



ID 713: CONSIDERAÇÕES SOBRE O ENVOLVIMENTO DE STAKEHOLDERS EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE PLANEAMENTO EM ZONAS COSTEIRAS¹¹³

Bruno NEVES¹; André FERNANDES²; Rui Pedro JULIÃO³; Sérgio ROSENDO⁴; Louis CELLIERS⁵

¹CICS.NOVA, FCSH/NOVA; brunomaneves@fcs.unl.pt

²CICS.NOVA, FCSH/NOVA; andre.fernandes@fcs.unl.pt

³CICS.NOVA, FCSH/NOVA; rpi@fcs.unl.pt

⁴CICS.NOVA, FCSH/NOVA; sergiorosendo@fcs.unl.pt

⁵GERICS; louis.celliers@hzg.de

RESUMO: A participação pública tem vindo a assumir uma importância crescente no contexto dos processos de planeamento e gestão territorial. No caso específico das zonas costeiras, muitos países conferem um papel central ao envolvimento dos *stakeholders* nos processos de planeamento. Algo que envolve um elevado grau de complexidade, designadamente em resultado dos desafios inerentes à convergência entre as partes. Esta complexidade tende a exacerbar-se com o agravamento da vulnerabilidade das zonas costeiras a novos fatores de pressão, com destaque para os efeitos das alterações climáticas, nomeadamente a subida do nível médio do mar e à ocorrência de eventos climáticos extremos. É expectável que estas vulnerabilidades se traduzam num aumento e intensidade do risco de cheias, inundações e galgamentos costeiros, bem como da submersão permanente de áreas litorais de baixa altitude. Acresce que estes territórios se destacam pela atratividade que exercem, com elevadas concentrações populacionais e de atividades económicas, e pelo seu elevado valor ecológico, associado à biodiversidade destas áreas. Tais especificidades colocam um conjunto de novos desafios, incluindo no domínio do ordenamento do território. Neste contexto, a revisão de literatura e entrevistas a atores-chave em questões ligadas ao ordenamento do território em zonas costeiras em Portugal Continental, revela que o reconhecimento destes riscos e vulnerabilidades tem dado origem à elaboração de agendas para a adaptação às alterações climáticas a diferentes escalas. Estas agendas visam a definição e implementação de diferentes medidas para a adaptação e resolução de conflitos decorrentes dos diversos usos, procurando promover o

¹¹³ Este artigo teve apoio do CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa, no âmbito do projeto UID/SOC/04647/2013, apoiado pela FCT/MCTES através de Fundos Nacionais. Apresenta resultados preliminares da Tese de Doutoramento do primeiro autor, tendo ainda beneficiado da investigação desenvolvida pelo segundo autor no âmbito de uma Bolsa de Pós-Doutoramento financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (SFRH/BPD/110975/2015).



aumento da resiliência destes territórios. Os resultados apontam ainda para a emergência de novos conflitos decorrentes da aplicação destas medidas que se evidenciam nas várias escalas de governança e também entre os *stakeholders* com níveis de conhecimento, objetivos e interesses distintos.

PALAVRAS-CHAVE: Alterações Climáticas; Conflitos; Participação Pública; Zonas Costeiras

1. INTRODUÇÃO

Uma das principais consequências das alterações climáticas em zonas costeiras corresponde à subida do nível médio do mar (NMM) (Ventura et al., 2017). Esta problemática viria a adquirir reconhecimento institucional através da publicação do “First Assessment Report” (FIR), pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), tornando-se mais evidente nos relatórios subsequentes (IPCC, 1990, 1996, 2001, 2007, 2014). É também expectável um aumento da frequência e magnitude de eventos climáticos extremos (IPCC, 2012; Schmidt et al., 2013; Veloso-Gomes et al., 2004), agravando-se o risco de cheias, inundações e galgamentos costeiros, que se repercutirá na submersão permanente de zonas costeiras de baixa altitude (Fernandes & Neves, 2017; Ventura et al., 2017; Neves et al., 2017).

