

GUIA TÉCNICO PARA O LITORAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES, PORTUGAL: OS NOVOS DESAFIOS DE GOVERNAÇÃO, PLANEMAMENTO E ORDENAMENTO

Governança, planeamento e ordenamento das zonas costeiras

Ana Maria de Morais BARROCO¹, Nuno CRUZ², Paulo ALVES³, Paulo Talhadas SANTOS⁴

¹ Arqt.ª Paisagista, Quaternaire Portugal; +351213513200, abarroco@quaternaire.pt

² Eng. Geólogo, Universidade de Aveiro; +919694230, nbdacruz@gmail.com

³ Biólogo, CIBIO-UP, Faculdade de Ciências, Universidade do Porto, +351252660411 paulo.alves@fc.up.pt

⁴ Biólogo, CIIMAR, Faculdade de Ciências, Universidade do Porto, +351220402740 ptsantos@fc.up.pt

Resumo:

Após ter na última década elaborado os Planos de Ordenamento da Orla Costeira e considerando que os novos desafios que se colocam à gestão integrada da zona costeira na Região Autónoma dos Açores (RAA) requerem a avaliação desta experiência, face aos novos paradigmas associados à prossecução dos objetivos de planeamento e de desenvolvimento sustentável, a Direção de Serviços do Ordenamento do Território (DSOT), da Direção Regional do Ambiente (DRA), elegeu como prioritária esta reflexão em torno do conceito de zona costeira na RAA.

Apostando numa nova atitude e no envolvimento afetivo e efetivo dos diferentes interlocutores territoriais, a DSOT assinalou este novo ciclo através da elaboração e publicação de um conjunto de reflexões sobre dimensões fundamentais de apoio à emergência de uma gestão integrada da zona costeira da RAA.

O projeto enquadrou-se no âmbito do Projeto LITOMAC – Cooperação e Sinergias no Estabelecimento e Planeamento Sustentável das Zonas Litorais da Região da Macaronésia, de que fazem parte os arquipélagos dos Açores, da Madeira e das Canárias, integrado no Programa PCT-MAC 2007-2013, que é um Acordo de Cooperação Transnacional.

Esta iniciativa concretizou-se através da publicação em 2012 de três documentos complementares dirigidos a públicos-alvo diferentes, nomeadamente o “Guia Técnico” para o Litoral da RAA, objeto da presente comunicação, o “Manual de Intervenções” no Litoral da RAA e o “Guia de Informação ao Cidadão”.

No âmbito desta comunicação são expostas as principais conclusões resultantes da reflexão efetuada em torno dos desafios que se põem à gestão integrada da zona costeira na RAA, apresentando-se as várias hipóteses que resultam da aplicação do conceito de zona costeira às características geomorfológicas do território insular, bem como o modelo de governação desenvolvido face à fragmentação territorial que caracteriza o arquipélago, que obrigou a conceber uma arquitetura de organização específica e adaptada à realidade institucional e territorial da RAA.

Palavras-chave: Zona costeira, gestão integrada, governação, Açores

1. INTRODUÇÃO

O “Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma do Açores” foi uma iniciativa da Direção de Serviços do Ordenamento do Território (DSOT), da Direção Regional do Ambiente (DRA) da Região Autónoma dos Açores (RAA).

O projeto enquadrou-se no âmbito do Projeto LITOMAC – Cooperação e Sinergias no Estabelecimento e Planeamento Sustentável das Zonas Litorais da Região da Macaronésia, de que fazem parte os arquipélagos dos Açores, da Madeira e das Canárias, integrado no Programa PCT-MAC 2007-2013, que é um Acordo de Cooperação Transnacional.

O LITOMAC apresenta como objetivo principal “o estabelecimento de faixas litorais definidas em função de um conjunto de variáveis ambientais e territoriais, adaptadas à singularidade de cada uma das ilhas, constituindo uma ferramenta fundamental na gestão do litoral” e está estruturado através de um conjunto de objetivos específicos aos quais se associam atividades.

Após ter na última década elaborado os Planos de Ordenamento da Orla Costeira e considerando que os novos desafios que se colocam à gestão integrada da zona costeira na Região Autónoma dos Açores (RAA) requerem a avaliação desta experiência, face aos novos paradigmas associados à prossecução dos objetivos de planeamento e de desenvolvimento sustentável, a Direção de Serviços do Ordenamento do Território (DSOT), da Direção Regional do Ambiente (DRA), elegeu como prioritária esta reflexão em torno do conceito de zona costeira na RAA, alicerçada na participação ativa de todos os intervenientes que estão envolvidos na sua utilização e gestão.

Esta iniciativa concretizou-se através da publicação em 2012 de três documentos complementares dirigidos a públicos-alvo diferentes, nomeadamente:

- i) O “**Guia Técnico**” para o Litoral da RAA, que sintetiza os principais desafios que se põem à gestão integrada da zona costeira, refletindo sobre o seu conceito e respetivo modelo de governação a médio/ longo prazo;
- ii) O “**Manual de Intervenções**” no Litoral da RAA, que identifica, avalia e seleciona um conjunto de intervenções tipo na zona costeira que possam simbolizar quer boas práticas, quer áreas-problema ou ainda intervenções alternativas;
- iii) O “**Guia de Informação ao Cidadão**”, que corresponde a uma publicação que pode ser consultada on line que tem como objetivo apelar, em geral, à participação afetiva e efetiva da população na gestão da zona costeira, alertando-a, em particular, para as situações de risco e perigo associadas à sua utilização.

Ao Guia Técnico coube a missão de:

- i) “**Olhar**” para a zona costeira refletida nos planos de ordenamento da orla costeira da RAA, sintetizando: o conceito de zona costeira; o nível de integração das políticas e dos instrumentos; o modelo de gestão associado; e a tipologia das intervenções, o nível de participação e de envolvimento dos diversos atores;
- ii) “**Contextualizar**” os desafios que se põem à gestão integrada da zona costeira na RAA, refletindo: que conceito de zona costeira e que modelo de governação a longo prazo devem ser adotados no território da RAA à luz do enquadramento estratégico nacional e comunitário;
- iii) “**Definir**” o quadro de referência estratégica da RAA para a elaboração de uma estratégia de gestão integrada da zona costeira insular.

