

Mudança costeira em Portugal: percepções das comunidades, justiça social e democratização

**Luísa Schmidt, Pedro Prista,
Carla Gomes, Susana Guerreiro**
Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

**Seminário Internacional "Alterações Climáticas e suas
repercussões sócio-ambientais"**

São Tomé & Príncipe
22 e 23 de Agosto de 2012

- 1 - Impactos das alterações climáticas: contexto Internacional (alguns dados)
- 2 - Processos de mitigação e/ou adaptação?
- 3 – Caso do litoral português - Projecto Change
- 4 – Conclusões e perspectivas futuras

1. Impactos das alterações climáticas nos estados insulares (SIDS)

- **IPCC – Relatório de 2007**
 - **Pequenas ilhas nos trópicos ou mais a Norte especialmente vulneráveis à subida do nível do mar e aos eventos extremos**
 - **A subida do nível do mar deverá aumentar o risco de inundação, tempestades, erosão e outros riscos costeiros, ameaçando os modos de vida das comunidades locais**
 - **Fortes impactos negativos nas pescas e na agricultura, assim como no turismo**
- **Em São Tomé a subida do mar e a erosão costeira são já sentidos pela população, que está concentrada junto ao mar; os impactos económicos são significativos (Plano Nac. de Adaptação de São Tomé, 2007)**

2. Mitigação e/ou Adaptação ??

- **Adaptação é actual prioridade**
- **Fundos disponíveis** para países menos avançados (LDC Fund); Fundo de Adaptação
- Reforço dos estudos sobre os países mais vulneráveis e sobre a **eficácia das políticas implementadas**
- Essencial estudar os **efeitos sociais e económicos** e **envolver as populações** em estratégias participadas »» **Governança Adaptativa**

Adaptação

Ajuste nos sistemas naturais ou humanos, em resposta a estímulos climáticos observados ou projectados, que permita moderar efeitos negativos ou explorar oportunidades benéficas (IPCC WGII, 2007)

Como ocorre a adaptação?

Autónoma vs. Planeada

Antecipatória vs. Reactiva

Curto vs. Longo-prazo



**Avaliar
adaptação**
Critérios e custos

3. CHANGE - Mudanças Climáticas, Costeiras e Sociais

2010-2013, Fundação para a Ciência e Tecnologia
(PTDC/CS-SOC/100376/2008)

**Equipa interdisciplinar liderada pelas ciências sociais: sociólogos,
antropólogos, historiadores, climatólogos e geólogos.**

Luísa Schmidt (coord.), Ana Delicado, Ana Horta, Carla Gomes, Filipe Duarte Santos, Gil Penha-Lopes, João Mourato, Mónica Truninger, Paulo Granjo, Pedro Prista, Susana Guerreiro, Tiago Lourenço, Tiago Saraiva

Consultores: Alveirinho Dias, Kris van Koppen, Riley Dunlap, Tim O’Riordan



CHANGE

Projecto interdisciplinar que explora as interações entre **alterações climáticas globais, dinâmicas sócio-territoriais no litoral e o impacto de práticas de risco locais** em processos de erosão costeira.

OBJECTIVO:

Contribuir para o desenvolvimento de modelos de **governança adaptativa** num contexto de **transições aceleradas** (novos modelos institucionais, mais participados...)



Análise das **políticas do litoral**
Análise de **media**
3 casos de estudo - caracterização
Entrevistas a **stakeholders**
Inquéritos às **populações locais**
Construção de **cenários climáticos e sociais**
Focus groups e workshops

Três casos de estudo



Vagueira



Costa da Caparica

Quarteira



Barra-Vagueira (Região de Aveiro)

- População cresceu 20% desde 1991
- Edifícios aumentaram 28%
- Alojamento sazonal atinge 64% (Vagueira)

- Troço entre Vagueira e Mira perdeu 26 metros de areal entre 2002 e 2010 (Bernardes, 2010)



Costa da Caparica (Área Metropolitana de Lisboa)

- Recuo de 26 m/ano 1999-2007
(Cova do Vapor) (Pinto et al., 2007)

- População cresceu 94% desde 1991;
- Alojamentos cresceram 44%
- Alojamentos sazonais são 60%



Quarteira (Algarve)

- População duplicou em 20 anos
- Alojamentos aumentaram 74%
- Alojamento sazonal é 59%