Importa referir a elevada importância associada às zonas costeiras, caracterizando-se por um conjunto diversificado de valores, nomeadamente aos níveis ecológico e de biodiversidade, socioeconómico, e apresentando elevadas densidades populacionais, classificadas como áreas residenciais de eleição comparativamente a outros territórios (Neves & Rodrigues, 2015; Pires et al., 2012). É de notar que as projeções apontam para um aumento da população mundial aqui residente (Carmo, 2017; Flannery et al., 2015).

Neste sentido, as zonas costeiras têm feito emergir um conjunto de desafios complexos no âmbito do ordenamento e planeamento, nomeadamente no que se refere à implementação de medidas de adaptação nestes territórios (Fernandes & Neves, 2017). No entanto, os conflitos associados aos diversos usos e interesses têm colocado em causa a efetivação de medidas de adaptação, que nem sempre são inclusivas dos interesses expressos pelos *stakeholders* que interagem nestas áreas (Pires et al., 2012). Na origem destes conflitos poderá estar o uso prevalente de abordagens unidisciplinares, assentes nas ciências naturais/exatas, com base em fatores físicos para a mitigação e adaptação aos efeitos das alterações climáticas em zonas costeiras (Colenbrander & Sowman, 2015; Schmidt et al., 2013), que não consideram convenientemente a diversidade de fatores (i.e. ambientais, culturais, económicos,



geomorfológicos, sociais, etc.) que ocorrem e caracterizam estes territórios (Pires et al., 2012; Schmidt et al., 2013).

Neste contexto, pretende-se perceber em que medida os *stakeholders* estão devidamente informados e envolvidos nos processos participativos previstos nos instrumentos de gestão do território (IGT), nomeadamente no que respeita aos desafios mais recentes que se colocam em contexto de adaptação às alterações climáticas em zonas costeiras.

2. METODOLOGIA

O artigo é suportado por uma abordagem qualitativa, organizada em duas fases complementares:

- i. Revisão de literatura sobre casos de estudo ilustrativos do envolvimento de *stakeholders* nos processos participativos previstos nos IGT, nomeadamente referentes à necessidade de adaptação decorrente das vulnerabilidades a que cada vez mais estão sujeitos;
- ii. Entrevistas semiestruturadas a atores-chave nos domínios do ordenamento e planeamento do território em zonas costeiras em Portugal, procurando-se clarificar e aprofundar alguns aspetos específicos decorrentes da revisão de literatura.

3. PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM ZONAS COSTEIRAS EM PORTUGAL

3.1. OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NO CONTEXTO DA ADAPTAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Em Portugal, a tendência de litoralização da população tem vindo a acentuar-se ao longo das últimas décadas, com maior expressão a partir da década de 1970 (Schmidt et al., 2013). Estas áreas concentram atualmente 2/3 da população residente (Craveiro, 2013b). Em resultado desta tendência é reforçada a acuidade de se efetivarem medidas no âmbito dos IGT com particular incidência em zonas costeiras, com destaque para aquelas que visam reduzir a vulnerabilidade destas populações aos riscos da subida do NMM e da ocorrência de eventos climáticos costeiros extremos (Fernandes & Neves, 2017; IPCC, 2012).

Estas preocupações foram transpostas para a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC – RCM n.º 82/2009, de 08 de setembro) na qual se enfatizou a necessidade de criação de medidas objetivadas em antecipar, prevenir e gerir situações de risco decorrentes das alterações climáticas, e para as quais o Quadro Estratégico para a Política Climática (QEPiC), aprovado pela RCM n.º 56/2015, de 30 de julho, veio a reiterar a premência



de articulação dos IGT e das instituições na integração das preocupações climáticas nas políticas setoriais com vista ao reforço da resiliência destes territórios. Isto através de medidas de adaptação, as quais, de acordo com a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC), devem ser integradas através dos IGT de âmbito local (RCM n.º 56/2015, de 30 de julho).

