

VII CONGRESSO SOBRE PLANEAMENTO E GESTÃO DAS ZONAS COSTEIRAS DOS PAÍSES DE EXPRESSÃO PORTUGUESA

Biodiversidade costeira: o que a nova geração de POOC traz de novo para a conservação da Biodiversidade: uma reflexão em torno da experiência portuguesa

Ana Maria de Morais BARROCO¹, e Paulo Talhadas SANTOS²

¹ Arqt.ª Paisagista, Quatenaire Portugal; +351213513200, abarroco@quatenaire.pt

² Biólogo, CIIMAR, Faculdade de Ciências, Universidade do Porto, +351220402740 ptsantos@fc.up.pt

Resumo:

A nova geração de POOC veio possibilitar uma conservação mais eficaz da Biodiversidade costeira. Como é que o novo enquadramento legal e a multiplicidade de instrumentos de gestão territorial em vigor contribuem para uma efetiva biodiversidade costeira?

Com a publicação do DL 309/93, de 2 de setembro, são criados em Portugal pela primeira vez os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), como planos especiais, os quais tinham como objetivo genericamente: (i) o ordenamento e a orientação do desenvolvimento dos diferentes usos e atividade específicas da orla costeira; (ii) a classificação e regulamentação do usos balnear e respetiva valorização e qualificação das praias; (iii) a defesa e conservação da natureza.

Passados 20 anos do início da elaboração dos primeiros POOC, a experiência acumulada dos diversos interlocutores na prática de planeamento (quer dos técnicos, quer dos decisores políticos), a evolução conceptual dos próprios modelos associados aos diversos POOC já publicados, os quais traduzem a evolução do conhecimento técnico-científico e, também, toda a alteração legislativa produzida; e o reconhecimento e consciencialização pública da importância da biodiversidade e da proteção e defesa do ambiente justificam que a primeira geração de POOC elaborados em Portugal sejam demonstrativos desta evolução. Pode afirmar-se que o último POOC publicado em Portugal em setembro de 2012 (POOC do Faial), é em termos conceptuais um POOC de 2ª geração em relação aos primeiros publicados no ano de 1998 (Cidade de Cascais-Forte de S. Julião e Sines-Burgau).

A recente legislação publica sobre estes planos, nomeadamente o DL n. 159/2012, de 24 de julho e o DLR n.º 35/2012 de 16 de agosto, traduzem esta evolução e permitem-nos refletir sobre a eficácia dos mecanismos de conservação que daqui resultarão para a biodiversidade da zona costeira, com base na extrapolação das experiências acumuladas.

A assunção dos riscos como tema fundamental da futura geração de POOC, que inclui os associados aos recursos e valores naturais, e as preocupações com a gestão e a operacionalidade destes instrumentos surgem como fatores essenciais na sua elaboração o que é promissor de uma visão em prol da gestão integrada da zona costeira.

Com base neste referencial e pensando em territórios onde a prática de ordenamento do território, em geral, e das zonas costeiras, em particular, está a dar os primeiros passos, será apresentada uma reflexão sobre os aspetos que se consideram fundamentais que os futuros POOC salvaguardem, em termos de valores e recursos naturais, e os melhores mecanismos para atingirem esses objetivos. Exemplificando, citamos a maior facilidade para a inclusão de património natural não protegido pela rede nacional de áreas protegidas ou mesmo pela Rede Natura 2000, tendo como base os riscos acima referidos ou estudos actualizados sobre habitats e Biodiversidade.

A experiência e o aprofundamento do conhecimento são alicerces fundamentais para o exercício de planeamento e de ordenamento mas cada território é único e inimitável o que exige capacidade de interpretar, auscultar, reconhecer e propor modelos adequados a cada contexto, como se depreende da experiencia portuguesa apresentada.

Palavras-chave: Zona costeira, Biodiversidade, gestão integrada, ordenamento do território, POOC

1. INTRODUÇÃO

Os POOC, Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), foram introduzidos no regime jurídico português em 1993, por obra do Decreto-Lei nº 309/93 de 2 de Setembro. Sendo classificados como planos especiais, tinham como objetivo, genericamente, o ordenamento e a orientação do desenvolvimento dos diferentes usos e atividade específicas da orla costeira, a classificação e regulamentação do usos balnear e respetiva valorização e qualificação das praias e a defesa e conservação da Natureza. De uma forma mais detalhada, são instrumentos de natureza regulamentar da competência da administração central cujos objectivos são ordenar os usos e actividades da orla costeira, classificar as praias e regulamentar o uso balnear, valorizar e qualificar as praias consideradas estratégicas por motivos ambientais ou turísticos, orientar o desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira, e assegurar a defesa e conservação da natureza. A área de intervenção dos POOC abrange uma largura máxima de 500 metros contados a partir do limite das águas do mar para terra e uma faixa marítima de protecção até à batimétrica dos 30 metros.