A abordagem metodológica que se desenvolveu para a elaboração do Guia Técnico assentou num conjunto de princípios orientadores do processo, nomeadamente:

- i) **Abordagem estratégica**, isto é, a identificação preliminar dos domínios /fatores fundamentais que foram analisados, caracterizados e avaliados de apoio à elaboração do diagnóstico estratégico e à formulação de uma visão de ordenamento e desenvolvimento sustentável da zona costeira;
- ii) **Integração**, multidisciplinaridade e conceção de um modelo de sustentabilidade evolutivo, isto é, a construção de um diagnóstico prospetivo associado a um quadro de sustentabilidade territorial que serviu de base à discussão e à reflexão sobre a identificação dos desígnios regionais para a prossecução da gestão integrada da sua zona costeira no contexto da estratégia nacional para gestão integrada da zona costeira [ENGIZC];

- iii) **Mobilização e envolvimento**, isto é, a imprescindibilidade da DRA/ DSOT ter tido um papel ativo na construção e nas opções adotadas, durante todo o processo de construção da Visão, atendendo a que teve um papel decisivo na sua concretização e evolução, bem como na capacidade de envolver os diversos intervenientes, fomentando a sua participação, desde o início do trabalho, de forma a auscultar os seus problemas de gestão, as suas expectativas e a criar um espaço de discussão, de reflexão com repercussões na estratégia formulada e nas publicações produzidas.

A metodologia proposta foi estruturada em torno de três dimensões de trabalho que correspondem a produtos distintos e corporizam vertentes complementares:

- i) **Dimensão analítica**, centrada no conjunto de tarefas de natureza técnica destinadas a estabelecer e a caracterizar o quadro atual da zona costeira na RAA, nomeadamente, características intrínsecas (potencialidades e problemas), práticas de planeamento e de gestão, condições institucionais que permitiram estabelecer e validar o diagnóstico estratégico de apoio à assunção de um modelo de gestão integrada;
- ii) **Dimensão estratégica**, que envolveu a formulação da visão da zona costeira insular, o modelo de governação associado e o respetivo quadro de referência estratégica de apoio à gestão integrada da zona costeira na RAA;
- iii) **Dimensão operacional (comunicação e divulgação)**, entendida neste contexto como a dimensão das tarefas necessárias que permitiram mobilizar um conjunto de interlocutores, bem como a adaptação dos diversos conteúdos técnicos para a divulgação.

No âmbito desta comunicação são expostas as principais conclusões resultantes da reflexão efetuada em torno dos desafios que se põem à gestão integrada da zona costeira na RAA, apresentando-se as várias hipóteses que resultam da aplicação do conceito de zona costeira às características geomorfológicas do território insular, bem como o modelo de governação desenvolvido face à fragmentação territorial que caracteriza o arquipélago, que obrigou a conceber uma arquitetura de organização específica e adaptada à realidade institucional e territorial da RAA.

2. O CONTEXTO REGIONAL /ENQUADRAMENTO

2.1 Traços identitários da RAA

O Arquipélago dos Açores encontra-se localizado na zona de contacto entre três placas tectónicas - Americana, Africana e Euro-Asiática – exceção feita às ilhas das Flores e do Corvo, localizadas na placa Americana. O contacto entre as três placas dá-se através de uma pequena placa triangular denominada Microplaca dos Açores.



Figura 1 - Enquadramento geotectónico do arquipélago.

Principais estruturas tectónicas da região dos Açores. Legenda: CMO - Crista Médio-Atlântica; EAFZ - Zona de Fratura Este dos Açores; RT - Rift da Terceira; FG - Falha da Glória (Gaspar *et al.*, 2001)¹.

¹ Gaspar J.L. Queiroz, G e Ferreira, T. (2011). Riscos Geológicos na Região dos Açores. Plano Regional de Emergência. CVARG. Departamento de Geociência da Universidade dos Açores. Ponta Delgada.

Destes três alinhamentos aquele que mais repercussões tem ao nível do arquipélago é o rift da Terceira, pela intensa atividade sísmica e vulcânica que o caracteriza, sobre o qual se localizam as ilhas de São Miguel, Graciosa, Terceira, São Jorge, Faial e Pico.

Na extremidade oriental do arquipélago, a ilha de Santa Maria encontra-se localizada sobre a fratura Este dos Açores, enquanto na extremidade oposta, as ilhas das Flores e do Corvo, encontram-se localizadas no interior da placa americana, para lá da Zona da Fratura Oeste dos Açores, cujo alinhamento toma uma direção perpendicular às restantes, isto é, SW-NE.

Em consequência desta localização particular (que torna o arquipélago num excelente laboratório natural para estudos de vulcanologia e de tectónica), a região é dominada por vulcanismo e atividade sísmica intensos, cujos episódios mais significativos seguem alinhamentos distribuídos de acordo com os eixos referidos acima.

Em termos de agressividade do meio, a estes fenómenos juntam-se os resultantes da grande exposição do arquipélago à erosão tanto do mar como dos regimes turbulentos das ribeiras, que se geram com frequência nos períodos de pluviosidade intensa. A combinação de todos estes fenómenos é, no seu conjunto, responsável pela génese, morfologia e evolução do arquipélago.

A morfologia das ilhas dos Açores é bastante diversificada, destacando-se em geral pela sua pequena dimensão e pela sua altura relativamente à extensão, em resultado da histórica atividade sísmica e vulcânica bem como dos intensos e diversos fenómenos erosivos a que o arquipélago tem vindo a ser sujeito. A ação erosiva da chuva e do vento foram desgastando os elementos de relevo, resultando ora em cumes arredondados e mais suaves, ora em vales profundos e encaixados.

O litoral é em geral dominado por escarpas bem desenvolvidas, em consequência da erosão marinha, recortadas aqui e ali por fajãs lávicas (derrames que atingem as arribas e se precipitam para o mar) e de vertente (resultantes da instabilidade continuada das escarpas e da atividade sísmica). Nos grupos central e oriental, a orla costeira em geral evidencia maiores declives nas faces voltadas a norte, enquanto no grupo ocidental os perfis instáveis aparecem um pouco por toda a costa.

A zona costeira insular possui uma linha de costa com uma extensão total de cerca de 1.170 km e é das zonas mais vulnerável de todo o conjunto de unidades biofísicas da RAA, estando simultaneamente sujeita a fenómenos de erosão muito intensos. Os temporais no mar, quedas de blocos e cheias torrenciais são fenómenos naturais que contribuem para acentuar a vulnerabilidade verificada. Este conjunto imenso de situações é potenciador de risco para populações, ecossistemas e património edificado.

