



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa
27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

PLANOS DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA DE 2ª GERAÇÃO: EXPERIÊNCIA E APRENDIZAGENS

Gabriela Moniz dos Santos ¹

¹ Agência Portuguesa do Ambiente, Arquiteta Paisagista, Diretora do Departamento do Litoral e Proteção Costeira, da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., Av. Almirante Gago Coutinho nº 30, 1049-066 Lisboa, gabriela.moniz@apambiente.pt.

Joana Bustorff Neves ²

² Mestre em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental, Rua António Andrade, 1700-044 Lisboa, bustorffjoana@gmail.com

Margarida Costa³

³Arquiteta, Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., , Av. Almirante Gago Coutinho nº 30, 1049-066 Lisboa, margarida.costa@apambiente.pt

Palavras-chave: ordenamento da orla costeira, gestão integrada, risco de erosão, flexibilidade

Sub-tema 1: Governança, planeamento e ordenamento da zona costeira

Tipo de comunicação: oral

1. Resumo

Portugal, possui uma costa de muito elevada diversidade geomorfológica e paisagística, sobre a qual se concentra cerca de 75% da população nacional, associando-se-lhe uma sempre crescente importância estratégica em termos ambientais, económicos, sociais, culturais e recreativos.

Legislação recente e documentos de estratégia, ligados à proteção e valorização dos recursos hídricos, à gestão integrada da zona costeira, ao mar, e às alterações climáticas, enquadram os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) de 2ª geração. A recente alteração legislativa do enquadramento dos POOC estendeu o exercício de ordenamento às áreas portuárias, alargou a área de abrangência destes planos (podendo estender-se até aos 1000m para além da margem das águas do mar) e visa torná-los mais flexíveis e adaptativos.

O ordenamento, a proteção e a valorização da zona costeira e em particular da orla costeira, assume especial importância sobretudo em contexto de incerteza em que haverá que atender a cenários de adaptação às previsíveis alterações climáticas, e implica o estabelecimento de bons modelos de governança. Com a presente comunicação pretende-se partilhar a experiência de Portugal, dos últimos 20 anos, no que respeita ao exercício de planeamento, ordenamento e gestão da orla costeira do território continental, face à avaliação da eficiência e eficácia da implementação dos POOC de 1.ª geração.

Reconhece-se também a necessidade de os POOC possuírem um cariz mais estratégico e é realçado o papel destes planos enquanto instrumentos de prevenção de ocupação de áreas de risco e de



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

identificação de áreas de maior vulnerabilidade, quer em litoral rochoso quer arenoso, e sede para identificação de ações a prosseguir para a minimização do risco.

2. Introdução e objectivo

Portugal continental possui uma extensão de costa com cerca 976 km, na qual se instalou já cerca de 75% da população residente. É no litoral que se concentra cerca de 85% do PIB. Assim, verifica-se uma muito elevada pressão de ocupação sobre este território a par da sua vulnerabilidade, de dia para dia crescente quando ponderados os cenários de previsíveis alterações climáticas. Com efeito 26 % da orla costeira encontra-se ocupada com construções, para usos urbano, turístico ou industrial, e 14% da linha de costa encontra-se hoje artificializada, com esporões, obras aderentes, paredões ou infra-estruturas portuárias. A par disto existem ainda significativos troços da orla costeira com expressivo grau de naturalidade, classificados no âmbito da Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Por outro lado cerca de 25% do território continental encontra-se afetado por erosão costeira (cerca de 232km com tendência erosiva ou erosão confirmada) e verifica-se um risco potencial de perda de território em 67% desta orla costeira. É já avultado o valor do investimento em infra-estruturas de defesa no litoral nas últimas décadas

A necessidade de criação de uma figura de planos de ordenamento para a orla costeira data de 1993, encontrando-se em vigor actualmente nove planos de ordenamento de orla costeira (POOC).

Estes instrumentos vieram introduzir regras para os usos e atividades a desenvolver na orla costeira, inverteram tendências de ocupação indevida, permitiram salvaguardar áreas de risco e locais ambientalmente sensíveis à ocupação e utilização humana, programaram ações de minimização do risco para pessoas e bens e de valorização e requalificação e contribuíram para a sensibilização da população.

No decurso da sua implementação, verificou-se contudo, em algumas situações, a existência de algumas insuficiências e desadequações de propostas e normativos destes planos, as quais, importa, na 2ª geração de planos a iniciar-se, suprir dada a importância estratégica da orla costeira para o desenvolvimento territorial.

Face aos constrangimentos e desafios identificados, foi determinada a revisão dos POOC, dando no futuro origem a cinco Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) para a área de Portugal continental, um por cada área de jurisdição de regiões hidrográficas, aos quais competirá estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e de adaptação às alterações climáticas, reduzir os riscos para pessoas e bens e promover maiores benefícios ambientais, sociais e económicos de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável.

A presente comunicação dá nota da experiência adquirida, fruto de 20 anos de exercício de planeamento, ordenamento e gestão da orla costeira, da respetiva avaliação e das melhorias identificadas como necessárias para introdução no novo processo de planeamento e gestão a prosseguir com os POOC de 2ª geração.

