. E, portanto, eu acho que há muitas coisas que já estão descentralizadas, e bem, mas o sistema não está a funcionar. Portanto eu acho que é mais pôr o sistema a funcionar do que propriamente descentralizar mais competências, do que aquelas que neste momento eles já têm” (FF).</p>
11	<p>Em sua opinião como pode a transferência do poder (descentralização) afetar a proteção e gestão do ambiente?</p>	<p>“O que acontece relativamente à gestão e proteção do ambiente, é que há determinadas competências que devem ser centrais, há outras que devem ser regionais, há outras que devem ser municipais. Portugal sendo um país muito centralista isso tem reflexos no ambiente terríveis. Como por exemplo, nós só temos um parque nacional que é o parque nacional da Peneda-Gerês. O que acontece é que para o Ministério do Ambiente, o parque nacional da Peneda-Gerês, a reserva do Sado ou da Arrábida é praticamente igual. Digamos, não compreende a desigualdade ou a diversidade de paisagens de elementos, e depois o ambiente tem outro problema: visto a partir da capital, a valorização do ambiente não se faz com compreensão pelas pessoas. Ou seja, se ao Ministério do Ambiente apenas tenderá a proteger a natureza, as espécies, etc. E não percebe a interação com as pessoas que estão longe” (JRF). “Os municípios sentem mais a necessidade para as questões do dia a dia, ter proximidade uma maior responsabilidade na resposta aos problemas que eles têm. E por tanto, o que acontece aqui e porque é que nesta altura faz algum sentido pensar na regionalização, e é porque de facto o Estado não está a funcionar. Assim, a descentralização favoreceria mais à proteção do ambiente do que ao Ambiente desde o ponto da gestão empresarial dos recursos naturais” (AC). Facilitar a fiscalização de “projetos cumpram com todas as regras e políticas do ambiente segundo as diferentes diretivas y acordos. Pretender o desenvolvimento sustentável” (AC). Pode impactar principalmente nas áreas urbanas, onde o poder económico, administrativo e político estiver concentrado e com uma parcela significativa da população do país. Essas áreas urbanas enfrentam desde habitações precárias até acesso limitado a serviços básicos. Muitos moradores têm de lidar com acesso inadequado e baixa qualidade do transporte público, degradação ambiental, crime e violência, aumentando a marginalização, a desigualdade e segregação (AR).</p>

12	Como fazer para que os municípios se interessem mais pelas questões ambientais a nível local?	Com a consulta ao nível local para conhecer o que as populações querem. (JF). “Em Sines por exemplo, há diferentes zonas protegidas e turismo balnear, mas é preciso receber maior investimento para trazer turismo” (An); assim, podia aumentar o interesse pela gestão do ambiente.
13	Se tivesse o poder de implementar e concretizar a descentralização em Portugal, que medidas tomaria?	Estudava todos os temas, o Ambiente e todos os demais, veria aquilo que seria mais eficiente fazer-se ao nível de freguesia, o que não era eficiente fazer ao nível de freguesia devia ser ao nível do município. O que não era ao nível de município devia ser na região, o que não era na região devia ser a nível central (AR). Declarava as regiões administrativas de norte, centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, fazia eleição para as áreas metropolitanas, definia as competências e fazia a monitorização, ou seja, avaliava ao longo de 4 ou 5 anos o que é que estava a correr bem ou a correr mal. (JRF). “Também faria maior investimento para trazer turismo ao município” (An). “Identificaria vias para monetizar os recursos marinhos que o município tem” e apostava no turismo sustentável” (CB). Por último, “em todas essas regiões devem existir assembleias regionais democraticamente eleitas e, portanto, autoridades regionais que emanam dessa legitimidade eleitoral.” (ML)

ANEXO III.