A ENAAAC prevê ainda que, com a integração das preocupações climáticas, o envolvimento dos *stakeholders* possa vir a ganhar maior expressão, nomeadamente no que refere às comunidades locais, através de ações de formação e sensibilização e de outros mecanismos participativos, no planeamento e na adaptação em zonas costeiras (Schmidt et al., 2013).

É de referir que o peso atribuído à participação pública nos processos de planeamento do território tem vindo a ser reconhecido pela academia como circunstancial. Por conseguinte, a importância imputada ao conhecimento produzido pelas ciências naturais/exatas é muito expressiva. Estas desigualdades tendem a fragilizar a eficiência na resposta aos problemas destes territórios, dando origem a situações de desacordo e conflito entre as partes interessadas (Pires et al., 2012; Veloso-Gomes et al., 2004). Por seu turno, o reconhecimento desta situação tem feito emergir o potencial papel que as abordagens metodológicas utilizadas pelas ciências sociais podem vir a desempenhar nestes processos (Pires et al., 2012; Schmidt et al., 2013).

A publicação do Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho de 2012, que regulamentou a elaboração e implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), reconheceu este tipo de fragilidades. Como se pode ler no Artigo 5.º, preconiza-se a participação dos *stakeholders* em todos os momentos relativos aos procedimentos dos POOC. Posteriormente, a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) veio reforçar o princípio da participação nos IGT, sendo este um dos princípios gerais do referido diploma. A aprovação desta Lei levou a que diplomas complementares tivessem que ser revistos. Assim, e com a aprovação do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, todos os Planos Especiais passaram a ser designados por Programas Especiais, e por conseguinte, os POOC passaram a Programas da Orla Costeira (POC). Este diploma legal veio uma vez mais reforçar a necessidade de participação, nomeadamente, recorrendo ao uso de plataformas eletrónicas.

Acresce que, no ordenamento em zonas costeiras, há três práticas que são comumente referidas no contexto da crescente necessidade de implementação de medidas face às alterações climáticas, incluindo: o uso de defesas costeiras, consideradas *soft* ou *hard*; o recuo ou realocação; a adaptação (Fernandes et al., 2016). No entanto, Portugal tem adotado como



política dominante, a defesa da linha de costa, através de obras pesadas de engenharia costeira (Carmo, 2017).

De acordo com a revisão de literatura, correspondente à primeira parte da metodologia utilizada, é possível constatar que o recurso a defesas costeiras é a abordagem esperada e mais desejada por parte dos *stakeholders* face às atuais ameaças (Pires et al., 2012).

3.2. ENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO DOS STAKEHOLDERS

No âmbito do Projeto “RENCOASTAL – Regulações e Conflitos Ambientais Devido à Erosão Costeira” foram realizadas entrevistas exploratórias aos mais diversos *stakeholders*, em três zonas costeiras de Portugal Continental, nomeadamente: Lugar da Praia de Paramos, Espinho; Costa da Caparica, Almada; Praia de Faro, Faro. De um modo geral, os resultados das entrevistas mostraram que os *stakeholders* apresentam um conhecimento pouco aprofundado das vulnerabilidades a que estão sujeitos apesar de estarem conscientes das mudanças que têm vindo a ocorrer na zona costeira. As comunidades de pescadores e representantes de restauração têm intensão de permanecer junto à linha de costa e entendem que as defesas costeiras são a resposta para os atuais eventos climáticos extremos que têm vindo a afetar estas áreas (Paramos e Costa da Caparica). Já um dirigente de um parque de campismo na Costa da Caparica põe em causa a eficiência deste tipo de obras pesadas uma vez que estas se mostraram ineficazes no passado. Em Paramos as obras de defesa costeira têm demonstrado ser igualmente insuficientes face aos eventos climáticos extremos que têm vindo a afetar aquele território (Craveiro, 2013a, 2013b; Pires et al., 2012).