A distribuição da biodiversidade pelas diversas ilhas do arquipélago é desigual, sendo consequência de características próprias como o isolamento e a posição relativamente às outras ilhas e aos continentes, a idade geológica, a presença de vulcanismo ativo, e da maior ou menor intervenção humana, causadora de degradação do habitat, pressão sobre a costa e sobre os recursos naturais e das opções de ocupação do solo pelas diversas atividades, em especial pela agropecuária.

Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) desenvolvidos para a RAA retratam esta diversidade de situações, desenvolvendo propostas e adotando opções de salvaguarda em função das características específicas dos diversos troços costeiros presentes.

A própria área de intervenção adotada no âmbito de cada POOC atendeu às características geomorfológicas da orla costeira verificando-se que o território abrangido por cada plano teve uma incidência espacial diversa quer entre ilhas, quer entre troços litorais nos termos da legislação vigente. O desenvolvimento de instrumentos de gestão territorial e o ordenamento do litoral, em particular foi uma prioridade da RAA nas últimas décadas.

2.2 Políticas de intervenção

Existe um vasto conjunto de políticas, planos e programas internacionais, nacionais e regionais cujas orientações de política e de ordenamento do território das zonas costeiras são relevantes para a RAA. No quadro seguinte apresenta-se a lista de referências consideradas mais relevantes para a gestão das zonas costeiras nas últimas décadas, destacando-se quer os instrumentos que definem orientações específicas para as zonas costeiras, quer os que definem modelos de gestão com implicações territoriais nestas zonas.

Quadro 1 - Principais políticas, planos e programas com incidência na zona costeira da RAA

| Documentos de Referência Internacionais |
|--|
| Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável |
| Agenda Territorial da União Europeia |
| Estratégia Europeia para a Conservação da Biodiversidade |
| Estratégia para a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais |
| Política Comum das Pescas |
| Política Marítima Integrada para a UE |
| Diretiva-Quadro da Água |
| Diretiva-Quadro da Estratégia Marinha |
| Documentos de Referência Nacionais |
| Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN 2007-2013) |
| Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) |
| Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) |
| Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE) |
| Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) |
| Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) |
| Estratégia Nacional para o Mar (ENM) |
| Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGZC) |
| Documentos de Referência Regionais |
| Estudo de Base do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Autónoma dos Açores (PReDSA) |
| Plano Regional da Água (PRA) |
| Plano Estratégico de Gestão de Resíduos dos Açores (PEGRA) |
| Plano Estratégico de Resíduos Industriais e Especiais (PERIEA) |
| Plano Sectorial da Rede Natura 2000 da Região Autónoma dos Açores |
| Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores (POTRAA) |
| Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Autónoma dos Açores (PROTA) |
| Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) todas as ilhas têm POOC em vigor |
| Planos Diretores Municipais – todos os municípios têm PDM em vigor, alguns já de 2ª geração, outros em processo de revisão |

Fonte: DSOT, DRA, SRAR - *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma dos Açores*, 2012

Da lista discriminada e pela relevância estratégica para esta reflexão, evidenciam-se três instrumentos, nomeadamente: a ENGZC, o PROTA e os diversos POOC da RAA. No entanto, destes instrumentos são os POOC, em especial, que estabelecem um quadro de intervenção associado às especificidades da orla costeira da RAA. Foi também no quadro de elaboração destes instrumentos que a zona costeira foi devidamente caracterizada e objeto de uma intervenção integrada, constituindo-se como um importante quadro de intervenções para o território litoral da RAA.

3. A GESTÃO INTEGRADA DA ZONA COSTEIRA

3.1 Pressupostos

A Gestão Integrada de Zonas Costeiras procura conciliar as diferentes políticas com impacto sobre a zona costeira de acordo com um quadro de referência que facilite a ponderação de interesses e a coordenação das intervenções de todos os que são responsáveis e estão envolvidos na utilização, planeamento, gestão e no seu desenvolvimento. Neste contexto, é publicada a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da zona Costeira (ENGZC) através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro.

Este documento define uma visão para a zona costeira, um conjunto de medidas e de investimentos, bem como um modelo de governação que deverá ser adaptado em função das suas especificidades nas Regiões Autónomas.

Neste contexto, A RAA deverá reinterpretar o conceito de zona costeira nacional face às especificidades e características intrínsecas da sua zona costeira. Esta abordagem deverá ser objeto de discussão alargada e deve ser assumida uma Visão de gestão integrada da zona costeira.

A VISÃO deverá repercutir uma estratégia de alianças ou de elos, corporizando e reforçando as ligações entre as fronteiras quer de territórios, quer de políticas e de jurisdições e estabelecendo uma estratégia regional de gestão integrada de longo alcance; uma estratégia de alianças e de interfaces, consubstanciada em apostas que corporizem as interfaces de integração e de medidas de gestão comum.

Por outro lado, a estratégia não deverá constituir mais um documento a adicionar aos que já existem. Deve antes chamar a si a responsabilidade de analisar criticamente as propostas defendidas noutros documentos estratégicos os quais, ao integrarem a estratégia regional para a gestão integrada, deverão consolidar e reforçar a lógica da Visão proposta.

Torna-se, assim, imperativo que esta estratégia regional se constitua como um instrumento catalisador de negociação da gestão integrada que se pretende para a zona costeira, evidenciando as dimensões fundamentais que asseguram a sua gestão integrada e zelando pelas ações e medidas essenciais que a concretizam. Deverá ser, assim, a estratégia regional de integração de políticas, dos elos e dos projetos limite (de fronteira), isto é das medidas e das ações estruturantes da gestão integrada que se propõe.

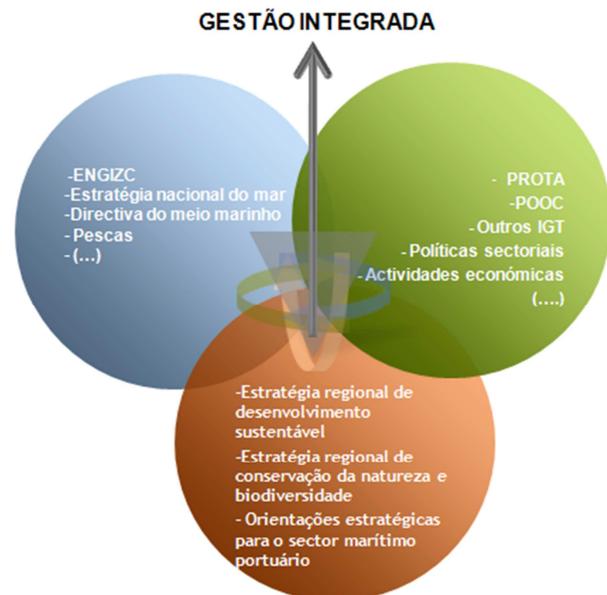
Como espaço de fronteira entre a terra e o mar, a estratégia regional para a gestão integrada da zona costeira deverá alicerçar-se no conjunto de documentos e de orientações estratégicas regionais, nacionais e comunitárias, sintetizados anteriormente.