- Taxas de recuo na ordem dos 6 m/ano de 1991 a 2001 (Forte Novo; Oliveira, 2005)



Governança adaptativa para a costa

8 condições



Adaptado de Nicholson-Cole & O'Riordan (2009); Schmidt et al. (2012)

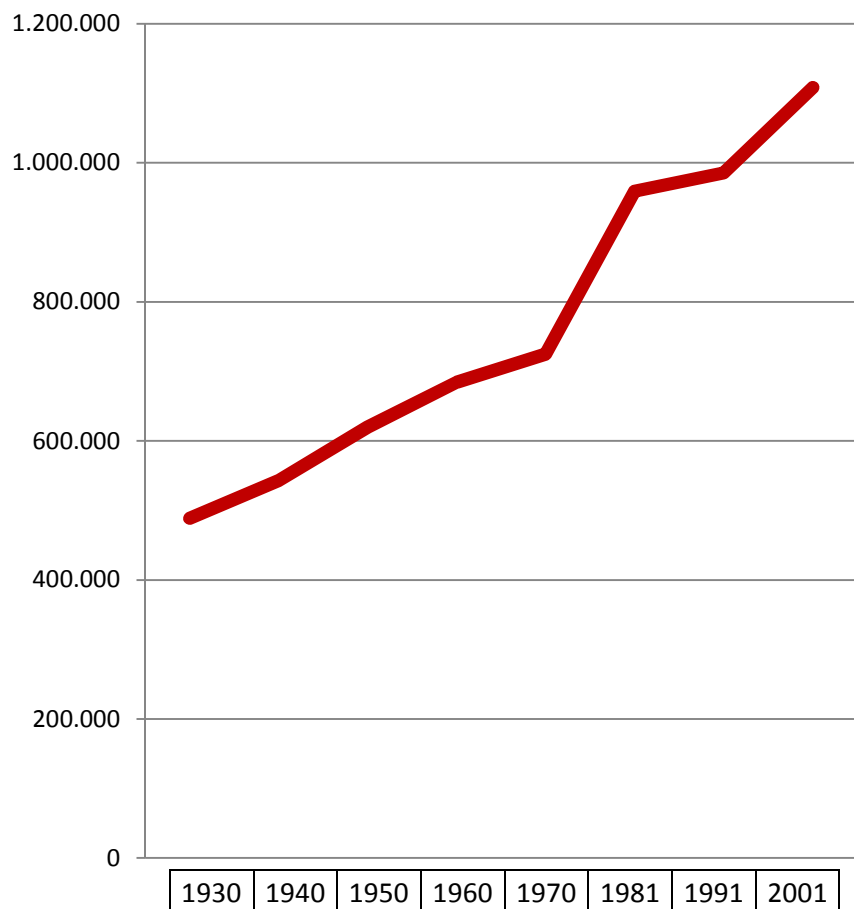
Condições

1 – Identificação e premência dos problemas

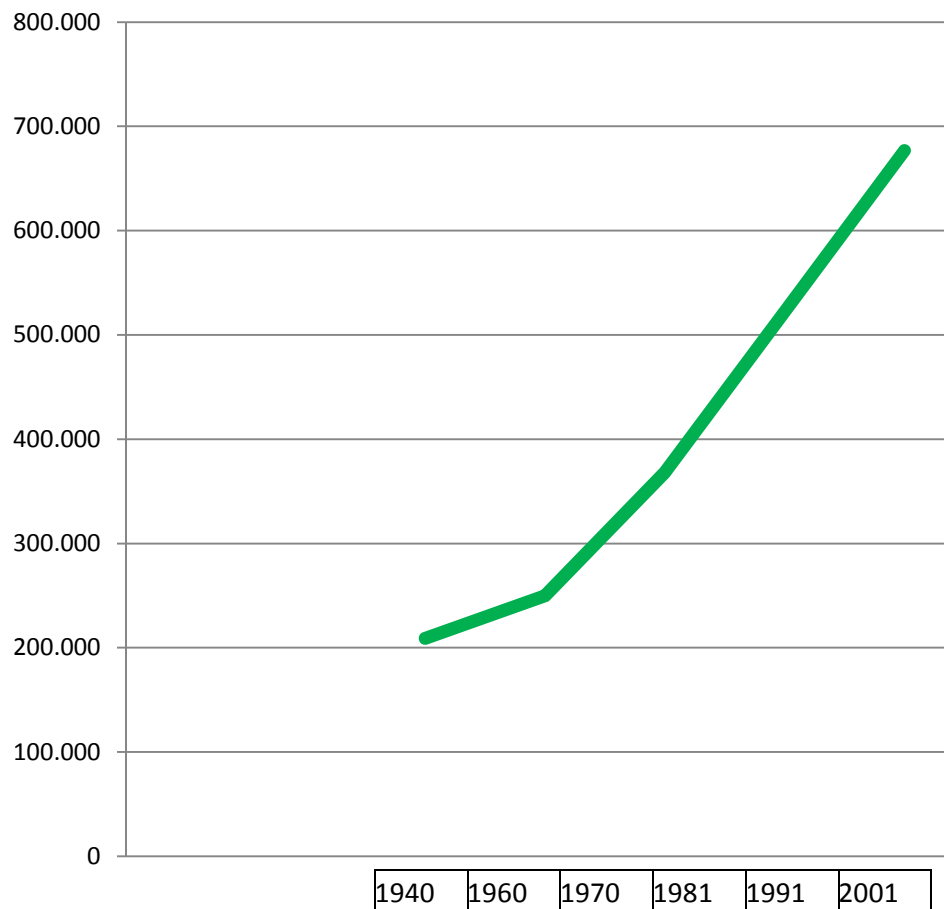
- **Fragilidade costeira:**
 - Um dos países europeus mais afectados pela erosão costeira – 1/3 da costa (300 km) (Eurosion)
 - Alterações climáticas agravam o recuo da costa: regime das ondas (+12-15% até 2100; SIAM), subida do nível médio do mar (15%; Dias 2000).
- **Fragilidade social:**
 - Ocupação intensa do litoral na 2ª metade séc. XX: 2ª habitação e turismo, “descoberta” da praia; 85% população.