Pretende-se com a elaboração destes novos POOC implementar um modelo de planeamento mais estratégico, dinâmico, flexível, transparente, participado, suportado em ferramentas de apoio à decisão e numa gestão partilhada e adaptativa, a construir mediante parcerias e modelos de organização em rede.

3. Metodologia



Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) surgem no regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), em 1993, na sequência da transição das competências de gestão do Domínio Público Marítimo (DPM) nas áreas sem interesse portuário para o ministério tutelar do Ambiente.

Os POOC abrangem a orla costeira (Figura 1), entendida como a faixa de território onde o mar coadjuvado pela acção eólica, exerce directamente a sua acção e que se estende, a partir da margem das águas do mar (que integra o Domínio Público Marítimo) até 500m, para o lado de terra, correspondendo a uma faixa terrestre de protecção e uma faixa marítima de protecção que tem como limite máximo a batimétrica dos 30m.



Figura 1 – Orla Costeira, (Adaptado de INAG)

Estes Planos, surgem num contexto em que se tornava urgente estabelecer regras para disciplinar o uso e ocupação da faixa do domínio público marítimo designadamente para a implantação de infraestruturas e equipamentos de apoio, para a utilização das praias e para a restante orla costeira. Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, foram criados como instrumentos supletivos com objetivos de interesse nacional, nomeadamente:

- Estabelecer regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais;
- Ordenar os diferentes usos e atividades específicas da orla costeira, estabelecendo o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território.
- Classificar as praias e regulamentar o uso balnear;
- Valorizar e qualificar as praias consideradas estratégicas por motivos ambientais e turísticos;
- Enquadrar o desenvolvimento de atividades específicas da orla costeira;
- Assegurar a conservação da natureza.

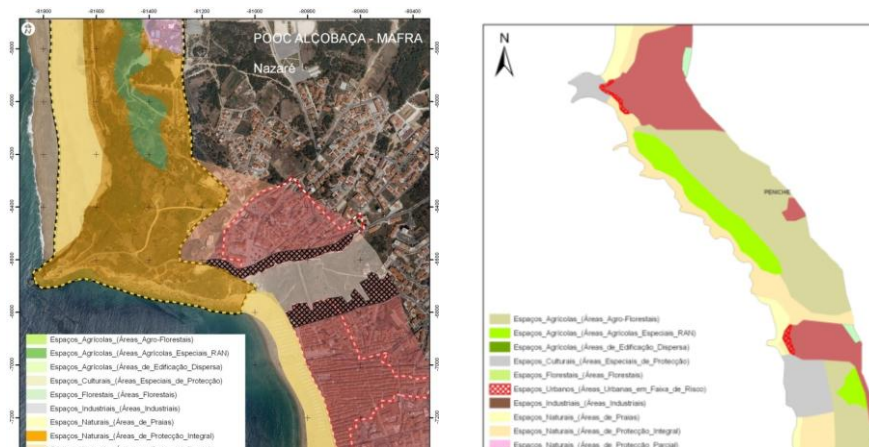




Figura 2 - Planta de Síntese n.º 1 do POOC Alcobaça - Mafra

Consistem em planos a duas escalas: a do ordenamento, à escala 1:25.000; e a da implementação /gestão dos usos das praias balneares à escala 1:2.000, consagrados na figura de Planos de Praia. Nestes últimos, compostos por fichas de caracterização das praias e plantas são enunciadas orientações para o desenvolvimento de projetos de execução para o ordenamento das praias balneares. Os planos de praia assumem carácter vinculativo no que respeita às ações propostas de demolição, localização e realocização das instalações de apoio à praia, incluindo equipamentos de restauração e bebidas, os quais, na faixa do Domínio Público Marítimo, carecem de um título de utilização privativa, e à constituição das unidades balneares. Estabelecem ainda quais as ações de requalificação/renaturalização a prosseguir e a localização, com caráter indicativo, de infraestruturas de acesso e estacionamento.



Figura 3 - Plano de Praia da Praia de Paredes da Vitória – Alcobaça

No decurso da implementação das orientações e das ações emanadas nos vários POOC de 1.ª geração foram sendo identificadas questões que mereceriam um novo enquadramento e forma de abordagem, resultante quer de alguma desadequação de propostas face à situação existente mas também face ao conhecimento entretanto adquirido nestas matérias que justificam, hoje, uma abordagem integrada destas áreas com vista ao correto ordenamento da orla costeira e à respetiva gestão integrada.



