

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

COMENTÁRIOS À VERSÃO DE TRABALHO DO PLANO DE AÇÃO DE VALORIZAÇÃO E PROTEÇÃO DO LITORAL 2012-2015

1. ENQUADRAMENTO

A versão de trabalho do Plano de Ação de Valorização e Proteção do Litoral (PAVPL) foi enviada ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, no dia 24 de Maio, pelo Gabinete da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, solicitando comentários urgentes no âmbito da recolha de contributos prévia à elaboração da versão para discussão pública. Considerando o curto espaço de tempo para uma análise aprofundada, decidiu-se elaborar uma proposta de Comentários, por um grupo de Relatores a qual foi circulada por correio eletrónico e submetida à consideração dos membros do CNADS na 1.ª Reunião Extraordinária, realizada em 15 de Junho de 2012, tendo sido aprovada com as propostas adotadas durante a reunião.

2. APRECIÇÃO GERAL

O CNADS saúda a iniciativa de Plano de Ação de Valorização e Proteção do Litoral, numa perspetiva de revisão do Plano de Ação 2007-2013, assente “*na sustentabilidade e racionalidade das opções de intervenção face aos recursos financeiros disponíveis, atribuindo prioridade máxima às ações destinadas à salvaguarda do risco para pessoas e bens*”.

Assume a presente proposta que “...o Plano de Ação 2007-2013 não teve o desenvolvimento que urgia por motivos e constrangimentos de ordem diversa, tendo-se traduzido numa baixa taxa de execução física e financeira face aos objetivos inicialmente consagrados”. Estamos pois perante uma proposta de revisão do referido Plano de Ação fundamentada essencialmente na priorização de medidas e ações baseada na disponibilidade financeira real à data versus a salvaguarda de riscos para pessoas e bens, como referido.

Assumindo a fundamentação da revisão no atual contexto económico, importa contudo referir alguns aspetos que merecem reflexão adicional e beneficiariam de revisão.

O CNADS regista que a versão do Plano submetida não é suportada por uma avaliação da eficácia do conjunto dos investimentos realizados no litoral, nomeadamente no período 2000-2006 e no período intercalar 2007-2010, o que seria relevante para a apreciação em causa.

Por outro lado, seria essencial conhecer, de forma sistemática, o tipo de fatores que condicionaram a baixa taxa de execução por tipo de intervenção prevista, de forma a prevenir que este novo Plano de Ação, condicionado pelos atuais fatores institucionais, financeiros e políticos, venha a conduzir, igualmente, a uma reduzida taxa de execução. Os maiores desafios prendem-se com as questões associadas à reprogramação dos instrumentos financeiros, maioritariamente o QREN, com as disponibilidades orçamentais de entidades da administração central e local, com os tempos de preparação de novas candidaturas a fundos comunitários e com a reestruturação das competências das entidades sob tutela do MAMAOT com intervenção no litoral.

3. FILOSOFIA SUBJACENTE, GOVERNAÇÃO E GOVERNANÇA

A presente proposta assume uma relação direta/hierárquica com a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, como é natural. Contudo, o cruzamento com outros instrumentos de governança ambiental a montante incidentes sobre a zona costeira e o meio marinho não é efetuado. Realça-se, em particular, a necessidade de articulação com cinco instrumentos fundamentais: a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), a Estratégia Nacional para o Mar (ENMAR), a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ENCNB), a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (EN AAC) e a Estratégia Nacional para a Floresta (ENF). Esta situação afeta uma efetiva integração de medidas e ações transversais, essenciais na zona costeira, de que se cita um exemplo extraído da ENF, onde adequadamente se propõe: *“A criação de um fundo para a floresta de Proteção do litoral, de inspiração nos casos de sucesso do «Conservatório do Litoral» e do «National Trust» que possa complementar o património constituído pelas Matas Nacionais, cuja distribuição no continente se concentra maioritariamente nas áreas costeiras, é uma das linhas inovadoras da Estratégia Nacional para as*

Florestas. Na perspetiva de assegurar as funções de proteção e de recreio público". Ora este exemplo paradigmático revela uma das principais fragilidades do documento, fruto da opção base de redução das medidas e ações ao "risco geológico" e valorização centrada na consolidação geológica/requalificação urbana.