Os resultados das entrevistas aos atores-chave, parte integrante da segunda parte da abordagem metodológica, corroboram a confiança excessiva que, de um modo geral, é depositada nas obras de defesa costeira (BSMR, 2018), mas chamando a atenção para o facto de estas proporcionarem uma falsa sensação de segurança (PMJMS, 2018) como os resultados do projeto acima mencionado referem. Assim, há que considerar o facto de uma defesa costeira poder contribuir atualmente para minimizar uma situação de risco, contudo a mesma poderá não se mostrar totalmente eficiente (RAMR, 2018).

Através do projeto “CHANGE – Mudanças Climáticas, Costeiras e Sociais”, as comunidades locais da Vagueira (Aveiro), Quarteira (Algarve) e Costa da Caparica (Almada), foram inquiridas quanto à participação em processos participativos referentes ao planeamento em zonas costeiras. Em resultado, apenas 4% dos inquiridos afirmou ter já participado em planos e outro tipo de decisões referentes ao ordenamento e planeamento em zonas costeiras. É convicção dos



intervenientes que o peso atribuído aos seus contributos é diminuto ou mesmo insignificante para os processos de ordenamento e planeamento, havendo uma fraca predisposição para que estes sejam integrados nos mesmos (Schmidt et al., 2013).

As entrevistas vieram uma vez mais corroborar a existência de uma participação muito reduzida associada aos instrumentos de gestão costeira. De ressaltar ainda que no entender destes atores-chave, a experiência tem vindo a demonstrar que a participação pública nestes processos está muito associada aos interesses individuais de cada um e, por vezes, conflitantes com as restrições impostas por figuras como o Domínio Público Hídrico e no âmbito dos POOC/POC (BSMR, 2018; PCMR, 2018; ZJLDR, 2018).

Um estudo mais recente veio confirmar a necessidade expressa pela ENAAC, de se fazer chegar informação através de ações formação e de sensibilização, e de outros meios de participação e, assim, aumentar a participação das comunidades locais. No entanto, de acordo com Domingues et al. (2018), a informação adquirida, conjuntamente, a partir de campanhas de educação ambiental, escolaridade e através de processos participativos registou a mais baixa percentagem (20,8%), comparativamente à experiência de vida (72,7%); meios de comunicação e família (49,4%); e amigos e vizinhos (42,9%). No entanto, os resultados dos projetos CHANGE e RENCOASTAL acabam por sugerir que a experiência de vida poderá não ser de todo a mais fidedigna fonte de informação face aos riscos decorrentes da atual exposição destas comunidades locais, uma vez que existe uma aparente confiança excessiva muito assente em obras de defesa costeiras, apesar das vulnerabilidades destas terem vindo a ser expostas em sucessivos eventos climáticos extremos (Ferreira et al., 2006; Pires et al., 2012; Schmidt et al., 2013).

4. CONCLUSÕES

Portugal tem uma longa história de ocupação do litoral, a qual tem vindo a ser intensificada ao longo das últimas décadas. Esta tendência tem vindo a ser acompanhada por uma cultura de proteção das comunidades costeiras, através do uso e reforço de defesas costeiras, que se têm revelado frequentemente insuficientes, reforçando a urgência de se efetivarem estratégias de adaptação às mudanças atuais de incidência costeira.

Neste sentido foram aprovados e alterados um conjunto de diplomas legais visando dar resposta, de forma assertiva, às atuais necessidades impostas pelas mudanças climáticas atuais em territórios costeiros e das quais se destacam a ENGIZC, o QEPiC, a ENAAC e as alterações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, passando os Planos Especiais a Programas



Especiais (e bem assim os POOC a POC), reforçando a necessidade dos *stakeholders* estarem envolvidos em problemas que os afetam diretamente.

