

Introdução

As zonas costeiras – ou ribeirinhas – terão sido ocupadas e habitadas pelo ser humano desde muito cedo no percurso da sua evolução enquanto espécie. Esta realidade deve-se a muitos fatores, de entre os quais se salienta a riqueza destas áreas em termos de recursos naturais ali existentes, que permitiram vantagens na fixação das populações junto ao mar. Mas rapidamente o ser humano percebeu que este espaço de interface entre o mar e terra firme tinha outros atrativos que ajudariam a torná-lo ainda mais relevante para o seu desenvolvimento social.

Na verdade, de acordo com as teorias evolucionistas da espécie humana, a vida na Terra teve origem no oceano e, por isso, a nossa ligação a este imenso espaço de água salgada é inquestionável e incontornável. Por outro lado, em fases mais recentes da sociedade humana, o oceano exerceu um fascínio irresistível que levou as mentes mais abertas e curiosas a procurarem formas de interação com este enorme e enigmático espaço azul. Daí até à procura do conhecimento do desconhecido e da vontade de *dominar* o espaço marítimo e os seus recursos foi um lapso de tempo.

Esta estreita faixa de território, que tem várias definições do ponto de vista técnico e científico, de acordo com o que se pretenda salientar, começou a ser apetecível a partir do momento em que o ser humano percebeu as suas potencialidades, a diferentes níveis. Hoje, conhecemos bem esta realidade e as consequências que tem trazido para o território e para o Homem, que o vai moldando de acordo com o que a natureza permite e a sua vontade e engenho conseguem.

Desta forma, este território foi sendo, paulatinamente, utilizado para diferentes atividades de natureza comercial, lúdico-recreativa, cultural e social. No último século, a massificação antrópica deste território foi mais notória sendo que, por outro lado, os oceanos assumiram-se como a principal via de comunicação e de transporte a nível global, tendo-se constituído como espaço logístico da Humanidade.

O valor destas zonas tem crescido muito também por motivos relacionados com o turismo, que, desde não há muito tempo, aproveitou as características naturais deste território e as tem vindo a explorar até ao limite, mesmo com consequências indesejadas, e algumas irreversíveis, para esta frágil *linha* que separa dois mundos distintos, mas indissociáveis.

Todos estes factos contribuíram para que as zonas costeiras de todo o mundo contem, hoje, com uma ocupação humana massiva, nem sempre devidamente planeada, mas certamente preocupante para quem tem a gestão deste espaço sob sua responsabilidade. Esta tendência continua em curva ascendente e há projeções que são verdadeiramente alarmantes. O fenómeno da litoralização é uma realidade planetária. Cada vez vivem mais pessoas perto do mar, e cada vez existe uma maior pressão sobre esta faixa de território, que se situa entre algumas centenas ou milhares de metros para o lado do mar e do território continental, consoante os regimes legais em vigor em cada país. Estas definições têm a ver com a postura desses países sobre questões tão importantes como a sustentabilidade do Planeta ou a estabilidade do território costeiro face a ameaças não só naturais, mas também de origem humana. Por isso, os países costeiros têm de criar regras para o usufruto, por parte dos cidadãos, do território junto ao mar e definir condições para que as atividades que ali se desenvolvem sejam levadas a cabo em segurança.

Portugal, sendo um país costeiro, não foge à regra. É um país assumidamente marítimo – embora seja um pouco pretensioso assumir que sempre assim foi – provindo esta classificação em muito da sua extensa linha de costa que conta com um total de 2 434 quilómetros de comprimento (Pacheco, 2013). Só no continente, a linha de costa estende-se por 1 089 quilómetros. Todavia, a linha que define o espaço do Domínio Público Marítimo (DPM) sob jurisdição da Autoridade Marítima Nacional (AMN), e que serve de base às análises aqui apresentadas, possui uma extensão muito superior, pois inclui zonas fluviais de vários rios, rias e lagoas.

Atualmente, o regime que regula esta zona em termos das atividades que nela podem ser desenvolvidas, e sobre a forma como elas se devem concretizar nas suas componentes marinha e terrestre, encontra sustento legal na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro) e na Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), embora existam, na verdade, milhares de diplomas legais relacionados com a gestão da zona costeira na multiplicidade de matérias que lhe estão subjacentes.

De um outro ponto de vista, e demonstrando a importância que esta zona assumiu, mas também as dificuldades encontradas na sua gestão, existem, no quadro jurídico em vigor, dezenas de entidades que têm uma palavra a dizer quando se trata de regulamentar ou gerir este território.