Passados vinte anos de aplicação da legislação, a experiência acumulada dos diversos interlocutores na prática de planeamento (quer dos técnicos, quer dos decisores políticos), bem como a evolução conceptual dos próprios POOC entretanto publicados, era evidente a necessidade de uma actualização destes instrumentos legais tão relevantes para o ordenamento do território, em especial das zonas costeiras, actualmente as que sofrem mais pressões de ocupação do território com usos e actividades potencialmente inconciliáveis com os objetivos de protecção dos ecossistemas e da Biodiversidade. A nova geração de POOC veio possibilitar uma conservação mais eficaz da Biodiversidade costeira. Como é que o novo enquadramento legal e a multiplicidade de instrumentos de gestão territorial em vigor contribuem para uma efetiva biodiversidade costeira? É objetivo desta reflexão sintetizar a experiência portuguesa destes últimos 20 anos da elaboração dos POOC, realçando os impactes que estes tiveram em termos de protecção dos recursos naturais e da biodiversidade e alertando para as especificidades de cada território que conduziram à definição de modelos distintos, quer em termos de conteúdos de análise quer em termos das opções adotadas.

2. UMA EVOLUÇÃO CONCEPTUAL DOS POOC

A consciencialização pública acerca da importância da biodiversidade e da protecção e defesa do ambiente, derivadas da evolução do conhecimento técnico-científico, bem como a integração de legislação comunitária recente, conduzindo a alterações legislativas nacionais, trouxeram um novo paradigma. Deve referir-se que esta consciencialização abrangeu vastos e importantes sectores da sociedade, incluindo os organismos do Estado e a população em geral, representada pela classe política e pelas organizações não governamentais de ambiente, que sempre tiveram uma participação relevante na discussão pública dos POOC.

Assim sendo, ao longo dos anos, a primeira geração de POOC elaborados em Portugal é demonstrativa da evolução acima referida. Neste sentido, pode afirmar-se que o último POOC publicado em Portugal em setembro de

2012 (POOC do Faial, Açores) é, em termos conceptuais, um POOC de 2ª geração em relação aos primeiros publicados no ano de 1998 (Cidade de Cascais-Forte de S. Julião e Sines-Burgau).

3. UMA NOVA GERAÇÃO DE PLANOS

A recente legislação publicada em Portugal sobre os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho e o Decreto Legislativo Regional n.º 35/2012/A de 16 de agosto, traduzem a evolução acima abordada e permitem-nos refletir sobre a eficácia dos mecanismos que daqui resultarão para a conservação da Biodiversidade da zona costeira, com base na extrapolação das experiências acumuladas na elaboração de vários POOC, nas discussões públicas e na análise dos POOC entretanto publicados.

A assunção dos riscos como tema fundamental da futura geração de POOC, que inclui os associados aos recursos e valores naturais, e as preocupações com a gestão e a operacionalidade destes instrumentos, surgem como factores essenciais na sua elaboração, o que é promissor de uma visão em prol da gestão integrada da zona costeira.

Alguns aspetos vertidos nestes diplomas como a própria definição da área de intervenção a submeter aos POOC e respetiva adaptação introduzida no diploma da Região Autónoma dos Açores, traduzem, não só, as especificidades territoriais como, também, a identificação de desafios diferentes que se colocam à gestão integrada das zonas costeiras a curto/médio prazo, diversos do que presidiram à elaboração dos POOC de primeira geração.

A este propósito e como exemplo, o reconhecimento de que no território continental os POOC poderão abranger uma área superior à definida na legislação anterior (prevendo que a zona terrestre de proteção se estenda até aos 1000 m), situação não prevista para os Açores, ou a necessidade de incluir as áreas sob jurisdição portuária e militar (no caso dos Açores) resultam desta experiência.