A revisão de literatura sugere ainda que o reduzido nível de participação poderá estar relacionado com diferentes fatores, nomeadamente: (a) os *stakeholders* entrarem nos processos decisivos muito tardiamente (POC), ao que se associa um sentimento de fraca consideração dos seus contributos; (b) as ciências naturais/exatas serem determinantes no conhecimento que informa os IGT de incidência costeira em detrimento dos contributos dos *stakeholders*, e para os quais as ciências sociais poderiam contribuir na convergência de ambos; (c) a necessidade de aprofundar o conhecimento relativo aos problemas costeiros por parte dos *stakeholders*, estando a sua participação muito relacionada com os seus interesses e assente numa cultura de defesa da linha de costa.

5. BIBLIOGRAFÍA

Abbott, T. (2013). Shifting shorelines and political winds – The complexities of implementing the simple idea of shoreline setbacks for oceanfront developments in Maui, Hawaii. *Ocean & Coastal Management*, 73, 13–21.

BSMR. (2018). PhD Interview 2018MR03S16B [Digital].

Carmo, J. S. A. do. (2017). Climate Change, Adaptation Measures, and Integrated Coastal Zone Management: The New Protection Paradigm for the Portuguese Coastal Zone. *Journal of Coastal Research*, 687–703.

Colenbrander, D. R., & Sowman, M. R. (2015). Merging Socioeconomic Imperatives with Geospatial Data: A Non-Negotiable for Coastal Risk Management in South Africa. *Coastal Management*, 43(3), 270–300.

Craveiro, J. L. (2013a). Perceção do risco e conflitos ambientais: modelos concetuais e aplicações. Em *Atas do Seminário Final do Projeto RENCOASTAL* (p. 7). Centro de Congressos do LNEC, Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Craveiro, J. L. (2013b). Pescadores e moradores. A perceção do risco sobre a erosão costeira e galgamento oceânico em núcleos urbanos antigos na Costa da Caparica e em Espinho. *Plataforma Barómetro Social*, 5.

Decreto-Lei n.o 159/2012. "D.R. 1.ª Série", 142 (12-07-24) 3881-3890.

Decreto-Lei n.o 80/2015. "D.R. 1.ª Série", 93 (15-05-14) 2769-2512.



- Domingues, R. B., Santos, M. C., de Jesus, S. N., & Ferreira, Ó. (2018). How a coastal community looks at coastal hazards and risks in a vulnerable barrier island system (Faro Beach, southern Portugal). *Ocean & Coastal Management*, 157, 248–256.
- Fernandes, A., Figueira de Sousa, J., & Costa, J. P. (2016). Desafios contemporâneos das frentes de água: regeneração urbana e adaptação às alterações climáticas. Em *Retos y tendencias de la Geografía Ibérica*: (pp. 159–168). Universidad de Murcia: Universidad de Murcia; AGE; APG.
- Fernandes, A., & Neves, B. (2017). As frentes ribeirinhas do estuário do Tejo e as alterações climáticas: a abordagem dos instrumentos de gestão territorial. Em *International Conference Risks, Security and Citizenship* (pp. 98–110). Setúbal, Portugal: CM-Setúbal, IGOT.
- Ferreira, Ó., Garcia, T., Matias, A., Taborda, R., & Dias, J. A. (2006). An integrated method for the determination of set-back lines for coastal erosion hazards on sandy shores. *Coastal Hazard Assessment in the Gulf of Cádiz*, 26(9), 1030–1044.
- Flannery, W., Lynch, K., & Ó Cinnéide, M. (2015). Consideration of coastal risk in the Irish spatial planning process. *Land Use Policy*, 43(0), 161–169.
- IPCC. (1990). *Climate Change, The IPCC Scientific Assessment*. (J. T. Houghton, G. J. Jenkins, & J. J. Ephraums, Eds.) (Vol. I). New York, USA and Melbourne, Australia: Cambridge University Press.
- IPCC. (1996). *Climate Change 1995: The Science of Climate Change*. (J. T. Houghton, L. G. Meira Filho, B. A. Callander, N. Harris, A. Kattenberg, & K. Maskell, Eds.) (Vol. 1). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- IPCC. (2001). *Climate Change 2001: The Scientific Basis*. (J. T. Houghton, Y. Ding, D. J. Griggs, M. Noguer, P. J. van der Linden, X. Dai, ... C. A. Johnson, Eds.) (Vol. 1). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- IPCC. (2007). *Climate change 2007: The Physical Science Basis*. (S. Solomon, D. Qin, M. Manning, M. Marquis, K. Averyt, M. Tignor, ... Z. Chen, Eds.) (Vol. 1). Cambridge University Press.
- IPCC. (2012). *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation*. Cambridge, UK, and New York, USA: Cambridge University Press.
- IPCC. (2014). *Climate Change 2013 – The Physical Science Basis*. (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Lei n.º 31/2014. "D.R. 1.ª Série", 104 (14-05-30) 2988-3003.