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

Também o contexto atual, em termos de legislação de base e documentos estratégicos, é significativamente diferente daquele que teve por base a elaboração dos POOC de 1ª geração:

- A publicação da Lei da Água (que transpõe para o direito interno a Directiva Quadro da Água) em 2005, veio dar um maior enfoque na gestão holística das águas e um novo paradigma de ordenamento e gestão dos recursos hídricos (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), por bacia hidrográfica, que atenda às conectividades e interdependências dos sistemas fluviais, estuarinos e costeiros adjacentes, nas suas relações de trocas de fluxos biológicos, de matéria e de energia;

- A alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (2007), determinou que aos Planos de Ordenamento da Orla Costeira compete o estabelecimento de regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território e a definição regimes de gestão compatíveis com a utilização sustentável desse território, em detrimento da definição de regimes de uso do solo;

- A publicação da Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) (Setembro 2009) veio consagrar o desenvolvimento da zona costeira enquadrado em valores como a identidade, a sustentabilidade, o ordenamento e a segurança, aos quais se deve subordinar o aproveitamento competitivo dos potenciais marinhos e marítimos, tanto naturais como culturais;

- A publicação da Estratégia Nacional para o Mar, da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas e do Plano Sectorial da Rede Natura 2000. Foi criado um enquadramento estratégico mais completo;

- A revisão da regulamentação da elaboração e da implementação dos planos de ordenamento da orla costeira (Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho). De acordo com este diploma legal os POOC abrangem a orla costeira, a qual compreende do lado da terra, uma «zona terrestre de proteção» e, do lado do mar, uma «zona marítima de proteção». A zona terrestre de proteção é composta pela margem das águas do mar e por uma faixa, medida na horizontal, com uma largura de 500 m, contados a partir da linha que limita a margem das águas do mar, podendo ser ajustada para uma largura máxima de 1000 m quando se justifique acautelar a integração de sistemas biofísicos fundamentais no contexto territorial objeto do plano. O ajustamento da largura máxima, até 1000 m, tem por objetivo promover a abrangência de unidades territoriais homogêneas em estreita dependência com a dinâmica costeira, designadamente sistemas dunares, arribas fósseis, lagunas costeiras, estuários, sapais e outras zonas húmidas costeiras. A zona marítima de proteção é a faixa compreendida entre a linha limite do leito das águas do mar e a batimétrica dos 30 m referenciada ao zero hidrográfico. A ocupação e o uso da zona marítima de proteção devem ser estabelecidos em função dos valores que se pretendem proteger e salvaguardar, em particular das zonas com especial interesse para a conservação da natureza e da biodiversidade, bem como da sustentabilidade da exploração dos seus recursos.

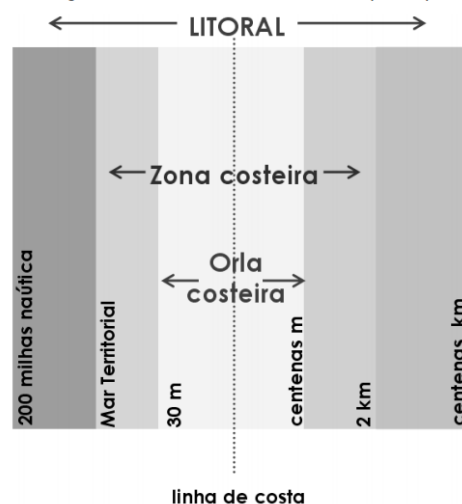
O exercício de ordenamento da orla costeira é agora alargado às áreas sob jurisdição portuária, o que a par da criação da figura de plano de ordenamento de estuários, conduz pela primeira vez, a um ordenamento em contínuo para a orla costeira, sem interrupções, grantindo uma abordagem mais integrada e estratégica.



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013



Fonte: Adaptado das Bases para a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional

Figura 4 - Conceito de Zona Costeira (limites) - ENGIZC

Efetivamente, alterou-se o enquadramento legal e o conteúdo material desta figura de plano, no contexto de um sistema de gestão territorial mais estruturado e mais racional.

Foi também aprovado o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo, a cargo de um organismo tutelado pela Secretaria do Estado do Mar, o qual abrange o espaço marítimo sob soberania ou jurisdição portuguesa, incluindo o leito das águas do mar e o seu subsolo, as águas sobrejacentes, a superfície e o espaço aéreo sobrejacente e tem como limite marítimo o limite exterior da plataforma continental e terrestre a linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais (LMPAVE). Existe então uma faixa de sobreposição de ambos os planos havendo que garantir uma adequada articulação entre eles.