Caracterização das competências inquiridas às Câmaras Municipais dos Municípios Costeiros

Nível administrativo e entidade que atualmente tem atribuídas as competências identificadas	
<i>Domínio do Ambiente (CEPA 2000)</i>	
Proteção da qualidade do ar e clima	
<i>Competências inquiridas aos municípios costeiros</i>	
Melhoria do estado da qualidade do ar	
<i>Nível administrativo</i>	
Nacional <i>Decreto-Lei n.º 102/2010</i>	Regional <i>Decreto-Lei n.º 102/2010</i>
<i>Entidade</i>	
Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.	CCDR
<i>Competências</i>	
a) Garantir, coordenar e harmonizar os procedimentos para a aplicação do presente decreto-lei em cooperação com as outras entidades intervenientes no processo de gestão e avaliação da qualidade do ar ambiente no território nacional; b) Analisar as metodologias de avaliação da qualidade do ar ambiente; c) Aprovar as redes de medição para o cumprimento das obrigações de avaliação da qualidade do ar ambiente no território nacional; d) Proceder e coordenar a troca de informação com a Comissão Europeia relativa à transmissão de dados e à gestão e avaliação da qualidade do ar ambiente; e) Disponibilizar ao público, no seu sítio na Internet, a informação transmitida à Comissão Europeia, bem como a informação relativa às entidades responsáveis pela aplicação do presente decreto-lei; f) Cooperar, sempre que necessário, com outros Estados membros e com a Comissão Europeia para efeitos de aplicação do presente decreto-lei;	a) Efetuar a gestão e avaliação da qualidade do ar ambiente, garantindo a sua qualidade; b) Garantir a exatidão das medições de poluentes; c) Assegurar a disponibilização da informação relativa à qualidade do ar ambiente; d) Garantir a comunicação das excedências aos limiares de informação e alerta às autarquias locais, às autoridades de saúde e ao público, designadamente, através dos órgãos de comunicação social nacionais, regionais e locais; e) Elaborar, promover a aplicação e acompanhar a execução dos planos de qualidade do ar, os quais estabelecem medidas destinadas a atingir os valores limite ou valores alvo, e respetivos programas de execução; f) Emitir parecer relativo às redes de medição privadas no âmbito do procedimento de licenciamento de instalações que lhes esteja associada.

<p>g) Exercer as funções de laboratório de referência nacional.</p> <p>2 - Cabe à APA, na qualidade de laboratório de referência nacional (LRN):</p> <p>a) Aprovar os sistemas de medição, nomeadamente métodos, equipamentos e laboratórios;</p> <p>b) Emitir diretrizes que garantam a exatidão das medições;</p> <p>c) Coordenar a nível nacional os programas de garantia de qualidade organizados pela Comissão Europeia, a nível europeu;</p> <p>d) Apoiar o trabalho realizado pela rede europeia de laboratórios nacionais de referência, criada pela Comissão Europeia.</p> <p>3 - A APA, I. P., pode contratualizar as funções de laboratório de referência nacional com laboratório acreditado segundo a norma NP EN ISO/IEC 17025, na matéria objeto da contratualização.</p>	
<i>Domínio do Ambiente (CEPA 2000)</i>	
Proteção da qualidade do ar e clima	
<i>Competências inquiridas aos municípios costeiros</i>	
Combate às alterações climáticas (Emissões de gases efeito de estufa)	
<i>Nível administrativo</i>	
Nacional	
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019</i>	
<i>Entidade</i>	
Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.	
<i>Competências</i>	
<p>a) Promover a integração das linhas de ação e medidas de adaptação às alterações climáticas previstas no P-3AC nas políticas e no planeamento setorial;</p> <p>b) Contribuir para o estabelecimento de um quadro favorável à prossecução das linhas de ação e medidas previstas no P-3AC, promovendo a sua integração nos instrumentos de financiamento, designadamente naqueles a desenvolver no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, sem prejuízo de outros instrumentos de âmbito nacional, europeu ou internacional e, neste âmbito, colaborar na preparação dos avisos de candidaturas, sempre que solicitado;</p> <p>c) Apoiar as entidades que constituem o Grupo de Coordenação da ENAAC 2020 e promover a sua articulação para assegurar a concretização, o acompanhamento e a monitorização do P-3AC;</p> <p>d) Elaborar um relatório anual de monitorização do P-3AC, em articulação com relatórios de monitorização da ENAAC 2020, quando relevante, com base nos indicadores e metas estabelecidos, suportado por informação a disponibilizar anualmente pelas entidades responsáveis pela sua aplicação ou pelo seu financiamento, estabelecendo, quando necessário, os mecanismos de articulação adequados;</p> <p>e) Elaborar propostas de revisão do P-3AC, designadamente em função da evolução do conhecimento, da evolução da política nacional e europeia de adaptação, incluindo o enquadramento financeiro plurianual, ou do resultado da avaliação do progresso alcançado na concretização do P-3AC.</p>	
<i>Domínio do Ambiente (CEPA 2000)</i>	
Gestão de água residuais	
<i>Competências inquiridas aos municípios costeiros</i>	
Qualidade das águas residuais	
Qualidade das águas para consumo	
<i>Nível administrativo</i>	
Nacional	Regional
<i>Decreto-Lei n.º 194/2009</i>	<i>Decreto-Lei n.º 119/2019</i>
<i>Entidade</i>	
Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.	Municípios
<i>Competências</i>	
Emissão das licenças de produção de ApR e das licenças de utilização de ApR	a) A gestão dos sistemas municipais de captação, elevação, tratamento, adução, armazenamento e distribuição de água para consumo público, bem como a gestão de fontanários não ligados à rede pública de