Fragilidade Social

População e alojamentos nas freguesias do litoral 1930-2001

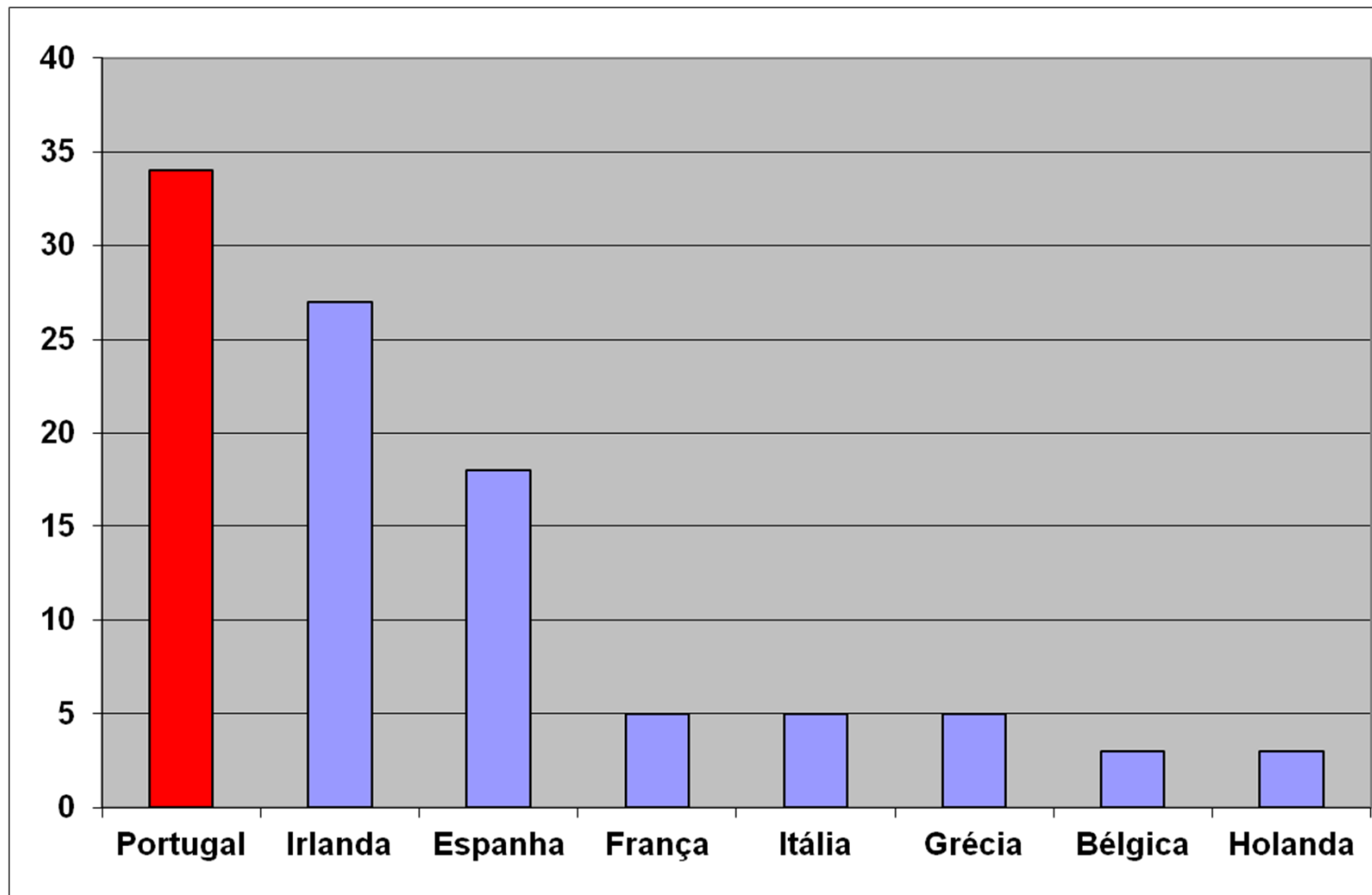


População



Alojamentos