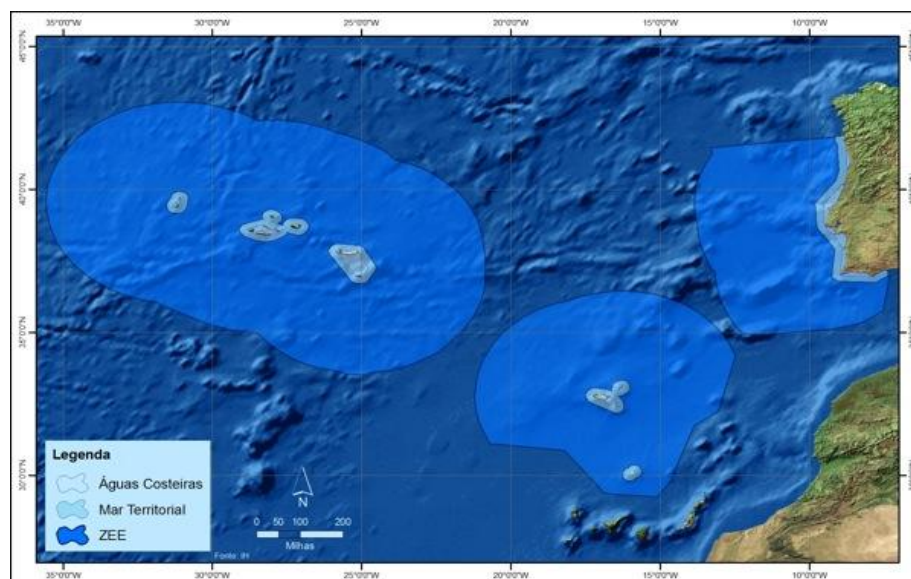


Figura 5 – Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo- área de abrangência



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

Decorridos cerca de 20 anos, sobre o início da elaboração dos primeiros POOC, foi entretanto adquirido um conhecimento aprofundado em matérias relevantes para o ordenamento e gestão da orla costeira, de que se destacam a informação relativa, nomeadamente, à evolução morfodinâmica dos sistemas costeiros e a ponderação dos efeitos das alterações climáticas na alteração da linha de costa e das medidas de adaptação a equacionar em cenários de incerteza, que em tudo recomendam a aplicação de princípios de prevenção e precaução.

Após este primeiro ciclo de planeamento e gestão, procedeu-se à avaliação da eficiência e eficácia da implementação dos POOC para todo o território continental. Foram efetuadas sessões de debate, quer com o meio técnico e científico, quer com o conjunto das câmaras municipais da área de abrangência dos novos POOC, com o objetivo de promover uma troca de conhecimentos e experiências de trabalho, efetuar um primeiro balanço sobre os POOC em vigor e refletir sobre o desafio que se coloca à nova geração de planos, bem como ponderar as expectativas e dificuldades inerentes ao processo e perspetivar formas de abordagem que lhe introduzam mais-valias.

Foram, também, desenvolvidas estratégias e produzidos documentos que consubstanciam importantes contributos para a revisão dos POOC de 1.ª geração e elaboração dos POOC de 2ª geração, referindo-se a título de exemplo os seguintes:

- “Estratégia para Proteção e Valorização do Litoral – Região Hidrográfica do Tejo e Ribeiras do Oeste” (publicação da ARH do Tejo I.P., Junho 2009);
- Documento de Estratégia com identificação das diferentes ações a implementar, respetiva priorização, e identificação da entidade responsável pela sua promoção;
- Conjunto de protocolos celebrados com municípios da orla costeira para a delegação de competências do licenciamento e da fiscalização das utilizações do domínio público referentes a apoios de praia e equipamentos, na sequência da elaboração das Estratégias anteriormente mencionadas, prosseguindo objetivos de implementação de uma gestão integrada dos recursos hídricos, baseada na cooperação com as diferentes entidades intervenientes nestes domínios, bem como no princípio da subsidiariedade;
- Desenvolvimento e implementação de Sistemas de Monitorização do Litoral;
- Demarcação cartográfica sistemática da linha limite do leito e da margem das águas do mar, tendo por base metodologia e critérios técnicos entretanto desenvolvidos, ferramenta essencial para a gestão do Domínio Público Marítimo.

Em articulação com os municípios, autoridades marítimas e outros parceiros locais, implementou-se um trabalho conjunto para:

- Melhorar a qualidade das praias e suas infraestruturas;
- A monitorização e mitigação do risco para pessoas e bens;
- A monitorização da qualidade da água;
- A melhoria dos espaços públicos em frentes de praias urbanas;
- A reabilitação de ribeiras afluentes à costa;
- A certificação territorial;
- A salvaguarda do Domínio Público Marítimo como bem público e atribuição de usos privativos mediante a emissão de títulos de ocupação



Verifica-se hoje, por outro lado, uma tendência para um maior exercício de cidadania, consciencialização e sensibilização ambiental do cidadão e de uma maior exigência junto da Administração Central e Local por melhores padrões de qualidade, e de respeito pela causa pública.

4. Principais resultados e contributos

Aquando da implementação dos POOC em vigor foram detetadas algumas fragilidades ao nível da dificuldade de implementação de algumas das suas propostas, alguma falta de harmonização de tratamento entre planos quer ao nível dos conceitos quer ainda de conteúdos entre planos de áreas contíguas e no interior do mesmo plano, com exclusões e tratamentos diferenciados de áreas similares em função da presença de diferentes entidades com jurisdição no terreno ou em função da assimilação pura do previsto em instrumentos de planeamento preexistentes.

Com a publicação da Lei da Água, em 2005, a unidade de gestão dos recursos hídricos passa a corresponder à região hidrográfica. Far-se-á então agora coincidir o ordenamento da orla costeira numa perspetiva holística de gestão das águas, com as áreas sob jurisdição das regiões hidrográficas. Neste contexto foram definidas cinco áreas de abrangência dos POOC de 2.ª geração: POOC Caminha – Espinho; POOC Ovar – Marinha Grande; POOC Alcobaça – Espichel; POOC Espichel – Odeceixe; os POOC Odeceixe-Vilamoura e POOC Vilamoura-Vila Real de Sto António, continuarão autonomizados nesta fase, uma vez que o último foi publicado mais recentemente.