	distribuição de água que sejam origem única de água para consumo humano; b) A gestão dos sistemas municipais de recolha, drenagem, elevação, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, bem como a recolha, o transporte e o destino final de lamas de fossas sépticas individuais;
--	---

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Proteção e gestão de águas balneares

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Qualidade das águas balneares

Nível administrativo

Municipal

Lei n.º 169/99, Artigo 64º s)

Entidade

Municípios

Competências

s) Deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição;

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Gestão de resíduos

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Reaproveitamento dos resíduos indiferenciados

Reaproveitamento dos resíduos diferenciados

Proteção e recuperação dos solos, águas subterrâneas e águas superficiais

Nível administrativo

Municipal

Decreto-Lei n.º 194/2009

Entidade

Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

Competências

c) A gestão dos sistemas municipais de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos urbanos, bem como as operações de descontaminação de solos e a monitorização dos locais de deposição após o encerramento das respetivas instalações.

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Transportes

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Transportes

Nível administrativo

Nacional; Municipal; Região metropolitana de transportes

Lei n.º 10/90

Entidade

Administração Central: Municípios

Competências

Transporte ferroviário:

1 - A construção de novas linhas, troços de linha, ramais e variantes a integrar na rede ferroviária nacional, bem como a conservação e vigilância das infraestruturas existentes, poderão ser feitas pelo Estado ou por entidade, atuando por sua concessão ou delegação.

2 - A integração na rede ferroviária nacional de novas linhas, troços de linha, ramais e variantes far-se-á por decreto do Governo, sob proposta dos Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e Finanças.

Transporte rodoviário:

1 - A construção, conservação e exploração da rede de estradas nacionais competem à administração central, salvo a exceção referida no n.º 3.

2 - A construção, conservação e exploração das redes viárias regionais e municipais competem às regiões e aos municípios em que se situarem.

- 3 - A construção e exploração de autoestradas e de grandes obras de arte, nomeadamente pontes e túneis, integradas na rede de estradas nacionais poderá ser objeto de concessão, atribuída a empresa constituída expressamente para esse fim.
- 4 - Para o efeito do disposto no número anterior, o Governo definirá quais os lanços de autoestrada ou as grandes obras de arte a incluir na concessão e bem assim os respetivos programas de construção.
- 5 - Em regra, deverão ser objeto de concessão os lanços de autoestrada que correspondam a trajetos de longa distância, devendo ser excluídos os que, pela sua localização em áreas urbanas ou em acessos imediatos aos grandes centros urbanos, a portos ou a aeroportos, devam ser construídos pela administração central.
- 6 - As autoestradas ou grandes obras de arte construídas por concessão serão exploradas em regime de portagem.
- 7 - O regime de concessão da construção, conservação e exploração das autoestradas ou grandes obras de arte constará de legislação especial.

Transportes nas regiões metropolitanas

- 1 - O Governo instituirá em cada região metropolitana de transportes um organismo público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, denominado comissão metropolitana de transportes, que terá por atribuições fundamentais:
- Promover a elaboração e a atualização permanente do plano de transportes da região, assegurando a sua fiscalização;
 - Coordenar a execução dos investimentos e das medidas previstas no plano, compatibilizando as atuações dos organismos públicos e das empresas transportadoras envolvidos e adotando as medidas que em cada momento se revelem necessárias ou convenientes para aquele fim;
 - Realizar os investimentos que, a título excecional, lhe venham a ser atribuídos nos termos do plano;
 - Arrecadar e gerir as receitas que lhe forem anualmente atribuídas;
 - Conceder, autorizar ou contratar a exploração de transportes regulares na região, nos termos dos n.os 7 e 8 do artigo anterior;
 - Desempenhar outras funções que lhe venham a ser atribuídas com vista à boa execução do plano de transportes.