% de área construída entre 0-1km da linha de costa (1990-2005)



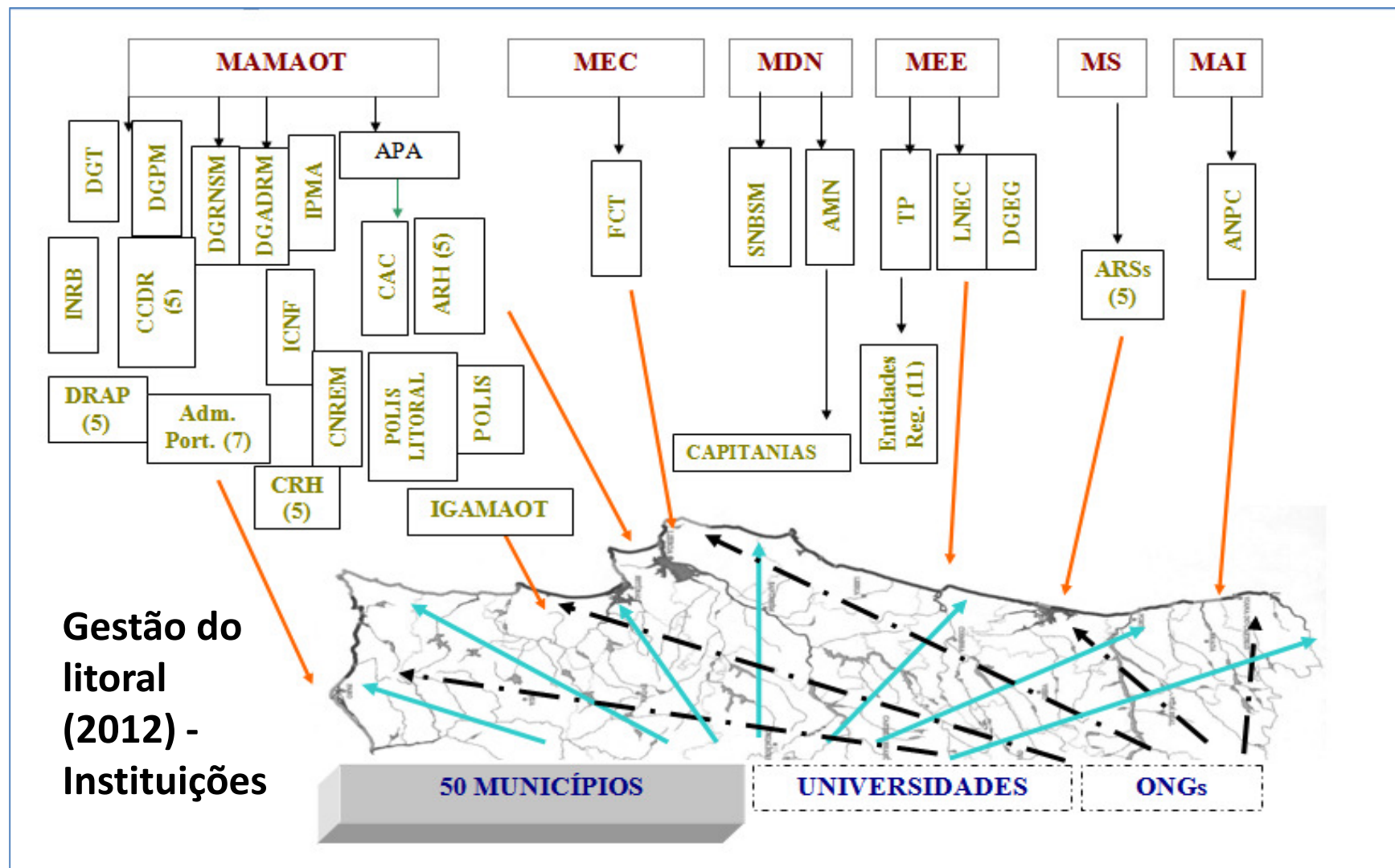
Fonte: Agência Europeia do Ambiente, 2006