Este Plano de Ação introduz o conceito de 'faixa costeira'. A Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) consagra os conceitos de 'litoral', 'zona costeira' e 'orla costeira', mas não o de 'faixa costeira'. Convém esclarecer o significado desta discrepância. Verifica-se, também, a necessidade de desenvolver a articulação com instrumentos internacionais relevantes, como a Diretiva Quadro Estratégia Marinha e a Diretiva Quadro da Água, também elas cruciais na salvaguarda e prevenção de riscos para a saúde pública, nomeadamente no tocante às águas balneares, costeiras e marinhas e qualidade ecológica.

Verifica-se, assim, um claro desequilíbrio em desfavor das opções de valorização e conservação do património natural, como seria a constituição do referido «*Conservatório do Litoral*», revelando a necessidade de revisão da componente de intersectorialidade, ademais, no exemplo presente, na tutela do mesmo ministério, ou seja, o MAMAOT. Por outro lado, confere-se pouca relevância ao princípio da precaução, o qual, no quadro das alterações climáticas, é crucial, tal como é assumido na ENGIZC. Nesta perspetiva, sugere-se, por exemplo, que seja considerada como medida de defesa costeira a reposição dos sistemas naturais (que não se confunde com a alimentação das praias ou o realinhamento gerido previstos neste Plano de Ação).

É, finalmente, da maior relevância clarificar se será adotado o modelo de coordenação e gestão integrada previsto na "Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira" ou se, ao invés, se admite outro modelo e, em caso afirmativo, que modelo, pois tal não resulta claro do documento apresentado à apreciação.

4. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A componente dos estudos, gestão e monitorização enfeixa a abordagem acima referida. Assinalam-se, seguidamente, o que nos parecem ser algumas das lacunas mais críticas:

- i. Ao assumir a articulação com a revisão/segunda geração dos POOC seria prioritário avaliar a eficácia destes e de outros instrumentos de planeamento

com incidência no litoral. Perguntas como: que eficácia tiveram na estabilização e recuperação da orla costeira? que influência tiveram nos processos de urbanização? como contribuíram para o desacentuar da litoralização do país? que papel tiveram na requalificação do litoral? qual o seu papel na gestão da biodiversidade costeira? são, entre outras, questões essenciais para a formatação dos novos POOC e, sobretudo, para a correta priorização das medidas e ações da presente proposta.

- ii. Da mesma forma, a componente de recuperação/valorização do património natural é omissa. Simetricamente, importaria aferir qual a eficácia dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas Costeiras (POAPC) no litoral. Que efeito tiveram sobre o modelo de desenvolvimento económico? Resultou da sua implementação uma efetiva melhoria no domínio da biodiversidade? Que influência tiveram na alteração do uso do solo? Resulta evidente que da avaliação da eficácia dos POAPC e POOC em vigor, sobressairia certamente informação relevante para a reformatação das medidas e ações do presente plano e para a própria revisão desse instrumento de gestão territorial.
- iii. Uma terceira dimensão releva da qualidade das águas do litoral. Pese embora a reconhecida melhoria da qualidade das águas balneares e da qualidade ecológica, fruto do esforço de saneamento das últimas décadas, parece relevante, ademais no contexto da implementação da Diretiva Quadro Estratégia Marinha e da Diretiva Quadro da Água, que essa avaliação e ponderação tivessem tradução no atual plano, face, nomeadamente, aos problemas de eutrofização costeira.
- iv. Adicionalmente, não fica claro qual o ponto de situação e o que está previsto para alguns estudos específicos previstos no plano de 2007 e que deveriam estar atualmente em curso, como, por exemplo, a demarcação e inventário do Domínio Público Marítimo, anteriormente a cargo do INAG (lançamento de concurso em 2010) ou o estudo de avaliação da sustentabilidade a médio e longo prazo dos troços sujeitos a erosão, incluindo análises custo-benefício, que continua previsto nesta versão do plano, no âmbito da ENGIZC, mas cujo ponto de situação também não é claro (já em 2010 tinha sido submetida uma candidatura ao POVT). Estes estudos são fundamentais para colmatar reconhecidas lacunas no conhecimento do litoral português, que ainda hoje persistem, e deveriam ser considerados de prioridade máxima (e não apenas elevada, como consta no atual plano).
- v. Numa lógica de otimização de recursos humanos e financeiros, é fundamental que as ações previstas no âmbito do acompanhamento, avaliação e gestão de