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Eficiência energética

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Aumentar a eficiência energética

Nível administrativo

Nacional

Decreto-Lei n.º 130/2014

Entidade

Direção-Geral de Energia e Geologia

Competências

Promover e participar na elaboração do enquadramento legislativo e regulamentar adequado ao desenvolvimento dos sistemas, processos e equipamentos ligados à produção, transporte, distribuição, armazenamento, comercialização e utilização da energia, incluindo no espaço marítimo nacional, visando a segurança do abastecimento, a diversificação das fontes energéticas, a eficiência energética e a preservação do ambiente, através, designadamente, do acompanhamento da execução do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE) e do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis, e da sustentabilidade económico-financeira do Sistema Elétrico Nacional e do Sistema Nacional de Gás Natural, sem prejuízo da necessária articulação e das atribuições das entidades públicas competentes quanto ao espaço marítimo nacional;

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Proteção contra o ruído e vibrações (exceto proteção dos locais de trabalho)

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Proteção contra ruído e vibrações

Proteção contra o ruído proveniente do tráfego aéreo

Nível administrativo

Nacional

Decreto-Lei n.º 146/2006; Portaria n.º 170/2019

Municipal

Decreto-Lei n.º 146/2006; Decreto-Lei n.º 9/2007

Entidade

Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

Municípios

Competências

<p>a) Promover a execução da estratégia nacional de prevenção e controlo da poluição sonora e definir os princípios que informam a prevenção e a redução do ruído, tendo em vista a preservação e melhoria do ambiente acústico;</p> <p>b) Promover e colaborar na realização de estudos técnico-científicos para a caracterização das fontes de ruído e de análises técnico-económicas sobre os modos de prevenção e de redução do ruído;</p> <p>c) Centralizar informação relativa a ruído ambiente no exterior e prestar apoio técnico, designadamente às autarquias, incluindo a elaboração de diretrizes para a elaboração de planos de redução de ruído, planos de monitorização e mapas de ruído.</p>	<p>a) Aos municípios elaborar, aprovar e alterar os mapas estratégicos de ruído e os planos de ação para as aglomerações;</p> <p>2 - Compete aos municípios estabelecer nos planos municipais de ordenamento do território a classificação, a delimitação e a disciplina das zonas sensíveis e das zonas mistas.</p> <p>3 - A classificação de zonas sensíveis e de zonas mistas é realizada na elaboração de novos planos e implica a revisão ou alteração dos planos municipais de ordenamento do território em vigor.</p> <p>4 - Os municípios devem acautelar, no âmbito das suas atribuições de ordenamento do território, a ocupação dos solos com usos suscetíveis de vir a determinar a classificação da área como zona sensível, verificada a proximidade de infraestruturas de transporte existentes ou programadas.</p>
--	--

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Proteção da biodiversidade e paisagem

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Proteção da biodiversidade

Nível administrativo

Nacional <i>Decreto-Lei n.º 29/2015</i>	Regional <i>Decreto-Lei n.º 142/2008</i>	Municipal <i>Decreto-Lei n.º 142/2008</i>
--	---	--

Entidade

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.	CCDR's	Municípios
---	--------	------------

Competências

<p>Exercer as funções de autoridade nacional para a conservação da natureza e da biodiversidade, abreviadamente designada por autoridade nacional, competindo-lhe promover a nível nacional a conservação da natureza e da biodiversidade e garantir, nos moldes previstos nos capítulos seguintes e na respetiva lei orgânica, a consecução dos objetivos do presente decreto-lei;</p>	<p>Executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, a política de conservação da natureza e da biodiversidade em articulação com a autoridade nacional;</p>	<p>Gerir as áreas protegidas de âmbito regional ou local, respetivamente, e participar na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, designadamente por via da integração nos respetivos conselhos estratégicos.</p>
---	---	---

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Proteção da biodiversidade e paisagem

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Proteção dos habitats

Nível administrativo

<p>Nacional <i>Decreto-Lei n.º 29/2015; Decreto-Lei n.º 43/2019; Decreto-Lei n.º 135/2012</i></p>

Entidade

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.