ICS-UL

2 – Políticas Públicas

- **Fragilidade administrativa:**
 - Falta de capacidade do Estado para conter expansão urbana na costa; investimentos avultados em defesa costeira (126 Milhões € entre 1995 e 2010);
 - Políticas *hold the line* (“aguenta aí” ...), sobreposição de planos e instituições; mudanças constantes de modelo.

Fragilidade administrativa



Fragilidade Administrativa

GESTÃO DO LITORAL... 5 Cs

- 1 - Falta de **Continuidade** das Políticas Públicas
- 2 - Falta de **Coordenação** e clarificação de competências – sobreposições constantes
- 3 – Falta de **Capacitação** – as instituições não envolvem as populações nos planos e estas sentem-se excluídas e criam ‘inércias’
- 4 - Falta de **Conhecimento** científico suficiente
- 5 – Falta de “**Carteira**” – orçamento em regressão

3 – Conhecimento e ciência

- **Sabe-se melhor que o problema é grave** (erosão, AC's), mas:
 - **Faltam dados de base sobre a costa** (delimitação do domínio público, monitorização da erosão e das intervenções costeiras, etc.);
 - **Informação dispersa e muitas vezes não disponibilizada livremente**, ainda que paga com fundos públicos;
 - Estudos pontuais não integrados.

4 - Visão comum e sentido de pertença (consensos)

Inquérito às populações locais

- Questionário directo e pessoal (residência/empresa dos inquiridos)
- **Aplicados 643 questionários no Verão de 2011 a:**
 - Residentes (proprietários ou arrendatários)
 - Não residentes (proprietários de habitação sazonal)
 - Proprietários de estabelecimentos comerciais ou outras empresas