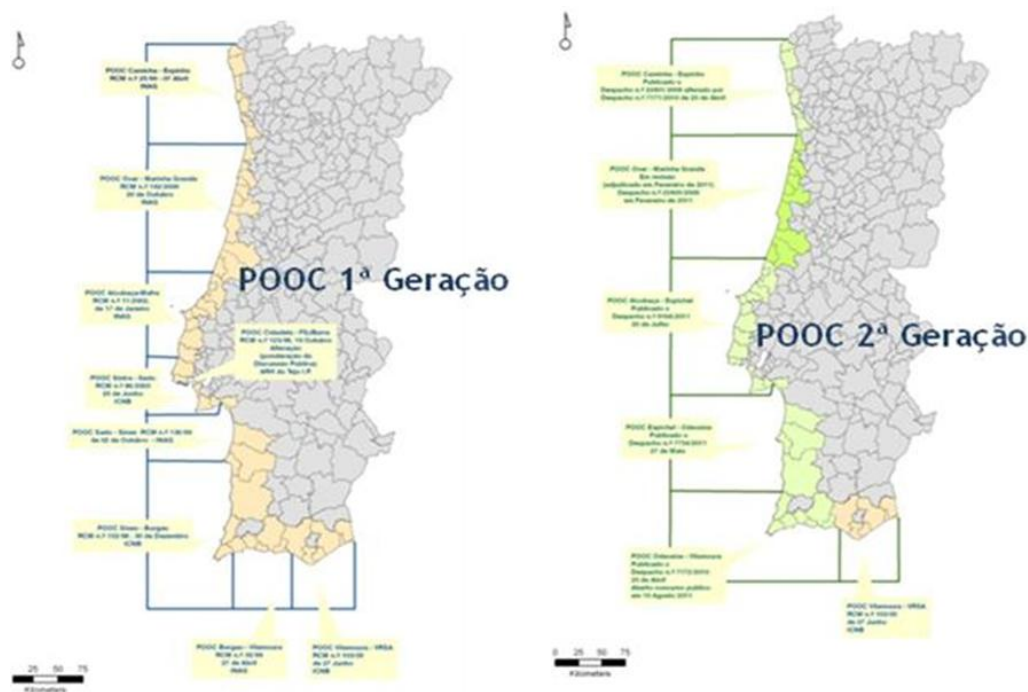


Figura 6 – Os POOC de 2ª geração, têm por base as unidades territoriais de gestão de recursos hídricos (Fonte: APA, I.P.)

É entendimento, que esta abordagem se constitui como facilitadora da gestão e das parcerias com as restantes entidades e da partilha de responsabilização na tomada de decisão com os agentes locais, sendo que deverão sempre ser asseguradas as especificidades locais.



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira de 2.^a geração deverão ser instrumentos de gestão territorial estratégicos, vocacionados, por excelência, para operacionalizar a gestão integrada das zonas costeiras e para integrar orientações de adaptação às alterações climáticas e mecanismos de gestão adaptativa inovadores.

O elevado índice de ocupação e valorização económica e social da faixa costeira e a intensidade e o ritmo que caracterizam o quadro de alterações climáticas expectáveis no presente século recomendam a adoção de medidas de adaptação ajustadas aos impactos esperados, traduzidos pelo estabelecimento ou variação da intensidade da erosão e modificação da frequência e intensidade das inundações costeiras.

É assim em sede destes planos que compete identificar as faixas de salvaguarda do risco quer em litoral arenoso quer em litoral de arriba destinadas a absorver o recuo/erosão costeira e ao estabelecimento de regras de condicionamento à ocupação humana, devendo ser reavaliadas e ajustadas as determinadas nos POOC de 1.^a geração, com base na evolução do conhecimento técnico/científico entretanto adquirido e nos resultados disponíveis.

Deverão agora ser incorporados diferentes cenários de forçamento climático e providenciadas as necessárias medidas de prevenção e adaptação. Compete então identificar os setores de costa onde se encontra instalada população ou atividades humanas a carecer de salvaguarda face aos riscos de erosão e equacionar medidas de abandono/recuo versus medidas de proteção que poderão ser suaves (eg. alimentação artificial de praias e reforço de cordões dunares) ou pesadas (eg. obras aderentes, esporões), tendo por base estudos técnicos devidamente fundamentados incluindo análises de custo benefício. A identificação das zonas de risco deverá ser efetuada num horizonte suficientemente longo, na ordem de 100 anos e ter correspondência nos níveis de proteção a estabelecer.

A implementação de sistemas de monitorização, designadamente os inventários de instabilidades em zonas de arriba e o registo das variações morfodinâmicas e sedimentares sazonais das praias, com carácter sistemático e continuado ao longo do tempo, são imprescindíveis para que possam ser consolidados avanços nesta matéria e sejam melhor fundamentadas as tomadas de decisão relativamente aos usos e ocupação do território.