Não há qualquer dúvida de que nesta faixa de território têm hoje lugar inúmeras atividades profissionais e lúdico-recreativas que fazem com que seja usado, ocupado, ou apenas frequentado, todos os dias por muitos milhares de portugueses e de visitantes estrangeiros. Se esta zona é atrativa para as pessoas que para aqui vêm habitar ou desenvolver as suas atividades lúdicas e profissionais, também se torna perigosa por muitas razões que serão aqui apresentadas e analisadas. É compreensível, mas não tanto aceitável, que cada vez haja mais acidentes pessoais afetando os cidadãos que dele pretendem usufruir nas múltiplas formas em que tal é possível, e até recomendável, por exemplo por questões de saúde e bem-estar.

Entre as muitas atividades que atualmente podem ser realizadas no espaço territorial da zona costeira contam-se os simples passeios à beira-mar, caminhadas em trilhos e em rotas definidas ou não, contemplação da paisagem, pesca lúdica apeada, arte xávega, apanha de moluscos e bivalves, mergulho recreativo, prática balnear e vários desportos náuticos.

São também bem conhecidos dos cidadãos os problemas mais abrangentes e mediáticos que afetam este território e as populações ribeirinhas quando a natureza se revolta e provoca grandes catástrofes causadoras de enormes prejuízos com a perda de vidas humanas e avultados prejuízos materiais. Os riscos normalmente associados à zona costeira são identificados como os riscos que afetam o território e as pessoas na decorrência de fenómenos excepcionais, especialmente os naturais. Referimo-nos aos riscos de: tempestades causadoras de galgamentos costeiros, *tsunamis*¹ que surgem na sequência de sismos que ocorrem no fundo do mar e cuja onda resultante atinge a zona costeira devastando tudo o que se atravessa no seu caminho, cheias de origem fluvial que causam inundações em estuários e zonas de foz, derrocadas e deslizamento de terras associados a zonas de arriba, erosão, galgamentos costeiros e inundações, entre outros.

Sobre estes assuntos existe muita informação disponível e estão publicados estudos e relatórios, tanto a nível nacional como internacional, específicos sobre cada um deles

¹ Embora o termo português para este tipo de fenómenos seja maremoto, neste estudo usaremos o termo em língua inglesa, *tsunami*, devido a ser um termo mais conhecido no meio científico e mesmo do público em geral. Este termo vem da terminologia japonesa, região do mundo onde este tipo de fenómeno começou a ser estudado com profundidade devido à importância que tem, desde sempre, para as populações ribeirinhas daquele país.

e que chegam ao conhecimento público com grande regularidade e sensacionalismo. Por outro lado, a esmagadora maioria dos livros e artigos publicados tratam, de facto, os riscos costeiros menos frequentes – mas de grande impacto –, não explorando os restantes que se fazem sentir diariamente. É verdade que aqueles são bem conhecidos e temidos, mas os cidadãos julgam que apenas poderão ser afetados por eles uma vez num ano, numa década, num século, ou ainda com menor periodicidade. Por isso, normalmente, estes riscos não têm influência nas suas opções de ocupação permanente ou temporária do território costeiro, nem no tipo de atividades que ali pretendem desenvolver no seu dia-a-dia. Quando existe, esta preocupação está apenas presente numa percentagem muito pequena da população.

O que, de facto, não é tanto do conhecimento geral são as milhares de ocorrências que sucedem todos os anos nas zonas costeiras de todo o mundo e que afetam, de um ponto de vista imediato, as populações. Estas ocorrências surgem do simples usufruto frequente deste território, seja por falta de cuidado dos cidadãos, seja pela impreparação do território para acomodar todas aquelas atividades.

Por isso, no trabalho académico que serve de base a este livro, procurou-se conhecer a realidade portuguesa, particularmente em Portugal continental, no que respeita a ocorrências envolvendo pessoas no espaço dominial sob jurisdição da AMN (ou simplesmente espaço de jurisdição marítima). Este espaço coincide, grosso modo, com a componente terrestre do DPM e com a *margem*, tal como definida na Lei da Água e na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos. Em termos de dimensão, esta faixa de território, onde são recolhidos dados pela AMN, estende-se por poucas dezenas de metros para o lado do mar e também por algumas dezenas de metros para o lado de terra.

Os dados sobre este tipo de ocorrências encontram-se dispersos por várias entidades, mas consideraram-se mais importantes os recolhidos pelos órgãos e serviços locais da AMN - as capitánias dos portos e os comandos locais da Polícia Marítima -, que são enviados à Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e que, por sua vez, os centraliza numa base de dados desde há bastantes anos. A Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P., doravante designada por APA) e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) também possuem alguns dados circunstanciados à respetiva atividade e com menos expressão territorial. Há ainda muita informação pontual dispersa na Internet,

que pode ser encontrada com pesquisas bem dirigidas, mas sem relevância para um trabalho sistemático desta natureza. É de relevar, no entanto, que muitas das ocorrências que têm lugar neste território, particularmente as mais trágicas, e menos frequentes, são objeto de muito mediatismo por parte dos órgãos de comunicação social (OCS).

