

13º Congresso da APDR

Angra do Heroísmo, 5 e 6 de Julho de 2007

Gestão Integrada de Zonas Costeiras em Territórios Insulares: Será o Planeamento Territorial a Solução?

Pereira, M*; Calado, H**; Porteiro, J**.

(*) Universidade Nova de Lisboa, e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional -Avenida de Berna,26C- 1069-061 Lisboa

ma.pereira@fcsb.unl.pt

(**) Universidade dos Açores, Dep. de Biologia, Secção de Geografia – Rua da Mãe de Deus 9500 Ponta Delgada

calado@notes.uac.pt

porteiro@notes.uac.pt

Abstract

The need for strategic and sustainable coastal policies lead to the 1EU ICZM Recommendation of May 2002. However, some stakeholders discuss that an ICZM Directive should be proposed. This increase demand for regulations and decision support is producing a “boom” of Plans and Strategies at different scales and levels. The general and integrated character of strategies makes them useful in large scales, as the European or National levels. But, when operational actions are need, they tend to be programmed at a regional/local level and mostly based on Spatial Planning. On Small Islands the need fo new models and scientific knowledge for a more sound Coastal Management is on debate.

The discussion on this paper evolves around the strategies to be developed on Small Islands, as those territories have distinctive features, problems and needs. The case study to support the discussion will be the elaboration of Coastal Zone Mngement Plans for four Small Islands in the Azores Archipelago: Santa Maria; Graciosa; Flores and Corvo.

¹ 2002/413/EC, Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of integrated coastal zone management, OJ L148 of 6.6.2002.

1. Problematização

A crescente pressão antrópica sobre as zonas costeiras e o conseqüente aumento da sua vulnerabilidade têm ampliado o enfoque sobre a temática da sua gestão. A concentração de usos, nem sempre compatíveis, associada à fragilidade das zonas costeiras, fazem com que os objectivos de protecção conflituem com aqueles do desenvolvimento económico. Assim, à clássica dialéctica entre desenvolvimento e ordenamento, junta-se a do ordenamento e salvaguarda (Merlin, 2002).

Na evolução do ordenamento das zonas costeiras identificam-se preocupações diversas (O’Riordan e Velliga, 1993), indissociáveis dos paradigmas dominantes em cada momento e das situações-problema a que é preciso dar resposta: entre as décadas de cinquenta e setenta dominaram as abordagens sectoriais e com fracas preocupações ecológicas; nas duas décadas subsequentes as questões ambientais ganharam importância crescente, a par da integração e coordenação entre sectores, combinando intervenções reactivas e pró-activas. Desde os anos noventa que o conceito de desenvolvimento sustentável detém a hegemonia, a par da valorização ambiental e da participação pública. A evidência da exploração compulsiva e desregrada, a par da emergência da noção de recursos finitos, foram determinantes para as mudanças referidas.

Nos últimos anos multiplicaram-se as orientações para a intervenção, emanadas de organismos internacionais e nacionais, em busca dos melhores processos e instrumentos capazes de responder ao acumular de disfunções que afectam esta faixa do território, apesar dos esforços promovidos no sentido da sua resolução e/ou precaução. O planeamento e a gestão das zonas costeiras são os mecanismos de intervenção mais defendidos, quer na sua componente estratégica, quer na sua componente operacional (Kay e Alder, 1999). Porém, a sua adopção deve ser adaptada aos contextos territoriais, socio-económicos e políticos de aplicação, para assegurar a sua maior aceitação pelas comunidades afectadas e, conseqüentemente, garantir a sua eficácia.

Esta problemática ganha particular acuidade em pequenos territórios insulares onde as especificidades locais (exiguidade da sua dimensão, características morfológicas, fragilidade do ecossistema,...) induzem uma maior concentração de actividades junto à linha de costa, exacerbando as pressões sobre os ecossistemas litorais. Este facto representa um desafio para as políticas de ordenamento e gestão, no sentido de

encontrar os instrumentos mais ajustados à obtenção de resultados capazes de articular os objectivos de desenvolvimento com os objectivos salvaguarda e valorização dos recursos naturais, quase sempre a base das economias insulares.

A presente comunicação aborda esta temática, tomando como caso de estudo o modelo de intervenção adoptado no litoral das quatro ilhas açoreanas de menor dimensão territorial: Santa Maria, Graciosa, Flores e Corvo.