A proposta assentou, inicialmente, na reflexão crítica dos documentos existentes e na preparação de um documento base que reflita a visão e a estratégia. O envolvimento de um conjunto de entidades em grupos de trabalho e a discussão alargada de reflexão sobre conceitos, visão e modelo de gestão integrada a desenhar para a região revelou-se muito prolífera.

As discussões centraram-se em três dimensões fundamentais:

- i) O que é a zona costeira na RAA?
- ii) Qual a VISÃO que deve orientar a gestão integrada da zona costeira no território insular?
- iii) Qual o modelo de governação a adotar para a região que garanta a gestão integrada da zona costeira?

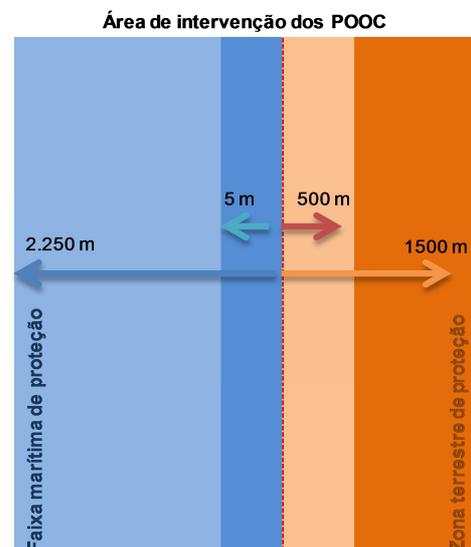
Os contributos destas discussões foram incorporados nos conteúdos que se apresentam.



3.2 Zona costeira

Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) desenvolvidos para a RAA retratam esta diversidade de situações, desenvolvendo propostas e adotando opções de salvaguarda em função das características específicas dos diversos troços costeiros presentes.

A própria área de intervenção adotada no âmbito de cada POOC atendeu às características geomorfológicas da orla costeira verificando-se que o território abrangido por cada plano tem uma incidência espacial diversa quer entre ilhas, quer entre troços litorais nos termos da legislação vigente. Consta-se,

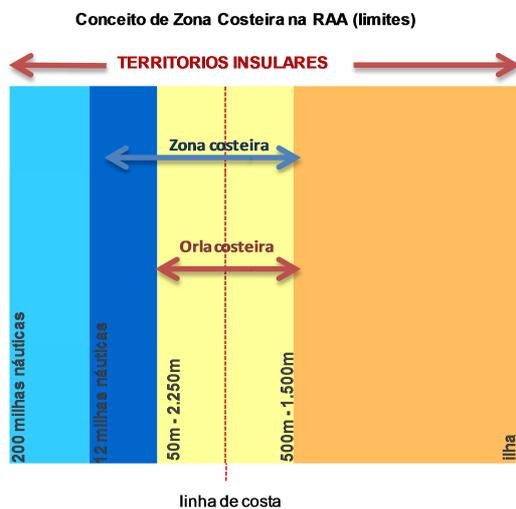
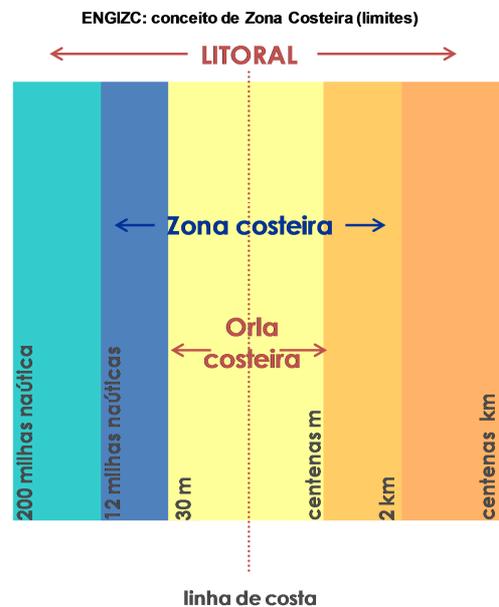


assim, que a área de intervenção integrada nos POOC, quer a faixa marítima de proteção, quer a zona terrestre de proteção tem um desenvolvimento espacial muito diverso, verificando-se que a faixa marítima tem uma largura que varia entre os 5 m, em alguns troços na ilha do Pico e no Faial, atingindo a largura máxima de 2.250 m num dos troços da ilha Graciosa. Em relação à zona terrestre de proteção verifica-se que a área de intervenção tem uma largura sempre superior a 500 m, atingindo a largura máxima na Ilha de São Jorge com 1.500 m.

No esquema seguinte sistematizam-se as áreas de intervenção (valores mínimos e máximos) objeto de POOC.

Já em relação à variação territorial da designada Zona A definida no âmbito dos POOC (isto é: as áreas indispensáveis à utilização sustentável da orla costeira) na zona terrestre a sua incidência é muito diversa e irregular de ilha para ilha e, dentro de cada ilha, de troço para troço costeiro, atingindo a sua menor expressão espacial em troços costeiros do Corvo e das Flores (3,5 m) e a sua maior expressão em troços costeiros de São Jorge (1.500 m) ou São Miguel e Pico (na ordem dos 850 m).

Atentos à definição de Zona Costeira em termos nacionais (ENGIZC), que evidencia a necessidade de adaptar este conceito a cada contexto territorial de acordo com critérios de flexibilidade e tendo em consideração uma abordagem estratégica do desenvolvimento da zona costeira, esta é definida como: *“Porção de território influenciada direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que, sem prejuízo das adaptações aos territórios específicos, tem, para o lado de terra, a largura de 2 quilómetros medida a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais e se estende, para o lado do mar, até ao limite das águas territoriais, incluindo o leito”*



e face às especificidades territoriais do espaço insular, a proposta que se apresenta resulta do reconhecimento destas particularidades e da necessidade de simplificar limites de forma a facilitar a articulação e a coordenação de políticas e de instrumentos que assegurem o desenvolvimento sustentável da zona costeira deste território.