Neves, B., Fernandes, A., Julião, R. P., Rosendo, S., & Celliers, L. (2017). Planeamento em regiões estuarinas em contexto de alterações climáticas: análise comparativa dos casos de Portugal e África do Sul. Em *As dimensões e a responsabilidade Social da Geografia* (pp. 281–284). Faculdade de Letras, Universidade do Porto: Associação Portuguesa de Geógrafos.

Neves, B., & Rodrigues, A. M. (2015). Identificação e análise de dinâmicas populacionais em Portugal Continental com recurso a imagens de satélite DMSP/OLS. Em Maria José Roxo, Rui Pedro Julião, Margarida Pereira, & Daniel Gil (Eds.), *Os Valores da Geografia. Atas do X Congresso da Geografia Portuguesa* (pp. 389–394). Lisboa, Portugal: Associação Portuguesa de Geógrafos.

PCMR. (2018). PhD Interview 2018MR04C19P [Digital].

Pires, I. M., Craveiro, J. L., & Antunes, Ó. (2012). Artificialização do solo e Vulnerabilidade Humana em duas zonas sujeitas a processos de erosão costeira: casos de estudo da Costa da Caparica e Espinho (Portugal). *Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 12(3), 277–290.

PMJMS. (2018). PhD Interview 2018MS03P09MJ [Digital].

RAMR. (2018). PhD Interview 2018MR03R09A [Digital].

RCM n.º 56/2015. “D.R. 1.a Série” 147 (30-07-2015) 5114-5168.

RCM n.o 82/2009. “D.R. 1.a Série” 174 (08-09-2009) 6056-6088.

Schmidt, L., Gomes, C., & Mourato, J. (2013). Políticas e participação nas zonas costeiras face aos impactos das alterações climáticas. Em *Repensar o Ambiente: Luxo ou inevitabilidade?* (pp. 778–783). Aveiro, Portugal: Departamento de Ambiente e Ordenamento, Universidade de Aveiro.

Veloso-Gomes, F., Taveira-Pinto, F., das Neves, L., Pais Barbosa, J., & Coelho, C. (2004). Erosion risk levels at the NW Portuguese coast: the Douro mouth - Cape Mondego stretch. *Journal of Coastal Conservation*, 10(1), 43–52.

Ventura, C., Fernandes, A., Neves, B., & Vicente, T. (2017). Ordenamento do Território e Alterações Climáticas: Considerações sobre as estratégias e práticas de adaptação em regiões estuarinas. Em *Intellectual Capital and Regional Development: New Landscapes and Challenges for Planning the Space* (pp. 1261–1267). UBI, Covilhã, Portugal: Universidade da Beira Interior, APDR.

ZJLDR. (2018). PhD Interview 2018DR03JL26Z [Digital].