2. Intervenção nas zonas costeiras: princípios orientadores

A Recomendação 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2003, para a Gestão Integrada de Zonas Costeiras (GIZC) estabelece Princípios Gerais para a boa prática da Gestão Integrada:

Integração;

Longo Prazo;

Gestão adaptativa;

Respeito pelas Especificidades Locais;

Trabalhar com Processos Naturais;

Usar a diversidade de Instrumentos disponíveis.

Por outro lado a estratégia de GIZC nacional (2006), adopta nove Princípios Fundamentais a observar, designadamente:

Sustentabilidade e solidariedade intergeracional;

Coesão e equidade social;

Prevenção e precaução;

Abordagem sistémica;

Suporte científico e técnico;

Subsidiariedade;

Participação;

Co-responsabilização;

Operacionalidade.

No arquipélago dos Açores a maioria da população, do povoamento e das actividades económicas da concentram-se na orla costeira, sobretudo devido às condicionantes

físicas do território apresenta (fisiografia, clima, insularidade, etc). Nesta faixa encontram-se também algumas das áreas de maior valor natural e ambiental.

De facto, esta área evidencia uma forte incidência de interesses e actuações públicas e privadas, nomeadamente pela sua particular vocação para as actividades de recreio, lazer, turismo e de pesca, sectores relevantes no contexto da economia regional. No entanto, as estratégias de desenvolvimento regional não têm, até à data, acautelado a capacidade de carga do litoral e a gestão cautelosa dos recursos naturais e ambientais que, pontualmente, apresentam já sinais preocupantes de degradação, podendo a sua persistência comprometer o futuro das comunidades locais.

Reconhecendo a necessidade de intervenção urgente, a Administração Regional decidiu promover na Região os instrumentos de planeamento definidos no País para a orla costeira, embora acautelando as particularidades intrínsecas aos territórios insulares. Assim, no Arquipélago dos Açores os Princípios e Objectivos a observar na elaboração dos planos de ordenamento da orla costeira, contidos na Resolução n.º 138/2000, de 17 de Agosto, do Governo Regional dos Açores, e são resumidamente os seguintes:

Respeito pelas condições geotécnicas, conservação do recurso água e delimitação de zonas de risco;

Urbanização (limitações, condicionalismos, usos do solo urbanos, etc.);

Edificabilidade (estabilidade de construção, tipologia de construção por uso do solo e área de construção);

Vocações e dimensão cultural específicas de cada ilha.

A adaptação destes princípios constitui o primeiro sinal de que existem aspectos peculiares decorrentes da insularidade, dispersão geográfica e condições geotectónicas do arquipélago. No seu seguimento o processo de elaboração dos POOC na Região tem sido balizado por exigências específicas aos níveis técnico e metodológico.

3. Planeamento e Gestão em zonas costeiras insulares – o exemplo das mais pequenas ilhas açoreanas

3.1 Os instrumentos

3.1.1 O Projecto LITOSOST

O projecto “Gestão Sustentável do Desenvolvimento Social, Económico e Ecológico das Áreas Litorais da Macaronésia”, designado pelo acrónimo LITOSOST, insere-se na iniciativa comunitária INTERREG III B 2000-2006, Açores-Madeira-Canárias. Trata-se de uma iniciativa das autoridades competentes em matéria de Ordenamento do Território (Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, através da Direcção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos (DROTRH), da Região Autónoma dos Açores, conjuntamente com a Direcção Geral do Ordenamento do Território do Governo Autónomo das Canárias e a Secretaria Regional do Equipamento Social e Transportes, do Governo da Região Autónoma da Madeira), pretendendo definir uma gestão do ordenamento litoral que vise quer a diminuição da pressão urbana e infra-estrutural e a sua regeneração, quer a sua recuperação e acondicionamento para o uso e fruição pública.

Este projecto prossegue os objectivos prioritários do Eixo 4 “Valorização e Gestão Sustentável dos Recursos Naturais e Culturais”, mais concretamente os que decorrem da Medida 4.2 “Meio marinho e costeiro. Ordenamento do litoral e melhoramento da gestão e conhecimento dos recursos marinhos”. Encontrando-se também relacionado com os objectivos do Eixo 1 “Ordenação Territorial e Desenvolvimento Urbano e Rural”, especialmente no objectivo de fomentar novas tecnologias de abordagem ao ordenamento do território.