Neste contexto, propõe-se que o limite terrestre da orla costeira e da zona costeira na RAA sejam coincidentes, assumindo-se que será uma faixa contínua envolvendo a interface terra-mar, incluindo quer as áreas portuárias quer as infraestruturas militares (áreas excluídas legalmente do âmbito dos POOC).

Já a definição dos limites da zona costeira, quer os terrestres quer a faixa marítima, são suscetíveis de várias hipóteses que importa avaliar com base no ensaio de soluções, que se descrevem seguidamente. A validação da

linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais como referência para a definição dos limites da zona terrestre é uma questão fundamental, sendo defensável a aplicação, em sua substituição, do zero hidrográfico pela facilitada e exatidão que permite.

Limites da Zona Terrestre (LZT)

Hipótese 1 [LZT_01]: a zona costeira na RAA é a porção de território influenciado direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que tem, **para o lado de terra, a largura de 1,5 km medida a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais** e se estende, para o lado do mar, até ao limite (...).

Nesta hipótese fixa-se o limite terrestre da zona costeira, adotando-se o valor máximo da zona terrestre de proteção definido no âmbito dos POOC elaborados para a RAA.

A zona terrestre, assim delimitada, tem especial impacto nos territórios das ilhas que apresentam uma orla costeira baixa, já que no caso em que a orla costeira é constituída por arribas litorais elevadas esta área é semelhante à contemplada como orla costeira nos POOC.

Este critério tem a vantagem de ser uma distância regular, facilmente identificável no território e corresponder efetivamente ao espaço litoral onde se exercem as maiores pressões em termos de uso, ocupação e transformação, bem como onde se encontram a maior parte dos recursos litorais.

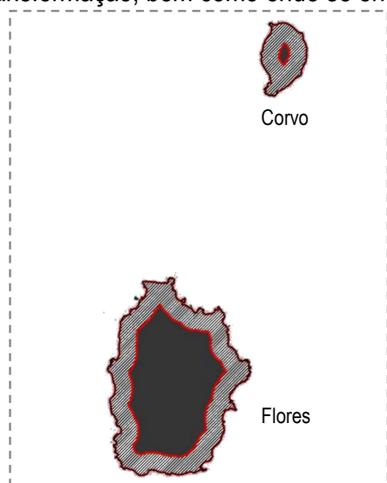


Figura 2 - Hipótese 1 _A zona costeira tem para o lado de terra a largura de 1500 m (exemplo)

Fonte: Adaptado do *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma da Açores* (DSOT, DRA; SRAR,2012)

Hipótese 2 [LZT_02]: a zona costeira na RAA é a porção de território influenciado direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que tem, **para o lado de terra, a largura variável entre 500 m e 1.500 m medida a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais** e se estende, para o lado do mar, até ao limite (...)

Neste caso, o limite da zona costeira do lado de terra coincide com a zona terrestre de proteção definida nos POOC, exceto no caso das áreas portuárias e militares nas quais se considerou uma faixa de 500 m.

Nesta hipótese assume-se que no território da RAA, na zona terrestre, a orla costeira e a zona costeira são espacialmente coincidentes. Assume-se que a zona costeira é uma faixa variável (entre os 500 m e os 1500 m). Face à elevada vulnerabilidade da zona costeira, elevado valor natural, cultural e ecológico mas, também, de grande atratividade para o desenvolvimento de diversas atividades (turismo, recreio e lazer, entre outras) a limitação da zona costeira a esta faixa estreita não permitirá estabelecer as relações de interdependência e as condições e tendências externas suscetíveis de influir na dinâmica de ocupação da própria zona costeira (e.g. um hotel localizado a 550 m exerce uma carga sobre o litoral igual ao localizado nos 450 m já que os mecanismos de controlo são idênticos, no entanto se o hotel estiver localizado a 2 km o controlo sobre o litoral é assegurado através dos acessos).

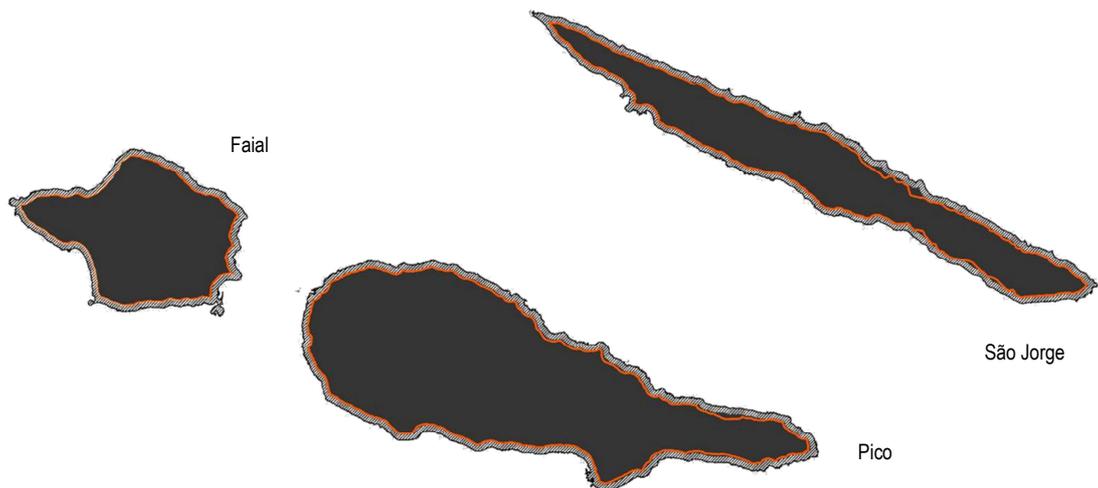


Figura 3 - Hipótese 2 _ A zona costeira tem para o lado de terra a largura variável entre 500 e 1500 m (exemplo)
 Fonte: Adaptado do *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma do Açores* (DSOT, DRA, SRAR,2012)

Hipótese 3 [LZT_03]: a zona costeira na RAA é a porção de território influenciado direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que tem, **para o lado de terra, a largura de 1.500 m ou variável entre 500 m e 1.500 m medida a partir da linha da máxima preia-mar de águas vivas equinociais em função da articulação com as áreas integradas nos Parques Naturais de Ilha** e se estende, para o lado do mar, até ao limite (...).

Face à proximidade física entre os diversos limites definidos será aconselhável em termos de gestão operacional haver uma coincidência espacial entre estes, quer por extensão, quer por redução da zona costeira.