projetos tirem proveito de todo o trabalho já desenvolvido e do capital de conhecimento científico e prático acumulado nos últimos anos pelos programas e organismos públicos, como é o caso do Sistema de Informação de Apoio à Reposição da Legalidade (SIARL) - que tem vindo a ser desenvolvido pela Estrutura de Projeto para a Reposição da Legalidade (EPRL) em colaboração com outras entidades. Aliás, refere-se que a gestão do PAVPL 2012-2015 se apoia numa ferramenta de gestão de projetos a desenvolver para o efeito, a qual permitirá o acompanhamento da execução física e financeira de cada ação do Plano. Considerando que o SIARL, incluído neste Plano de Ação (ação nº P2 2), desenvolveu, para além de outras valências essenciais numa perspetiva de gestão integrada da zona costeira, uma aplicação que permite esse acompanhamento físico e financeiro das ações (módulo das intervenções), sublinha-se a possibilidade de a nova aplicação poder sobrepor-se a soluções já existentes, com consequências negativas face aos recursos financeiros, técnicos e de conhecimento entretanto aplicados e desenvolvidos.

- vi. Da mesma forma, o conhecimento que tem sido desenvolvido pelas universidades, na sua maior parte com financiamento público, deve ser sistematizado e aproveitado em prol das estratégias futuras de intervenção no litoral, incluindo as que exijam estudos de âmbito social e económico.

5. FINANCIAMENTO E CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO

Seria útil especificar a que prazos concretos correspondem os diferentes níveis de prioridade indicados para as ações a executar. Adicionalmente, tendo em conta que uma das preocupações reveladas aquando da revisão do Plano é a dificuldade em garantir o financiamento dos projetos previstos na íntegra, nomeadamente a contrapartida nacional das ações com financiamento comunitário (apenas 13 são referidas como tendo financiamento assegurado), seria importante aproveitar esta oportunidade no sentido de reequacionar a contrapartida nacional ou, pelo menos, equacionar estudos que enquadrem a vertente financeira da gestão da costa. Embora o documento reconheça a falta de dotação orçamental para concluir projetos em curso considerados prioritários, o Plano deveria contemplar o estudo de soluções concretas e/ou alternativas para essas situações.

Por outro lado, é referido que algumas das ações de defesa costeira serão financiadas por fundos comunitários dos PO Regionais (POR). Uma vez que os POR apenas financiam ações de requalificação e valorização, enquanto as ações de defesa

costeira são financiadas pelo POVT, importa esclarecer a fonte exata a que se recorrerá para financiar as referidas ações.

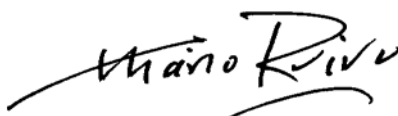
6. CONCLUSÃO

O CNADS reconhece a necessidade de reequacionar as medidas e ações de proteção/valorização do litoral no atual contexto económico e social e face à reduzida taxa de execução do programa em vigor, bem como a opção base de salvaguarda do risco de pessoas e bens, obrigação prioritária do Estado, mas considera que as ações a desenvolver devem ter em conta os objetivos de um desenvolvimento sustentável. Assim, alerta para que na revisão do PAVPL se ponderem:

- i) As consequências da opção por uma filosofia predominantemente orientada para as obras de recuperação/manutenção da costa e de requalificação urbana, em prejuízo das intervenções de valorização do litoral, em particular da sua vertente natural;
- ii) A necessidade de garantir uma correta integração e avaliação dos diversos instrumentos de governança do litoral bem como a definição do modelo de coordenação institucional a adotar, com base numa opção baseada na qualidade ambiental do litoral português e dos objetivos de um desenvolvimento sustentável;
- iii) A oportunidade de proceder a uma avaliação da implementação dos vários planos e programas de investimento com incidência no litoral, que permita aferir as propostas a consagrar no Plano 2012-2015;
- iv) A definição de metas intercalares em termos de taxas de execução, para que possa haver um processo de acompanhamento e avaliação do PAVPL numa ótica de resultados.

*[Aprovada na 1ª Reunião Extraordinária do CNADS
de 2012, realizada em 15 de Junho]*

O Presidente



Mário Ruivo