O LITOSOST contribui ainda para a concretização de diversas opções contempladas no “Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário” (EDEC), encontrando-se também em consonância com o “Programa de Demonstração da Gestão Integrada de Zonas Costeiras” (Integrated Coastal Zone Management – ICZM), promovido pela Comissão Europeia (União Europeia, 2004; Comissão Europeia, 1999).

O objectivo geral do Projecto consiste em incentivar as práticas que conduzam à gestão sustentável do litoral dos arquipélagos dos Açores, Madeira e Canárias. Como objectivos específicos destacam-se o fortalecimento da cooperação entre as autoridades competentes da Macaronésia, a identificação de problemas e potencialidades comuns das orlas costeiras insulares, a formação de pessoal na temática de gestão e conservação

dos recursos naturais e ainda a melhoria do estado geral dos ecossistemas litorais das ilhas atlânticas da União Europeia.

Na Região Autónoma dos Açores (RAA), este projecto tem por área de intervenção a orla costeira das ilhas de Santa Maria, Graciosa, Flores e Corvo, consistindo na elaboração de Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).

3.1.2 Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira – das orientações nacionais às especificidades regionais

Os POOC encontram-se consagrados como Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), de natureza regulamentar, pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), sendo adaptado à Região pelo Decreto Legislativo Regional n.º 14/2000/A, de 23 de Maio, alterado e republicado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 24/2003/A, de 12 de Maio. Os PEOT constituem um meio supletivo de intervenção do Governo, tendo em vista a prossecução de objectivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

Os POOC visam a integração do desenvolvimento sócio-económico com a protecção e valorização ambiental, planeamento e gestão urbanística, para além da defesa costeira, promovendo a articulação institucional e de participação pública. O planeamento ambiental tem por base um conjunto de orientações para o alcance de uma gestão holística de todos os recursos, sejam estes económicos, sociais, culturais ou naturais, assegurando um desenvolvimento sustentável.

Segundo o Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro², e atendendo às adaptações à RAA, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 18/98/A, de 9 de Novembro, constituem objectivos do POOC:

- ordenar os diferentes usos e actividades;

² alterado pelos Decretos-Lei n.º 218/94, de 20 Agosto, n.º 151/95, de 24 de Junho e pelo n.º 113/97, de 10 de Maio

- classificar as praias e regulamentar o uso balnear;
- valorizar as praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos.

Na Região Autónoma dos Açores, os instrumentos de GIZC têm obedecido a exigências próprias. De entre as particularidades apresentadas para os POOC ressaltam especificidades de objectivos e exigências metodológicas. Nos primeiros importa enfatizar os objectivos que decorrem dos princípios específicos contidos na Resolução n.º 138/2000, onde ressaltam as questões do risco aliadas às condições geotectónicas das ilhas; nos segundos destaca-se a apresentação de:

- Base de Dados de Ocupação do DPM para apoio ao licenciamento
- SIG de Apoio à gestão do POOC
- Plano de Monitorização (metodologia e indicadores)
- Avaliação Estratégica Ambiental e Relatório Ambiental do Plano
- Plano de Participação Pública

Como se pode depreender, estas solicitações tendem não só a garantir um maior ajustamento à realidade insular mas também a proporcionar um maior clima de segurança no apoio à decisão e, sobretudo, agilizar os processos de gestão. Embora possam ser úteis em acções de GIZC em qualquer território, ganham particular acuidade em territórios insulares. Tal, decorre das fragilidades acrescidas destes territórios, que exigem soluções mais flexíveis e adaptáveis a sistemas muito dinâmicos e mais vulneráveis.