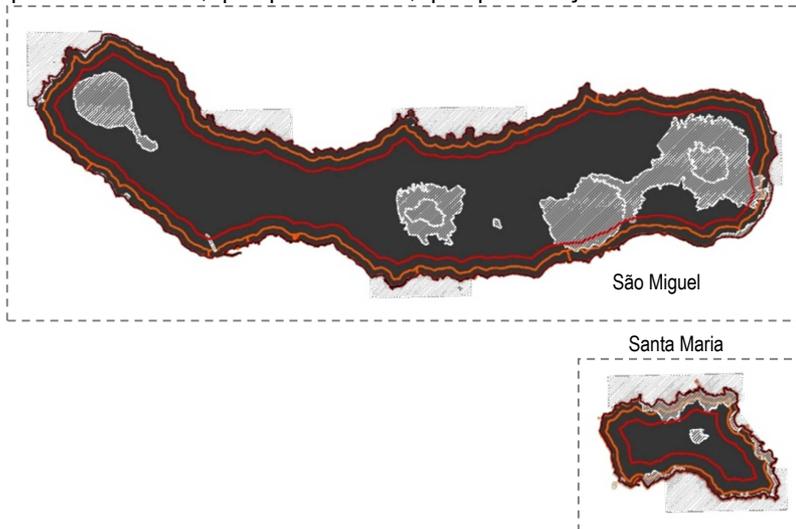


Figura 4 - Hipótese 3 _ A zona costeira tem para o lado de terra uma largura variável (exemplo)
 Fonte: Adaptado do *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma do Açores* (DSOT, DRA, SRAR,2012)

Hipótese 4 _ A zona costeira engloba todo o território terrestre insular

Nesta hipótese assume-se que a RAA é por definição um território onde a influencia direta e indiretamente, em termos biofísico, do mar é dominante. Ou seja, as características de zona costeira na RAA são dominantes em todo o seu espaço terrestre das ilhas.

Limites da Faixa Marítima (LFM)

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, transposta para o direito nacional pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de outubro de 1997, são definidos os limites de mar territorial (na Sessão II da Parte II da resolução):

Largura do mar territorial – “*todo o Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas, medidas a partir de linhas de base determinadas de conformidade com a presente Convenção (artigo 3.º)*”

Limite exterior do mar territorial – “*o limite exterior do mar territorial é definido por uma linha em que cada um dos pontos fica a uma distância do ponto mais próximo da linha de base igual à largura do mar territorial (artigo 4º)*”;

Linha de base normal – “*a linha de base normal para medir a largura do mar territorial é a linha da baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro.*” (artigo 5.º).

No artigo 7.º é definido o conceito de **linhas de base retas** e a sua aplicação, sendo de destacar o número 1 deste artigo: “*nos locais em que a costa apresente recortes profundos e reentrâncias ou em que exista uma franja de ilhas ao longo da costa na sua proximidade imediata, pode ser adotado o método das linhas de base retas que unam os pontos apropriados para traçar a linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial.*”

O Decreto-Lei n.º 495/85, de 29 de novembro, define as linhas de fecho e de base retas para o país, a partir das quais se estabelece a paralela das 12 milhas náuticas em direção ao mar.

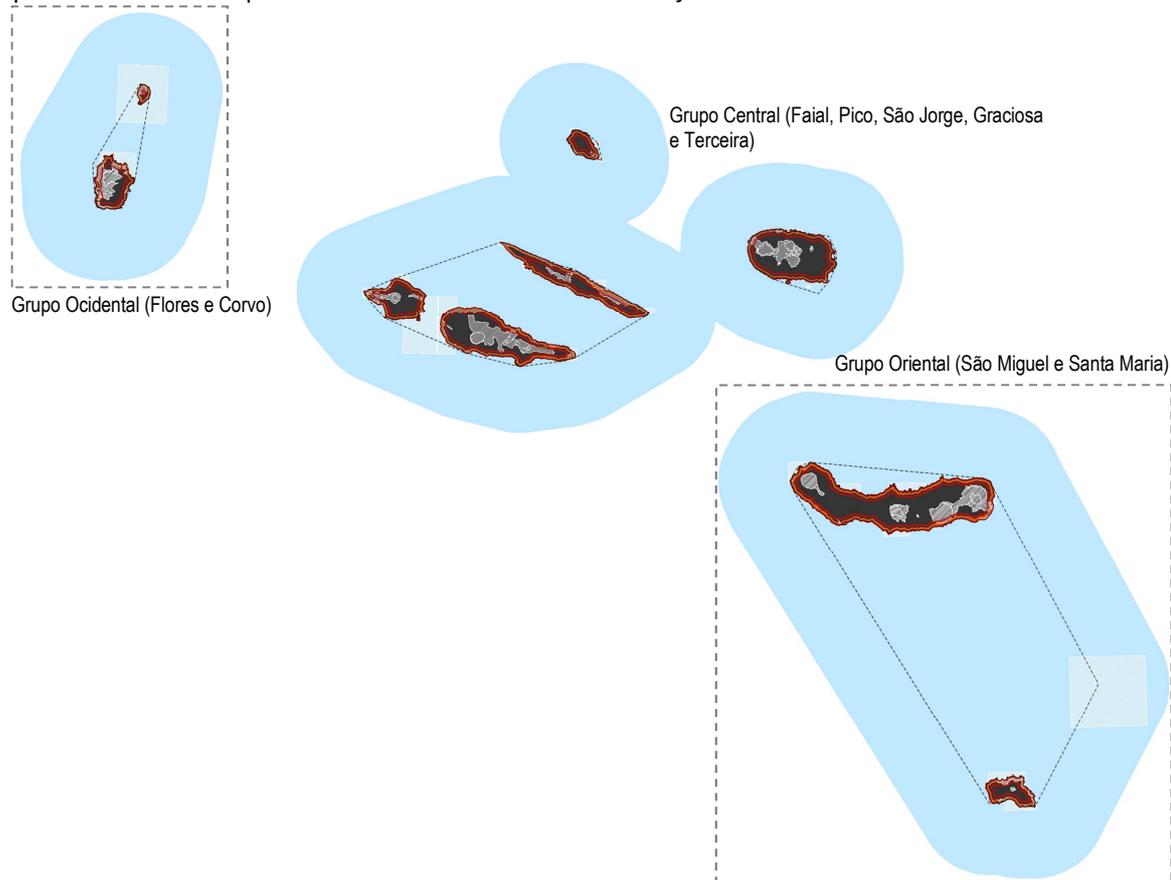


Figura 5 - Zona Costeira da RAA (as várias hipóteses)

Fonte: Adaptado do *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma do Açores* (DSOT, DRA; SRAR, 2012)

Verificando-se que dentro destes limites se inscrevem as áreas marinhas protegidas integradas nos Parques Naturais de Ilha², considera-se adequado a adoção dos limites definidos para o mar territorial, conforme descritos anteriormente.