Não menos importante é a percepção e a assunção de um contexto diferente em termos dos instrumentos de gestão territorial existentes e de um nível de envolvimento e participação efetiva dos diversos agentes territoriais diferente do passado. Pode-se, assim, afirmar que estamos perante uma legislação que reflete um estágio de prática de ordenamento, também, diferente.

Com base neste referencial e pensando em territórios onde a prática de ordenamento do território, em geral, e das zonas costeiras, em particular, está a dar os primeiros passos, é importante reflectir sobre os aspectos que se consideram fundamentais que os futuros POOC salvaguardem, em termos de valores e recursos naturais, e os melhores mecanismos para atingirem esses objetivos.

4. OS POOC E A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

A Biodiversidade pode ter um papel estruturante na elaboração dos POOC, desde que, cumulativamente, se verifique a disponibilidade de informação de base, e a sensibilidade das equipas técnicas que elaboram os POOC para com a temática.

A este respeito, como primeiro resultado palpável da primeira geração de POOC, deve ser referido o exemplo do ordenamento dos acessos às praias, e sobre o qual vale a pena reflectir. Antes dos POOC, o acesso às zonas de banhos, principalmente durante a época balnear, caracterizava-se por um caos completo, onde cada utente deste serviço de ecossistema procurava o seu caminho através das dunas. O resultado, uma enorme pressão de pisoteio e a progressiva destruição das plantas que conferem protecção às dunas, seguindo-se naturalmente o efeito erosivo do vento e das ondas com o conseqüente desmonte das dunas. A esta degradação pelo pisoteio somava-se, frequentemente, outra provocada por estacionamento de viaturas nos espaços dunares. Em certos locais podia ainda existir uma terceira categoria de destruição, causada pela circulação de veículos, principalmente de duas

rodas, muitas vezes em competições organizadas no espaço dunar. Com a operacionalização das directrizes dos POOC foram criados passadiços através das dunas, foram retiradas as áreas de estacionamento livre nas dunas e foram colocadas algumas barreiras de limitação à utilização do espaço dunar pelos veraneantes e veículos motorizados. Como resultado, a Biodiversidade nas zonas dunares incrementou, a estabilização dunar pela cobertura vegetal melhorou, e criaram-se mesmo, em alguns locais, condições para o crescimento e expansão de plantas endémicas típicas destes habitats, como por exemplo *Coincya johnstonii* ou *Jasione lusitânica*.

O processo de recuperação dunar foi ainda acelerado com a instalação de grelhas de retenção de areia em muitas praias, aumentando quer a Biodiversidade quer a resiliência unar aos fenómenos erosivos.

Um dos melhores exemplos que podemos referir sobre a nova geração de POOC relaciona-se com a maior facilidade actual para a inclusão, nos regulamentos e nas condicionantes dos POOC, de mecanismos de protecção de património natural não abrangido pela rede nacional de áreas protegidas nem pela Rede Natura 2000, tendo como base os riscos associados aos recursos e valores naturais e estudos actualizados sobre os habitats e a Biodiversidade da área a ordenar. Entre estes riscos encontram-se diversas categorias de pressões que podem resultar em perda de habitat e de Biodiversidade. Entre elas podemos referir a construção de empreendimentos turísticos em áreas litorais e a construção de infraestruturas marinhas que podem potenciar os efeitos negativos da erosão costeira e da subida do nível do mar.

A este propósito deve referir-se que, numa perspectiva de elaboração de POOC em territórios onde só agora se inicia a prática sistemática, coerente e fundamentada de ordenamento do território das zonas costeiras, pode constituir um obstáculo de monta a ausência de estudos de base (com a profundidade desejável) sobre os habitats e a Biodiversidade. Contudo, nestes casos, acima de uma perspectiva de desenvolvimento económico a todo o custo, deve ser usado o princípio da precaução, enquanto não for produzido conhecimento científico necessário. Também nestes territórios, a presença de uma rede nacional de áreas protegidas formalmente constituída poderá não estar complementada com uma rede secundária de áreas relevantes para a conservação de espécies e habitats prioritários, muitas vezes de reduzida dimensão geográfica. Neste caso, será de todo o interesse efectuar estudos preliminares no sentido de identificar os principais valores das áreas a ordenar, em tempo útil para que os resultados possam ser integrados nos regulamentos a propor.