O contraponto das ilhas com as extensões costeiras da costa continental portuguesa, individualizada em troços para elaboração dos POOC, é, já em si, uma especificidade. Se lhe adicionarmos o facto de estas ilhas serem “pequenas”, é possível inferir outras questões particulares:

- a costa sofre acção das ondas de várias direcções, com sistemas energéticos, de refração/difracção pouco conhecidos, o que potencia uma maior dimensão dos riscos naturais;
- a dependência dos espaços costeiros a todo o “inland” e respectivos instrumentos de gestão; estando aí concentrada a maior parte da população e das actividades

económicas, é justificável a maior atenção das autarquias locais sobre estas parcelas e a sua maior sensibilidade às pretensões locais, nem sempre pautadas pelos princípios da sustentabilidade e da precaução;

- o isolamento físico e social, que tende a exacerbar as tensões e a dificultar o diálogo;
- a (pequena) dimensão do Território versus o (forte) grau de conexão dos agentes;
- O reduzido número de Praias mas inúmeras Zonas Balneares de diferentes tipologias.

Estas condições particulares condicionam situações em que a informação de apoio à decisão pode não ser a suficiente. Por outro lado, em circunstâncias socialmente mais delicadas, os decisores têm, por vezes, dificuldade em impor soluções menos populares por via da proximidade entre os agentes sociais. De facto, as ilhas no interior são mais íngremes e com clima mais adverso, o que induz o povoamento na costa. Porém, aqui os locais mais aprazíveis são os planos a cotas baixas, onde o perigo de galgamentos, instabilidade de arribas, deslizamento, etc. aumenta. Mas a população, habituada a conviver com estas condições, encara com reservas (ou até resistência) soluções que procuram acautelar riscos. Daí que um plano particularmente vocacionado para a intervenção no litoral ganhe particular relevância por abrir um novo ambiente de discussão dos problemas e das soluções.

4 - Modelo de Intervenção dos POOC das Ilhas de Santa Maria, Graciosa, Flores e Corvo

O Modelo de Intervenção (MI) adoptado para os POOC das Ilhas Corvo, Flores, Graciosa e Santa Maria, baseia-se no princípio do uso público, ou seja este é o fim principal a que o MI deve dar primazia. Pretende-se que o MI seja baseado em atitudes pró-activas decorrentes da identificação dos usos e vocações preferenciais de cada classe de espaços definida. Desta forma a apresentação de espaços condicionados que devem responder a um quadro legal específico(ex: DPM) está acautelada na carta de Condicionantes e no Regulamento, mas a gestão operacional decorre da regulamentação das classes de espaços representados na Carta de Síntese.

O MI traduz-se nas seguintes categorias de Áreas e Classes de Espaços:

Faixa Protecção Litoral Emersa

Espaços de Protecção e Conservação da Natureza, os Espaços de Interesse Cénico Singular, as Frentes Urbanas Litorais, as Zonas Balneares e os Espaços Vulneráveis, Faixa Protecção Litoral Imersa
Os Espaços Imersos de Uso Restrito e os Espaços Naturais Marinhos.

Área de Protecção Complementar Emersa

Constituída pelas restantes áreas que integram a Zona Terrestre de Protecção e onde se assume na generalidade as propostas dos PMOT

Área de Protecção Complementar Imersa

Constituída pelas restantes áreas que integram a Faixa Marítima de Protecção.

A Faixa de Protecção Litoral delimita um conjunto de áreas que pela sua riqueza, importância ou vulnerabilidade devem ter vocação de uso público com infraestruturização programada, cingida ao estritamente necessário quando envolva construções e onde a impermeabilização existente para usos privados deve ser gradualmente inviabilizada e retirada.

A Faixa de Protecção Litoral possui ainda uma área imersa, onde devem ser observados princípios de precaução na prática de todas as actividades. A estratégia subjacente é de que existem fins principais e fins secundários e as acções necessárias para atingir os segundos não podem comprometer os primeiros. Os fins principais das zonas costeiras imersas são aqueles que dizem respeito ao uso colectivo: a actividade banhar, o mergulho amador e a conservação da natureza. Assim, actividades cujo impacto é desconhecido para os fins principais devem ser interditas numa faixa de segurança. Por exemplo a extracção de areais dos fundos do mar nos Açores, não está ainda suportada por conhecimento técnico e científico que permitam prever o impacte da alteração das manchas de empréstimo de sedimentos ao nível da alteração dos perfis de Praia. Por observação do princípio da precaução a extracção deve então ser relegada para áreas fora desta Faixa de Protecção. Acresce ainda o facto de os Açores apresentarem já um número considerável de áreas classificadas com extensão para o mar. Também nestas é importante reforçar a regulamentação dos usos e actividades