Assim, em termos de faixa marítima, a **zona costeira na RAA** é a porção de território influenciado direta e indiretamente, em termos biofísicos, pelo mar (ondas, marés, ventos, biota ou salinidade) e que tem, para o lado de terra, a largura de (...) e **se estende, para o lado do mar, até ao limite das águas territoriais (12 milhas náuticas), incluindo o leito.**

A fragmentação territorial que caracteriza a RAA, o seu posicionamento e a distribuição geográfica das nove ilhas reforçam, numa perspectiva de gestão integrada da zona costeira, a identidade associada a cada um dos grupos que caracterizam o arquipélago, já que os espaços territoriais associados aos limites definidos para a zona costeira evidenciam a identidade destes subespaços geográficos.

Independentemente do conceito que se vier a adotar para a delimitação física da área terrestre da zona costeira da RAA (entre as hipóteses apresentadas) importa destacar que nestes territórios gerir a zona costeira é indissociável da organização/ocupação de todo o território insular, já que é neste espaço litoral onde são exercidas a maioria das pressões humanas e das atividades, bem como se manifestam as principais problemáticas associadas ao espaço marítimo.

3.3 Visão

A ENGIZC - publicada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro – define uma VISÃO para os próximos 20 anos, a qual deverá atingir:

“Uma zona costeira harmoniosamente desenvolvida e sustentável tendo por base uma abordagem sistémica e de valorização dos seus recursos e valores identitários, suportada no conhecimento científico e gerida segundo um modelo que articula instituições, coordena políticas e instrumentos e assegura a participação dos diferentes atores intervenientes.”

Esta VISÃO aposta no *“desenvolvimento da zona costeira balizado por 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, existentes.”* A VISÃO, assim definida, é tributária de um conjunto de premissas que se sintetizam no esquema seguinte.

De acordo com a proposta, a compatibilização destes interesses *“obriga a que a concretização da VISÃO atribua um estatuto de centralidade a três dimensões, designadamente:*

*A **formação**, como dimensão fundamental para a concretização dos novos paradigmas e das necessidades emergentes para uma gestão integrada da zona costeira;*

*O **conhecimento científico e técnico**, como dimensão de suporte à decisão e impulsionadora da adoção de novos paradigmas;*

*A **gestão responsável e eficaz**, sustentada no conhecimento adequado dos processos e dos seus impactos, de acordo com o princípio da precaução, na articulação e co-responsabilização intersectorial e no envolvimento das comunidades locais e dos agentes interessados”.*

² Nos termos da legislação específica regional relativa às áreas marinhas protegidas, o Parque Marinho dos Açores alberga o conjunto de áreas marinhas protegidas localizadas fora do mar territorial.

VISÃO 2029



Figura 6 – ENGIZC. VISÃO

Fonte: Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro

A Visão definida aplica-se à RAA embora a sua concretização seja particularmente complexa atendendo à dimensão espacial e à diversidade que a zona costeira regional apresenta.

As características insulares fazem com que a fronteira entre a zona costeira e o espaço marítimo seja determinado, sobretudo, por relações de proximidade e de vizinhança entre ilhas tendo menos significado as questões geomorfológicas ou ecossistémicas. A reduzida expressão espacial da plataforma continental, característica destes espaços, contribui fortemente para esta realidade que também a distingue.

Assim, pode afirmar-se que a zona costeira da RAA integra e agrega também questões usualmente associadas à gestão do espaço marítimo, pelo que, no contexto nacional, é uma zona costeira extraordinariamente complexa e que deverá ser objeto de uma gestão, investigação e monitorização particularmente atentas dado o carácter experimental e piloto que poderá desempenhar, quer para a gestão da zona costeira quer do espaço marítimo.

3.4 Modelo de governação

Dando prossecução às orientações da ENGIZC, será equacionado, nos termos da Visão proposta, o modelo de governação adaptado à RAA, que garanta a gestão integrada do seu território costeiro. Toda a arquitetura de modelo institucional a desenvolver deverá alicerçar-se na vontade dos diversos interlocutores responsáveis pela sua implementação devendo o modelo de governação pautar-se por princípios de operacionalidade e racionalidade de meios.

A análise do quadro legal de competências sobre a zona costeira é fundamental para assegurar a sua gestão integrada. Conhecer as principais jurisdições que recaem sobre o espaço litoral, bem como os principais interlocutores que atuam são aspetos prioritários quando se quer “*conciliar as diferentes políticas com impacto neste território de acordo com um quadro de referência que facilite a ponderação de interesses e a coordenação das intervenções de todos os que são responsáveis e estão envolvidos na utilização, planeamento, gestão e no seu desenvolvimento.*” (da ENGIZC, RCM n.º 82/2009, de 8 de Setembro).

A assunção de um Modelo de Governação adaptado à RAA, tal como é preconizado na ENGIZC, obriga a uma reflexão em torno do território, objeto da estratégia e da organização institucional em vigor.

Nos termos da ENGIZC, o modelo de governação proposto assenta na identificação de um conjunto de plataformas. Usa-se a terminologia “plataforma” para lhe conferir um conceito de flexibilidade em oposição a um formato mais institucionalizado. A própria Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro refere a “*constituição e animação de plataformas de concertação e produção de conhecimento que funcionarão, de acordo com um modelo flexível, (...)*”.

As três plataformas correspondem a três dimensões em que a ENGIZC tem que ser desenvolvida e em que é necessário atuar, tendo em conta que a ENGIZC, é uma política transversal a todos os sectores e está longe de ser uma política pública tradicional, estabilizada ou “linear”, quer na sua dependência política, técnica, quer no seu âmbito de intervenção.

Nos termos da ENGIZC, o modelo de governação tem uma arquitetura institucional organizada em três plataformas: plataforma de concertação política, plataforma de cooperação e plataforma de conhecimento.

Modelo de governança⁽¹⁾?