A articulação entre as vertentes económica, cultural e social e a utilização sustentável dos recursos, opção fundamental da Estratégia Nacional de Gestão Integrada da Zona Costeira, está associada à proteção e valorização dos recursos hídricos no contexto da Diretiva-Quadro da Água, no sentido de garantir o bom estado das águas costeiras e de transição, assim como o bom estado ambiental das águas marinhas, nos termos da Diretiva-Quadro da Estratégia Marinha (Diretiva n.º 2008/56/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho), sem o qual os serviços prestados pelos ecossistemas tenderão a decrescer (ENGIZC).

Deste modo, ações como a requalificação de sistemas fluviais costeiros contribuem de forma efetiva para a gestão integrada das zonas costeiras, uma vez que promovem a conservação e valorização dos recursos e do património natural, cultural e paisagístico, gestão de situações de risco e de impactes de natureza ambiental, social e económica, objetivos estes considerados como objetivos temáticos da ENGIZC.

O litoral, abrangendo áreas particularmente sensíveis e complexas, às quais se associa uma elevada pressão antrópica, exige uma estratégia para a sua proteção e valorização devendo ser devidamente acautelada a requalificação das ribeiras costeiras, face à importância dos sistemas fluviais afluentes à costa, a qual se prende com as suas valências ao nível:



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

- do escoamento hídrico e transporte de sedimentos;
- da interceção de nutrientes, estabilização do solo das margens e no leito, redução de processos erosivos, na atenuação dos efeitos das cheias, e como suporte de habitats naturais e espécies de flora e fauna selvagens;
- da valorização estética da paisagem;
- enquanto espaços com aptidão para fornecimento de bens e serviços de uso antrópico, de lazer, recreio e de educação ambiental, dentro dos limites impostos pela capacidade de carga do meio e dos limiares da sustentabilidade, encontrando-se-lhes geralmente associado significativo património construído ligado às memórias dos locais e respetivos usos e atividades.

A abordagem ecossistémica, que se pretende aplicar na elaboração dos novos POOC, é uma estratégia para a gestão integrada da terra, da água e dos recursos vivos que promove a conservação e o uso sustentável dos recursos de modo justo e equitativo.

Os usos e atividades emergentes do espaço marinho implicam que a elaboração dos POOC terá que ser encarada de forma integrada, e acautelada a articulação entre os diferentes planos, organismos e stakeholders, regulando os futuros conflitos de usos. Assim, a gestão da zona costeira implica a partilha de responsabilidades, afastando a sobreposição de competências e garantindo a sua complementaridade.

Aspetos relacionados com a definição de índices de sensibilidade costeira à poluição de origem marinha e com a identificação de habitats e zonas sensíveis, aos quais estarão associadas áreas sob gestão especial, bem como a caracterização de fontes de poluição existentes e potenciais, são básicos na elaboração dos planos de ordenamento da orla costeira que se queiram como instrumentos de planeamento, verdadeiramente integradores.

Tratando-se de uma área tão dinâmica como é a zona costeira, a excessiva rigidez associada por vezes a alguns dos planos de 1.ª geração mostra-se inadequada para a resolução de variadíssimos problemas.

Em particular os planos de praia, por vezes, revelam-se demasiado rígidos face ao contexto de mutabilidade, de dinâmica e de evolução acelerada da orla costeira. Nesta matéria, defende-se que tem de haver margem para a gestão flexível para a resolução de imponderáveis no quadro de uma decisão responsável guiada pelos objetivos previamente identificados e pelo conhecimento técnico e científico fundamentado.

O novo diploma legal enquadrador dos POOC prevê já a introdução de mecanismos de flexibilização dos planos de praia. Assim, as faixas de risco neles assinaladas, passam, atentas as dinâmicas próprias da orla costeira, a poder ser alteradas em função da monitorização e reavaliação promovida pela autoridade nacional da água e em função disso, a localização específica dos equipamentos e apoios de praia identificados nos respetivos planos de praia, em articulação com a câmara municipal competente, devendo estas alterações aos planos de praia ser divulgadas no sítio da Internet daquela autoridade nacional.

Prevê ainda que o zonamento do areal da praia assuma um caráter indicativo permitindo às entidades gestoras devidamente articuladas reavaliar as demarcações propostas face às dinâmicas naturais, mas também sociais, inerentes a esta faixa do território e que poderão implicar reavaliação da capacidade de carga do areal e o atendimento de especificidades locais.



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

Há que garantir também que as ações, a prever em programa de execução e financiamento do plano, sejam exequíveis, avaliáveis e adaptáveis, identificando-se desde logo a entidade responsável, prioridade que se encontra associada e a sua estimativa orçamental.