A análise aos POOC publicados e da respectiva discussão pública mostra que os regulamentos elaborados para os POOC têm de apresentar um mínimo denominador comum relativo aos *stakeholders*, nomeadamente as autarquias, as associações de pescadores, os *lobbies* do turismo, da indústria, e de outras entidades com interesses opostos, maioritariamente pouco preocupados com os habitats e a Biodiversidade. Numa perspectiva de elaboração de POOC para o futuro, deve promover-se uma discussão tecnicamente fundamentada, partindo de uma plataforma coerentemente apostada na conservação do património natural, e evitar que os regulamentos se destinem a cobrir um conjunto de interesses diversos dos objectivos dos POOC mas defendidos pelos intervenientes acima referidos.

Finalmente, deve ser sublinhado que vários dos POOC foram elaborados sem estudos de riscos naturais, resultando em propostas de ocupação e utilização do território que podem constituir situações de passivo ambiental, implicando custos acrescidos de manutenção ou remediação, como têm sido os casos de forte erosão costeira verificados na costa portuguesa. Nestes casos verifica-se sistematicamente o óbvio: os custos sociais e económicos associados à resolução de problemas ambientais derivados de decisões pouco amadurecidas ou obedecendo a horizontes temporais curtos e influenciados por ciclos eleitorais são sempre muito mais elevados do que os custos associados à solução imediata dos problemas.

5. CONCLUSÕES

A experiência e o aprofundamento do conhecimento são alicerces fundamentais para o exercício de planeamento e de ordenamento mas cada território é único e inimitável o que exige capacidade de interpretar, auscultar, reconhecer e propor modelos adequados a cada contexto, como se depreende da experiência portuguesa apresentada. O mesmo se passa com a elaboração dos POOC e é fundamental que se tenham em conta, na sua elaboração, os melhores conhecimentos sobre o património natural, as vantagens da sua conservação nos

ambientes costeiros, e a necessidade de não subordinar os regulamentos dos POOC a uma lógica de desenvolvimento que passe ao lado das questões de sustentabilidade, de valorização do património natural e da sua integração numa lógica de promoção da Biodiversidade costeira como elemento estruturante da socio economia local e regional.

Apesar da nova legislação não ser perfeita e incidir bastante na gestão das praias, as equipas responsáveis pela elaboração e revisão dos POOC dispõem de um instrumento suficientemente flexível para atender às prementes necessidades de conservação da Biodiversidade e, simultaneamente, promover a área costeira abrangida.

Não menos importante na elaboração de futuros POOC é o reconhecimento do contexto de desenvolvimento destes planos em relação aos instrumentos de gestão territorial em vigor, bem como o estágio de envolvimento e participação dos diversos atores territoriais nestes processos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DL n.º 309/93, de 2 de setembro

DL n.º 159/2012, de 24 de julho

DLR n.º 35/2012 de 16 de agosto

POOC Caminha – Espinho RCM n.º 25/99, de 7 Abril, com a redacção dada pela RCM n.º 154/2007. de 2 de Outubro

POOC Ovar – Marinha Grande RCM n.º 142/2000, de 20 Outubro

POOC Alcobaca - Mafra RCM n.º 11/2002, de 17 Janeiro

POOC Cidadela – S. Julião da Barra RCM n.º 123/98, de 19 de Outubro

POOC Sintra - Sado RCM n.º 85/2003, de 25 de Junho

POOC Sado - Sines RCM n.º 136/99, de 29 de Outubro

POOC Sines - Burgau RCM n.º 152/98, de 30 Dezembro

POOC Burgau – Vilamoura RCM n.º 33/99, 27 de Abril

POOC Vilamoura – Vila Real St. António RCM n.º 103/2005, 27 de Junho

POOC Costa Norte S. Miguel DRR n.º 6/2005/A, de 17 de Fevereiro

POOC Ilha Terceira DRR n.º 1/2005/A, de 15 de Fevereiro

POOC Ilha de S. Jorge DRR n.º 24/2005/A, de 26 de Outubro

POOC Costa Sul S. Miguel RR n.º 29/2007/A, de 5 de Dezembro, suspenso parcialmente pelo DRR n.º 16/2009/A, de 16 de Dezembro

POOC Ilha Graciosa DRR n.º 13/2008/A, de 25 de Junho

POOC Ilha do Corvo DRR n.º 14/2008/A, de 25 de Junho

POOC Ilha de Sta. Maria DRR n.º 15/2008/A, de 25 de Junho

POOC Ilha das Flores DRR n.º 24/2008/A, de 26 de Novembro