Competências

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, bem como fomentar a competitividade das fileiras florestais e assegurar a prevenção estrutural no quadro do planeamento e da atuação concertados no domínio da defesa da floresta e dos recursos cinegéticos e aquícolas e outros diretamente associados às atividades silvícolas.

- a) A definição da política florestal nacional, das suas medidas e dos principais instrumentos de execução;
- b) A estruturação e o funcionamento do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios (SDFCI);

- c) A definição de estratégias de prevenção e de controlo fitossanitário florestal, bem como sobre a execução de programas de controlo de agentes bióticos nocivos às espécies florestais;
- d) As medidas de desenvolvimento dos princípios gerais de ordenamento e gestão dos recursos cinegéticos e piscícolas das águas interiores;
- e) A dinamização dos mercados e a valorização dos produtos florestais;
- f) O reconhecimento das organizações interprofissionais florestais e a sua revogação;
- g) Quaisquer outras matérias previstas em lei especial ou para as quais o membro do Governo responsável pela área das florestas entenda ouvi-lo.

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Gestão das Florestas

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Zonas de intervenção florestal

Nível administrativo

Nacional <i>Decreto-Lei n.º 29/2015; Decreto-Lei n.º 127/2005; Decreto-Lei n.º 67/2017;</i>	Regional / Municipal <i>Decreto-Lei n.º 127/2005</i>
--	---

Entidade

Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.	Entidades Gestoras das Zonas de Intervenção Florestal
---	---

Competências

Aprovação do Plano de Gestão Florestal de cada Zona de Intervenção Florestal;	a) Promover a gestão profissional conjunta das propriedades que a integram;
a) A definição da política florestal nacional, das suas medidas e dos principais instrumentos de execução;	b) Promover a concertação dos interesses dos proprietários e produtores florestais;
b) A estruturação e o funcionamento do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios (SDFCI);	c) Elaborar os elementos estruturantes definidos no artigo anterior, bem como proceder à sua publicitação;
c) A definição de estratégias de prevenção e de controlo fitossanitário florestal, bem como sobre a execução de programas de controlo de agentes bióticos nocivos às espécies florestais;	d) Elaborar e promover a execução do PGF;
d) As medidas de desenvolvimento dos princípios gerais de ordenamento e gestão dos recursos cinegéticos e piscícolas das águas interiores;	e) Promover a certificação da gestão florestal das propriedades dos aderentes;
e) A dinamização dos mercados e a valorização dos produtos florestais;	f) Cumprir as regras e procedimentos estabelecidos no regulamento interno de funcionamento da ZIF;
f) O reconhecimento das organizações interprofissionais florestais e a sua revogação;	g) Promover a aplicação da legislação florestal na sua área territorial;
g) Quaisquer outras matérias previstas em lei especial ou para as quais o membro do Governo responsável pela área das florestas entenda ouvi-lo.	h) Recolher, organizar e divulgar os dados e informações relevantes da ZIF;
	i) Promover a regularização do inventário da estrutura da propriedade na ZIF e a regularização dos respetivos elementos de registo;
	j) Garantir a coordenação de todas as atividades comuns;
	l) Colaborar com as comissões municipais ou intermunicipais de defesa da floresta contra incêndios na preparação e execução dos planos municipal e intermunicipal de defesa da floresta contra incêndios;
	m) Colaborar com outras entidades públicas ou privadas de idêntico âmbito territorial ou funcional;
	n) Garantir a existência e a conservação do arquivo próprio a que se refere o n.º 6 do artigo 10.º, bem como da documentação que legitima quem subscreve o requerimento e adere à ZIF e ainda dos elementos estruturantes referidos no artigo anterior;
	o) Apresentar candidaturas a apoios públicos, com fundos nacionais ou comunitários, aplicar os financiamentos concedidos de acordo com o contratado e, quando aplicável, repartir entre os proprietários e outros produtores florestais aderentes à ZIF as verbas destinadas à execução das ações apoiadas.