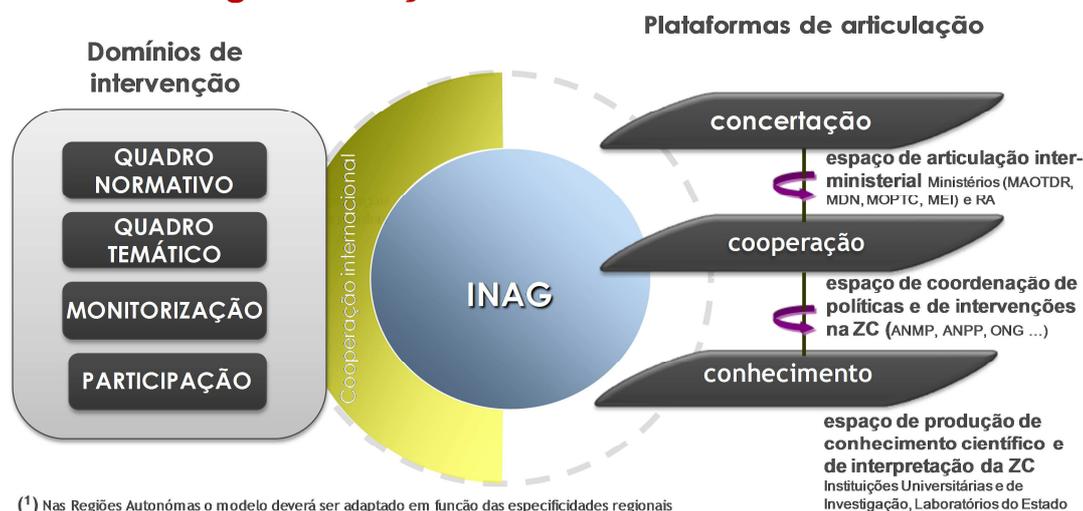


Figura 7 – Adaptado da ENGIZC: modelo de governança
Fonte: Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro

A instituição do modelo de governação tem como objetivos criar as condições institucionais que garantam uma coordenação efetiva e eficiente da ENGIZC de forma a:

- i) “Estabelecer o espaço institucional de coordenação de políticas e de entidades;
- ii) Estabelecer a articulação dos instrumentos de política que interferem na gestão integrada da zona costeira (GIZC);
- iii) Definir o processo de tomada de decisão sobre a matéria;
- iv) Articular e garantir os recursos humanos e financeiros para a execução da ENGIZC;
- v) Estabelecer os mecanismos e processos de envolvimento das comunidades locais e de participação pública;
- vi) Definir os mecanismos de monitorização”.

Do ponto de vista formal, cada plataforma terá natureza própria.

Dando prossecução às orientações da ENGIZC, foi equacionado, nos termos da Visão proposta, o modelo de governação adaptado à RAA, que garanta a gestão integrada do seu território costeiro. Toda a arquitetura de modelo institucional a desenvolver deverá alicerçar-se na vontade dos diversos interlocutores responsáveis pela sua implementação devendo o modelo de governação pautar-se por princípios de operacionalidade e racionalidade de meios.

No esquema seguinte identificam-se desde já alguns dos pontos críticos em torno dos quais a reflexão deverá ser aprofundada devendo-se recorrer a casos de estudo para verificar a sua concretização.



Figura 8 – Construção do Modelo de Governação

Fonte: Adaptado do *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma do Açores* (DSOT, DRA; SRAR,2012)

Deste modelo emerge também o reconhecimento de necessidades de formação, investigação e comunicação componentes fundamentais de apoio à gestão integrada da zona costeira no modelo a propor.

A análise do quadro legal de competências sobre a zona costeira é fundamental para assegurar a sua gestão integrada. Conhecer as principais jurisdições que recaem sobre o espaço litoral, bem como os principais interlocutores que atuam são aspetos prioritários quando se quer “conciliar as diferentes políticas com impacto neste território de acordo com um quadro de referência que facilite a ponderação de interesses e a coordenação das intervenções de todos os que são responsáveis e estão envolvidos na utilização, planeamento, gestão e no seu desenvolvimento.” (da ENGIZC, RCM n.º 82/2009, de 8 de Setembro).

Neste contexto, no âmbito do Guia Técnico foram analisadas as diversas entidades com competências na gestão da zona costeira, realizados um conjunto de sessões de trabalho com as principais de forma a aferir, discutir a constituição das diversas plataformas e respetivas missões. A principal adaptação proposta é ao nível da composição da plataforma de cooperação a qual atendendo à fragmentação territorial do arquipélago é organizada em três estruturas, de acordo com os grupos das ilhas.

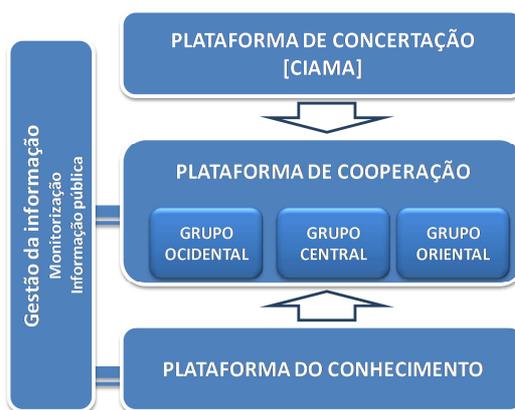


Figura 9 – Modelo de Governação na RAA

Fonte: *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma do Açores* (DSOT, DRA; SRAR,2012)

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com a elaboração deste Guia Técnico para o Litoral da RAA inicia-se um novo ciclo de reflexão sobre a zona costeira na RAA.

Este documento deverá ser considerado como um elemento de apoio ao desenvolvimento da estratégia regional da gestão integrada da zona costeira.

Essa estratégia passará pelo aprofundamento dos conceitos, da Visão, e definição da sua operacionalização (objetivos, medidas e ações, investimentos, prioridades, modelo de governação, entre outras).

Contudo, o sucesso da futura estratégia dependerá sempre da capacidade de mobilização dos diversos interlocutores que estão envolvidos na utilização e gestão da zona costeira e na sua participação, ativa e efetiva, na construção da estratégia integrada, capaz de responder aos novos paradigmas que se põem à sua gestão.

É neste contexto, que este documento constitui-se, também, como uma mais-valia já que com ele se despoletaram, igualmente, mecanismos de sensibilização e disponibilização de informação sobre esta problemática das zonas costeiras.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DSOT, DRA, SRAR: *Guia Técnico para o Litoral da Região Autónoma do Açores* (2012)

Resolução do Conselho de Ministro n.º 82/2009, de 8 de Setembro