Os POOC de 1.ª geração vieram a revelar alguns desfasamentos entre a natureza das ações previstas executar e as competências e capacidades das entidades responsáveis pelas mesmas. Em resultado da deficiente programação física e orçamental contemplada em plano, verificou-se uma inércia de execução por falta de capacidade operacional e falta de responsabilização objetiva. As metodologias retomadas e adotadas a partir de 2005 com enfoque num modelo de coordenação estratégica, assente num plano de ação objetivado, trouxeram resultados muito melhorados que demonstram a eficácia da programação da execução e da coordenação estratégica de entidades. É indispensável a coordenação de ações, a programação partilhada e a repartição de competências e de responsabilidades.

Foi desenvolvido o Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral 2012-2015, que identifica, caracteriza e prioriza as intervenções para a orla costeira, previstas nos POOC em vigor, e ainda não executadas, e outras identificadas entretanto como urgentes, enquanto instrumento coordenador e orientador dos investimentos até 2015. A tipologia das ações consagradas inclui: a defesa costeira e zonas de risco; os estudos, gestão e monitorização; e os Planos de intervenção e projetos de requalificação. Este plano tem por base uma aposta na sustentabilidade e racionalidade das opções de intervenção face aos recursos financeiros disponíveis, tendo sido criteriosamente avaliado o risco para pessoas e bens associado às áreas de intervenção e o papel da medida/ação proposta na sua salvaguarda tendo sido atribuída priorizadas às ações numa escala de máxima a baixa (com 4 níveis).

Os POOC constituem-se então como uma sede privilegiada para o desenvolvimento de parcerias com entidades públicas e privadas, com vista à gestão da orla costeira, constituindo este um importante desafio, mas também uma excelente oportunidade, decorrente das aprendizagens retiradas dos POOC de 1.ª geração e dos saberes entretanto adquiridos.

A integração de uma metodologia baseada em níveis de proteção na elaboração dos POOC basear-se-á na identificação dos valores presentes no território, não apenas com ênfase nos valores naturais (associados aos recursos, ecossistemas e paisagem), mas também nos valores socioeconómicos, tendo como objetivo a segurança de pessoas e bens e o desenvolvimento de atividades, numa escala compatível com a gestão.

Deverão ser criadas condições para o desenvolvimento de atividades socioeconómicas que se encontram dependentes do mar e da orla costeira, numa ótica de potencialização dos recursos próprios desta faixa do território, nomeadamente de atividades emergentes que contribuam para o desenvolvimento local e para contrariar a sazonalidade.

Algumas das opções dos POOC em vigor serão então reavaliadas, designadamente ao nível da classificação da tipologia das praias, capacidade de carga do areal e tipologia e dimensionamento das áreas dos apoios de praia à luz das características e necessidades atuais, por forma a dar cumprimento à legislação em vigor (normas dos estabelecimentos de restauração e bebidas), sendo certo que existe hoje um conjunto de atividades designadamente os desportos de onda para os quais as condições naturais de Portugal para a prática tem levado inclusive à organização de eventos com destaque a nível internacional.

É imprescindível que a zona costeira seja gerida com base nos princípios orientadores da Gestão Integrada da Zona Costeira, nomeadamente uma perspetiva holística e uma visão de longo prazo, promovendo uma gestão adaptativa e envolvendo os níveis de intervenção nacional, regional e local, os



11º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

quais se deverão complementar. Pretende-se, deste modo, promover a utilização regulada e racional da orla costeira, numa ótica de coexistência de usos e atividades diversos, para o que importa definir e equacionar as medidas necessárias para a salvaguarda do meio, bem como de pessoas e bens.

A prossecução dos objectivos expostos implica o envolvimento ativo de todas as instituições com intervenção na gestão do litoral bem como se todos os atores/interessados desde o início do procedimento.

A relevância que deverá ser dada ao processo de participação pública é necessária não só para identificar os constrangimentos atualmente existentes, como para potenciar as oportunidades de desenvolvimento sustentável de atividades na orla costeira e é condição para a aceitação por parte do público das medidas que venham a ser identificadas como necessárias para a proteção do património natural e paisagístico e a segurança de pessoas e bens.

Encontra-se já em fase de proposta de ordenamento o primeiro POOC de 2ª geração, para a região centro do país, sendo que é este o troço de costa com maior incidência de fenómenos de erosão e recuo significativo da linha de costa a par de zonas densamente ocupadas, tornando-se particularmente atual a discussão em torno das adaptações às alterações climáticas. Vai também ser dado início à elaboração/revisão de 4 POOC no território continental.

5. Considerações finais

Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, com uma abordagem supramunicipal e para unidades de costa que de futuro se alicerçarão nas unidades de gestão de recursos hídricos, constituem-se como um instrumento fundamental e estratégico para a gestão integrada da zona costeira,.

São planos de salvaguarda de recursos hídricos, aos quais se associa uma servidão, a do domínio público marítimo, e faixas de proteção para terra e para mar, a esta faixa. Não serão mais planos qualificadores do uso do solo, como o foram os de 1ª geração, mas sim planos de salvaguarda e proteção de recursos e valores naturais.

Compete à autoridade nacional da água a harmonização das estratégias e metodologias de abordagem dos diferentes planos (estando previstos agora 5 para o continente nacional).