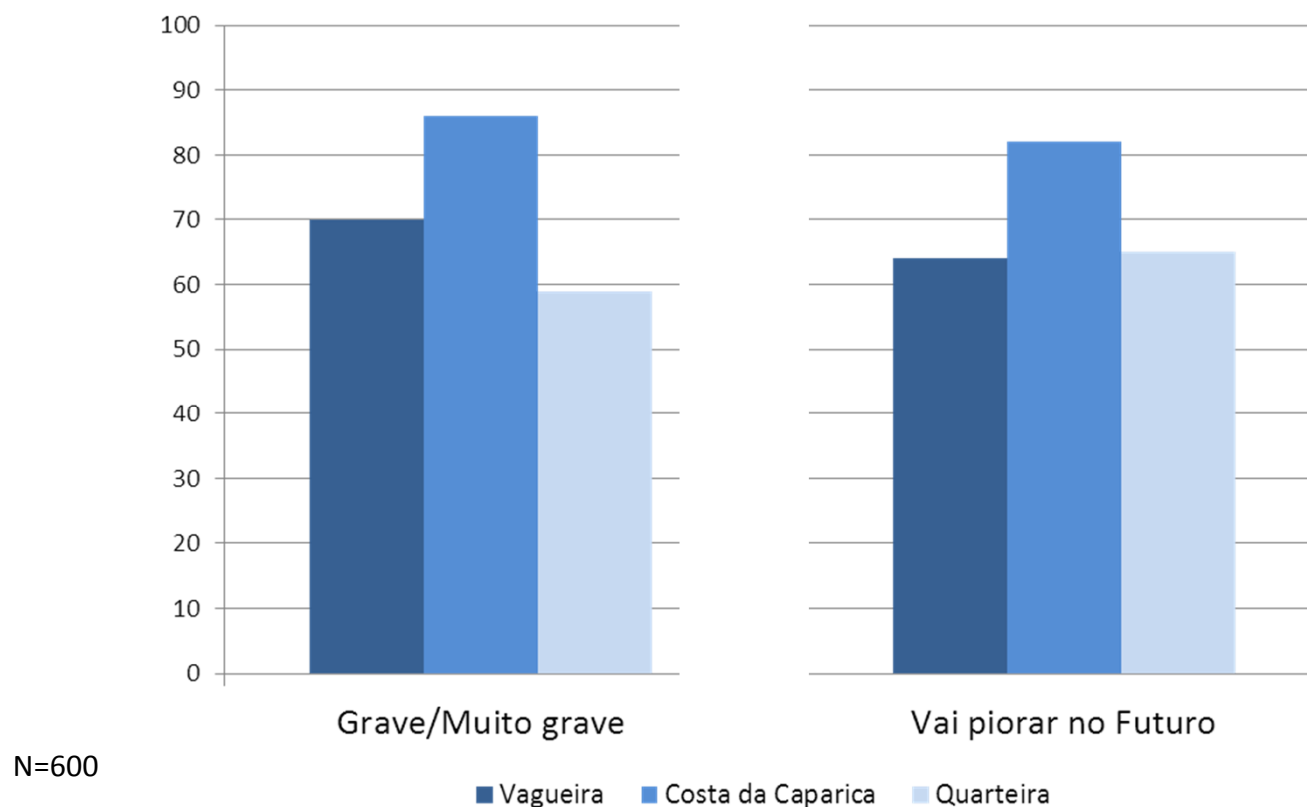
Entrevistas a stakeholders

- **62 Entrevistas semi-estruturadas** em profundidade.

Principais temas

- Percepção sobre a situação das suas zonas costeiras e o futuro
- Conhecimento sobre as práticas administrativas e de gestão daquelas zonas
- Memória de eventos e situações catastróficas no passado
- Participação pública

Consenso: Avaliação do risco de erosão costeira



- A maioria dos inquiridos já avalia como **grave ou muito grave o risco de erosão costeira.**

Consenso sobre a erosão costeira

“A erosão é um problema grave nesta zona e há cada vez menos areia. Na Vagueira **em 20 anos o mar avançou mais de 100 metros.**”

Vagueira - autarca

“A situação está má (...) **de ano para ano nota-se avanço significativo**, como nunca tinha visto; do ano passado para este há um avanço maior; estamos aqui todos os dias e verificamos que tem avançado muito, junto aos molhes.”

Vagueira - Surfista

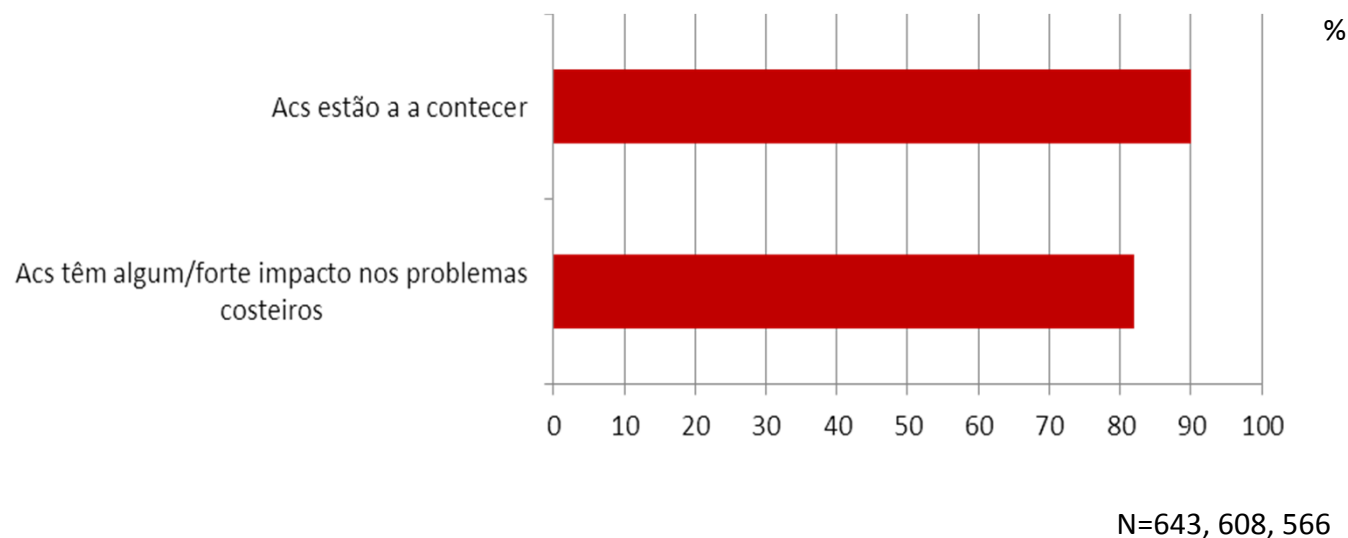
“Na Fonte da Telha **não se consegue quase varar uma embarcação, não há areia; isto nunca tinha acontecido.**”