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Captação de investimento na área do ambiente

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Participação em programas de captação de investimento na área do ambiente	
<i>Nível administrativo</i>	
(Não identificado)	
<i>Entidade</i>	
(Não identificada)	
<i>Competências</i>	
(Não identificadas)	
<i>Domínio do Ambiente (CEPA 2000)</i>	
Turismo	
<i>Competências inquiridas aos municípios costeiros</i>	
Promoção turística	
<i>Nível administrativo</i>	
Nacional <i>Decreto-Lei n.º 129/2012</i>	Municipal <i>Decreto-Lei n.º 99/2018</i>
<i>Entidade</i>	
<i>Turismo de Portugal, I. P.</i>	Municípios
<i>Competências</i>	
<p>a) Apoiar o MEE na formulação e execução da política de turismo, a nível nacional, comunitário e internacional, e acompanhar a atividade das organizações internacionais do setor, propondo medidas e ações de diversificação, qualificação e melhoria da oferta turística nacional;</p> <p>b) Propor ao membro do Governo responsável pela área do turismo as linhas estratégicas aplicáveis ao desenvolvimento do setor turístico e definir os planos de ação de produtos e destinos que as concretizam;</p> <p>c) Assegurar a coordenação de estudos e estatísticas, nomeadamente em matéria de definição, acompanhamento e avaliação das políticas e planos estratégicos e de desenvolvimento do setor, para o que está habilitado a funcionar como entidade delegada no quadro do Sistema Estatístico Nacional e a participar nas atividades de organismos internacionais;</p> <p>d) Assegurar as relações externas, a nível europeu e internacional, na sua área de atividade, sem prejuízo das competências próprias do MNE;</p> <p>e) Prestar apoio técnico e financeiro às entidades públicas e privadas, em especial às empresas do setor, e assegurar a gestão de fundos comunitários no contexto dos respetivos sistemas de incentivos, bem como aprovar e acompanhar o investimento público de interesse turístico, designadamente através da afetação das contrapartidas das zonas de jogo;</p> <p>f) Planear, coordenar e executar a política de promoção de Portugal como destino turístico, no plano interno e externo, e garantir a estruturação, o planeamento e a execução das ações de promoção turística, quer as diretamente organizadas, quer as desenvolvidas ao abrigo de mecanismos de descentralização e contratualização;</p> <p>g) Assegurar a recolha, tratamento e divulgação de informação turística;</p> <p>h) Incentivar e desenvolver a política de formação e qualificação de recursos humanos do turismo, e a respetiva investigação técnico-pedagógica, bem como coordenar, executar e reconhecer os cursos e as ações de formação profissional para essa área, além de certificar a aptidão profissional para o exercício das profissões turísticas;</p>	<p>a) Participar na definição e implementação do plano regional de turismo a nível sub-regional, cuja iniciativa e responsabilidade de execução é da competência das entidades regionais de turismo;</p> <p>b) Assegurar a promoção dos produtos e recursos turísticos sub-regionais no mercado interno, compreendido pelo território nacional, tendo como enquadramento a estratégia turística nacional e regional, designadamente em eventos de promoção turística;</p> <p>c) Recorrer a programas de financiamento nacionais e europeus;</p> <p>d) Gerir e implementar programas com financiamento nacional e ou europeu;</p> <p>e) Definir os eventos considerados âncora para a sub-região e participar na sua organização.</p>

- i) Acompanhar a evolução e o desenvolvimento da oferta turística nacional, designadamente através do registo e classificação de empreendimentos e atividades turísticas;
- j) Promover uma política adequada de ordenamento turístico e de estruturação da oferta, em colaboração com os organismos competentes, intervindo na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, participando no licenciamento ou autorização de empreendimentos e atividades, reconhecendo o seu interesse para o turismo, ou propondo ao membro do Governo responsável pela área o reconhecimento da respetiva utilidade turística;
- k) Assegurar a gestão financeira de fundos, constituídos na área de intervenção e atuação do Turismo de Portugal, I. P.
- l) Apoiar o Governo na definição da política nacional relativa à regulação do setor dos jogos de base territorial e dos jogos e apostas online, emitindo pareceres, estudos e informações;
- m) [Revogada];
- n) Colaborar na elaboração de diplomas legais no setor dos jogos de base territorial e dos jogos e apostas online, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições;
- o) Controlar, inspecionar e regular a exploração e prática dos jogos de base territorial, bem como o funcionamento dos casinos, das salas de jogo do bingo e de outros locais onde a exploração daqueles jogos venha a ser autorizada;
- p) Controlar, inspecionar e regular a exploração e prática de jogos e apostas online;
- q) Gerir, em nome e representação do Estado, os contratos de concessão dos jogos, bem como acompanhar o seu cumprimento, quando não esteja expressamente prevista a intervenção do membro do Governo responsável pela área do turismo, e sem prejuízo da faculdade de subdelegação.