Foram já implementados bons modelos de governação destes planos com as entidades parceiras: mormente câmaras municipais (que são também autoridades municipais de proteção civil) e capitânias, entre outras.

Dispõem sobre matéria de grande especificidade técnica, no que se refere aos recursos hídricos, e sistemas naturais associados, e suas interrelações de montante e jusante e às pressões que sobre eles se exercem e ainda no que se refere à dinâmica costeira, cenários de alterações climáticas, minimização de risco e identificação de medidas a implementar com vista à proteção e salvaguarda de pessoas e bens,

São planos que se revestem de elevado pendor estratégico no que se refere à forma de ocupação da orla costeira e à identificação das estratégias de adaptação às alterações climáticas a adoptar para cada troço de costa, mas também com um cariz de gestão desde logo por disporem de uma abordagem do ordenamento da ocupação de faixas do território a que se associa elevada utilização balnear a uma escala de maior pormenor e adoptarem um conjunto de medidas de gestão a implementar.

Deverão assumir um carater mais estratégico, flexível e adaptativo.



11º Simposio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa VII Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa

11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

Legislação recente, enquadradora dos POOC de 2ª geração, veio já estabelecer a extensão do exercício de ordenamento às áreas portuárias, excluídas nos primeiros POOC, alargar a área de abrangência dos POOC (podendo estender-se até aos 1000m para além da margem das águas do mar) e dar um maior enfoque à necessidade de flexibilizar e tornar mais adaptativos estes planos, que se revelaram em vários aspectos demasiado rígidos (eg. na localização prevista para os apoios de praia e disposições relativas ao ordenamento do areal). Reconhece-se também a necessidade de os POOC possuírem um cariz mais estratégico e é realçado o papel destes planos enquanto instrumentos de prevenção de ocupação de áreas de risco e de identificação de áreas de maior vulnerabilidade, quer em litoral rochoso quer arenoso, e sede para identificação de ações a prosseguir para a minimização do risco.

Justifica-se, assim, que os POOC a rever no futuro próximo se alicercem em novos conceitos, num novo enquadramento jurídico e uma nova abordagem que se apresente:

- Contextualizada numa visão estratégica nacional e na harmonização de métodos e resultados prosseguidos;
- Assumindo a vocação de ordenamento da faixa marítima;
- Incluindo as questões associadas às alterações climáticas e à salvaguarda de áreas de risco;
- Identificando conflitos e medidas de recuperação de áreas degradadas;
- Mais transparente e participado, no processo de elaboração e no de implementação;
- Que integre o melhor conhecimento técnico e científico;
- Mais dinâmico e flexível de forma a permitir uma gestão adaptativa;
- Dotado de um conjunto de ferramentas que acautelem os efeitos das pressões sobre os sistemas e recursos naturais;
- Que se constitua como sede de programação partilhada das ações e clarificação de aspetos institucionais;
- Que proceda à utilização de modernas ferramentas de informação e de instrumentos de apoio à gestão;
- Que reavalie as opções de ordenamento das praias e flexibilize normas para a gestão.

6. Referências Bibliografia

Andrade, C., Pires, H. O., Silva, P., Taborda, R. & Freitas, M. C. 2006. Zonas Costeiras. In: Santos, F. D.. & Miranda, P. (Eds). Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação. Projecto SIAM II, Gradiva, pp. 169-208.

APA. 2012. *Plano de Ação de Proteção e Valorização do Litoral 2012-2015*. Agência Portuguesa do Ambiente. MAMAOT. 88p.

APA. 2013. *Relatório de Progresso da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas. Relatório Setorial do Setor zonas costeiras*. MAMAOT. 26p.



ARH DO TEJO I.P. 2009. Estratégia para Protecção e Valorização do Litoral – Região Hidrográfica do Tejo e Ribeiras do Oeste, Colecção Tágides, Lisboa (Portugal).

ARH DO TEJO I.P. 2009. Os planos de Ordenamento da Orla Costeira – Balanços e Reflexões, Colecção Tágides, Lisboa (Portugal),

BIODESIGN. 2011. *Avaliação dos POOC da área de jurisdição da ARH do Tejo, I.P.- Definição de objetivos e conteúdos para a sua revisão*, Lisboa (Portugal).

MAOTDR. 2007. GIZC: Bases para a Estratégia Integrada da Zona Costeira Nacional. 110 pp.

Moniz dos Santos, G. and H. Calado. 2010 - *Planos de Ordenamento de Orla Costeira da área territorial da Administração da Região Hidrográfica do Tejo, IP* (não publicado), Lisboa (Portugal).

Moniz dos Santos, G., H. Calado, R. Guerreiro, C. Pinto . 2012 - *Um novo plano de ordenamento de orla costeira de Alcobaça ao Espichel algumas reflexões prévias* (não publicado), Lisboa (Portugal).

Pinto, C.A., Silveira, T., Taborda, R., Andrade, C., & Freitas, M.C. 2013. (submetido). *Reavaliação de faixas de risco em litoral baixo e arenoso: aplicação ao setor de São João da Caparica (Costa da Caparica – Portugal)*.