Com este trabalho procura-se dar um contributo para reduzir os riscos associados à utilização deste espaço pelos cidadãos, apresentando-se propostas que possam servir para lançar as bases de uma estratégia nacional aplicável a esta matéria. Procura-se, também, estudar os riscos que afetam o ser humano na sua interação com o território costeiro, com vista a tentar definir uma estratégia de segurança na utilização desse espaço, que não só potencie as atividades que ali se desenvolvem e que têm interesse para os cidadãos e para o País, mas que, também, e sobretudo, possa ser aplicada a nível nacional, por forma a minimizar o risco inerente à sua utilização. É aqui estudada aprofundadamente a situação em termos de risco imediato² para as populações que fazem uso deste espaço e identificadas medidas e procedimentos – legais ou não – que podem ser implementados, e devidamente divulgados, com vista a alertar para tais riscos e contribuir para a edificação de uma maior cultura de segurança no usufruto deste território. São analisados os riscos a que os cidadãos estão sujeitos quando fazem uso do DPM – que, como referido, consubstancia o espaço de jurisdição da AMN -, tentando perceber-se de que forma é feita a gestão deste risco por parte das autoridades com responsabilidades na matéria, tanto em termos da sua prevenção, como de resposta aos problemas de insegurança que ali ocorrem quando os riscos se manifestam.

Considera-se, assim, que o estudo dos diferentes tipos de riscos que se apresentam aos utilizadores do espaço do DPM sob jurisdição da AMN, em Portugal continental, é da maior importância para se encontrarem formas de os minimizar. Para isso, é relevante conhecer a realidade do País em termos de riscos

² O risco imediato que aqui se refere prende-se com o facto de se fazer sentir com grande frequência, por exemplo diariamente, e opõe-se a outros tipos de risco menos frequentes, mas que têm grande impacto no ambiente e nas populações.

que se podem fazer sentir no usufruto da zona costeira; identificar as diferentes manifestações de riscos que os cidadãos enfrentam ao utilizarem o espaço costeiro numa perspetiva imediata ou de curto prazo; analisar o quadro jurídico nacional no que respeita à prevenção e resposta aplicável a este tipo de riscos; conhecer o modelo e os mecanismos de resposta a este tipo de riscos, identificando o seu potencial e as suas fragilidades; e propor medidas concretas para prevenção e resposta a situações de risco para os cidadãos que utilizem o espaço do DPM.

Sobre estes riscos que se manifestam diariamente, e que afetam muitos milhares de cidadãos todos os anos, mas que em Portugal nunca foram estudados profundamente, há muito pouca informação disponível - além de notícias pontuais nos OCS -, facto que se constituiu como uma dificuldade ao estudo levado a efeito, mas que, por outro lado, lhe confere um carácter inovador. De facto, sobre este tema, não se conhecem estudos académicos publicados nem abordagens científicas, quer em Portugal, quer no estrangeiro.

Por isso, a ideia de realizar um estudo tendo como tema os riscos que se fazem sentir com grande frequência na zona costeira surgiu da experiência profissional do autor, adquirida ao longo de vários anos no exercício de funções públicas na área da autoridade do Estado sobre estes territórios, onde foi possível perceber que, apesar da regulamentação existente e do esforço de muitas entidades, persistem condutas de risco por parte dos cidadãos ao usufruírem deste território, assim como persistem problemas estruturais de gestão e ordenamento do território que urge resolver. Impõe-se, pois, conhecer a realidade nacional nesta matéria com base tanto em observação empírica como na recolha de dados de campo em toda a costa portuguesa, e, também, em dados estatísticos existentes na posse de algumas autoridades nacionais com responsabilidades neste espaço.

A informação apresentada resulta de muita pesquisa dirigida e também na Internet, nomeadamente nos portais de entidades públicas e privadas com responsabilidades nesta temática. Tem também por base muito trabalho de campo, levado a efeito durante vários anos, que ajuda a caracterizar o espaço e as atividades que ali se desenvolvem. Assim, a informação usada tem origem na DGAM, no Comando-Geral da Polícia Marítima, no Instituto de Socorros a Náufragos (ISN), na APA, na ANEPC, no Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE, I.P.), na Associação da Bandeira Azul da

Europa (ABAE), na Federação Portuguesa de Nadadores-Salvadores (FEPONS), e em vários municípios do litoral, comunidades costeiras, organizações não governamentais (ONG) e empresas que desenvolvem atividades de diversas naturezas neste território, especialmente as marítima-turísticas.