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Controlo erosão costeira

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Prevenção, controlo e adaptação à erosão costeira/recuo da linha da costa

Nível administrativo

Nacional

Decreto-Lei n.º 159/2012

Entidade

Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.

Competências

a) Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, promovendo a compatibilização, no território abrangido pelo plano, entre o desenvolvimento socioeconómico e a conservação da natureza, da biodiversidade e da geodiversidade, num quadro de qualidade de vida das populações atuais e vindouras;

Domínio do Ambiente (CEPA 2000)

Economia Circular

Competências inquiridas aos municípios costeiros

Implementação de projetos em Economia Circular

Nível administrativo

Nacional

Decreto-Lei n.º 86-C/2016; Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017; Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019; Despacho n.º 5151/2018;

Entidade

Fundo de Inovação, Tecnologia e Economia Circular; Comissão Interministerial do Ar, das Alterações Climáticas e da Economia Circular; Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

Competências

- a) Valorizar o conhecimento científico e tecnológico, potenciando a sua transferência para as empresas e a sua transformação em inovação;
- b) Melhorar a articulação entre os diferentes intervenientes no sistema de Inovação: Instituições de Ensino Superior, CIT e empresas;
- c) Assegurar um financiamento de base aos CIT que desempenhem um papel relevante na transferência de tecnologia e capacitação das empresas na sua transição para uma economia circular, designadamente contribuindo para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e, assim, para mitigação das alterações climáticas;
- d) Aumentar a capacidade de I&D (Investigação e Desenvolvimento) e Inovação nas pequenas e médias empresas, potenciando a sua ligação ao sistema de inovação através dos CIT;
- e) Promover a inovação que conduza a um uso eficiente e produtivo de recursos materiais e energéticos através dos CIT;
- f) Facilitar o acesso dos CIT e das empresas a recursos humanos altamente qualificados, promovendo emprego qualificado.

Compete à Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., o apoio administrativo e logístico ao Grupo de Coordenação do Plano de Ação para a Economia Circular.

Dados obtidos no DRE (elaboração própria)

ANEXO IV. Inquérito enviado aos Municípios Costeiros

1	Nome (opcional)					
2	Profissão/Função (obrigatória)					
3	Município					
4	Do ponto de vista da riqueza ambiental, qual o aspeto que mais se destaca no seu município?					
5	Enumere um ou mais problemas ambientais prioritários no seu município.					
6	Quantas pessoas estão alocadas à gestão do ambiente no seu município?					
7	Considera que a administração pública em Portugal está a precisar de um nível administrativo adicional entre o município e o governo central?					
	Sim ___ Não: ___ N/R: ___ Por favor justifique a resposta anterior.					
8	Enumere dois ou mais impactes positivos e negativos para a gestão do ambiente resultantes do processo de transferência de competências desde o Governo Central aos Municípios.					
9	Em relação às competências listadas no quadro seguinte, assinale com um X que nível administrativo deveria exercer algumas das funções indicadas.					
	Competência no Domínio Ambiental	Função	Nível administrativo / Desagregação geográfica			
			Município	Supramunicípio	Região administrativa	Nacional
1	Melhoria do estado da qualidade do ar	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
2	Combate às alterações climáticas (Emissões de gases efeito de estufa)	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				

		Planeamento				
3	Qualidade das águas residuais	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
4	Qualidade das águas para consumo	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
5	Qualidade das águas balneares	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
6	Reaproveitamento dos resíduos indiferenciados	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
7	Reaproveitamento dos resíduos diferenciados	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
8	Participação na proteção e recuperação de solos	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
9	Transportes	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
10	Aumentar a eficiência energética	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
11	Proteção contra ruído e vibrações	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
12	Proteção contra o ruído proveniente do tráfego aéreo	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
13	Proteção da biodiversidade	Gestão				

		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
14	Proteção dos habitats	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
15	Zonas de intervenção florestal	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
16	Participação em programas de captação de investimento na área do ambiente	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
17	Promoção turística	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
18	Prevenção, controlo e adaptação à erosão costeira/recuo da linha da costa	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				
19	Implementação de projetos em Economia Circular	Gestão				
		Manutenção				
		Inspeção				
		Planeamento				