Caparica - Pescador

Nestes últimos 40 anos houve um recuo médio de 1 metro de falésia por ano. Isto sem qualquer intervenção. (...) **A tendência é que o mar conquiste a terra, podemos tentar atrasar mas não podemos evitar.**”

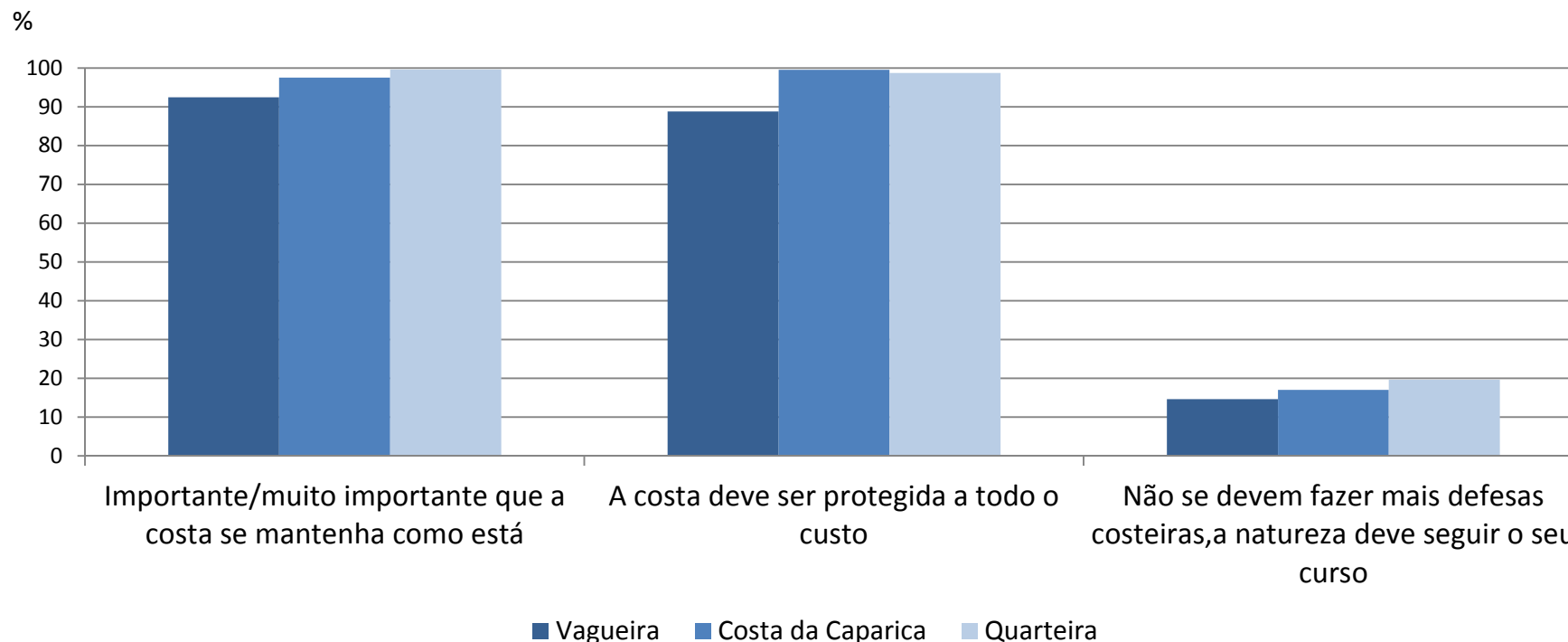
Quarteira - Empresário Resort

Alterações climáticas



- A esmagadora maioria dos inquiridos é da opinião que as AC's estão a acontecer e a maioria acha que estas **têm impacto sobre os problemas costeiros.**