Relativamente às Frentes Urbanas Litorais, foram feitos exercícios de intervenção que resultam em propostas com critérios de privilégio do uso público e que

cumulativamente absorvem a estratégia da determinação de fins principais (os públicos) e a protecção de pessoas e bens. Desta modo e de forma genérica pretendeu-se que as áreas pertencentes às Frentes Urbanas Litorais perfizessem contínuos de intervenção dando primazia à qualificação dos espaços públicos e não alterando a mancha de áreas urbanas e urbanizáveis previstas nos PMOT. No entanto, sempre que estas coincidam com áreas vulneráveis, então a proposta do POOC será atribuir lhes vocações de uma sub classe de Espaços Verdes Urbanos (Jardins, Parques, Campismo, Campo de jogos, etc) ficando deste modo salvaguardado que o investimento público será em equipamentos que não envolvam impermeabilização e não há lugar ao licenciamento de loteamentos ou construção privada.

5 Do modelo de intervenção à gestão da intervenção – os próximos desafios

Através deste MI será possível salvaguardar os princípios e objectivos definidos na Resolução n.º 138/2000, de 17 de Agosto do Governo Regional dos Açores onde as preocupações com o respeito pelas condições geotécnicas, delimitação de zonas de risco, urbanização e edificabilidade estão entre as mais salientadas. De facto o MI proposto pretende conciliar a vocação de uso público das zonas costeiras com a retirada sistemática e gradual dos usos privados que envolvam o risco de perda de pessoas e/ou bens. Esta é a razão pela qual as frentes Urbanas Litorais não foram sonogadas da área de intervenção nem das propostas ao nível do Programa de Execução.

Em suma a implementação do MI preconizado na proposta dos POOC das ilhas de Santa Maria, Graciosa, Flores e Corvo poderá permitir,

-manter as manchas de áreas urbanas e urbanizáveis previstas nos PMOT, embora as áreas de interface litoral devam ser afectas exclusivamente ao uso publico e preferencialmente usos que não exijam infra estruturas impermeabilizantes para a sua prática;

-reduzir o numero de intervenções de Defesa Costeira com recurso a obras de engenharia pesada e investimentos avultados;

-concorrer para garantir a segurança e a mitigação de riscos costeiros agindo em simultâneo com outras intervenções sectoriais:

- estabelecer regras claras que tornarão mais difícil viabilizar pretensões movidas por agendas pessoais;
- potenciar a integração do “inland”por via da área complementar de protecção;
- reforçar a ligação das populações ao mar através de sinais claro de qualificação e devolução do Domínio Público aos cidadãos para efectivo usufruto e vivência em condições condignas;

A última nota desta reflexão diz respeito ao maior desafio em análise: a implementação. Esta é de facto a fase em que ainda não existem provas dadas de que a RAA consiga prosseguir o estabelecido nos POOC sem vacilar. Por um lado os POOC aprovados têm ainda um curto período de implementação. Por outro, será necessário proceder à monitorização e avaliação isentas dos mesmos para que se possa obter um ponto da situação correcto. Inevitavelmente, se a monitorização e avaliação da implementação não for efectuada correctamente continuaremos apenas a formular juízos de valor necessariamente influenciados por motivações pessoais. Este pode constituir o verdadeiro risco do Planeamento Espacial como instrumento de gestão Costeira na RAA.

Bibliografia

Beller, W.; D’Ayala, P.; Hein, P. (Ed.)(1990) Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands, Unesco

Hess, Alison (1990) “Overview: Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands”, Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands, Vol. 5, pp. 3-14

Kay, Robert; Alder, Jacqueline (1999) Coastal Planning and Management, London, E&FN SPON

O’Riordan, T.; Velliga, P. (1993) ”Integrated coastal zone management: the next steps”, in World Coast’93 (Eds. P. Beukenkamp, P. Gunther, R. Klein), pp. 409-413, National

Institute for Coastal and Marine Management, Coastal Zone Management Centre,
Noordwijk, the Netherlands

Macelli, Anthony (1990), Sustainable Development and Environmental Management:
The case of the Small Mediterranean Island of Gozo”, Sustainable Development and
Environmental Management of Small Islands, Vol. 5, pp. 169-181

Merlin, Pierre (2002) L'Aménagement du Territoire, Paris, PUF