Sentido de pertença: Protecção costeira



- Mais de 90% dos inquiridos consideram que é importante ou **muito importante manter a linha de costa como está.**
- Mais de 90% concordam ou concordam totalmente que **a costa tem de ser protegida a qualquer custo.**

“Temos que tirar de outro lado e meter aqui. Nós **não podemos deixar desaparecer as praias. Em vez de fazermos uma escola ou fazermos uma estrada, temos de desviar algum dinheiro para aqui.”**

Presidente de câmara municipal

“As áreas urbanas consolidadas tem de ser protegidas... **quando não houver dinheiro para a Costa da Caparica, não há mais dinheiro para mais nada ...”**

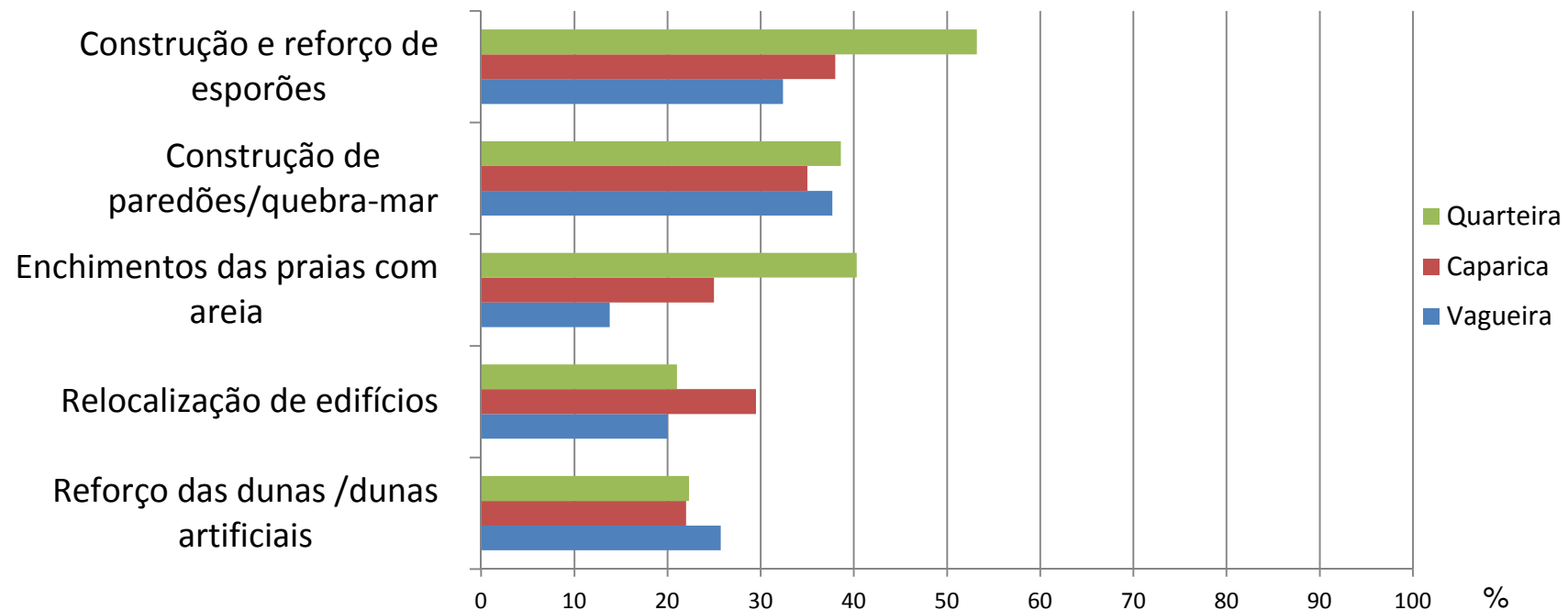
Administração central

“Pode deixar de haver iluminação pública (...) e muitas coisas antes de se deixar de investir na defesa da costa.”

Pres. Junta Freguesia

Eficácia das intervenções

Avaliação das intervenções como Eficazes/Muito Eficazes em cada zona

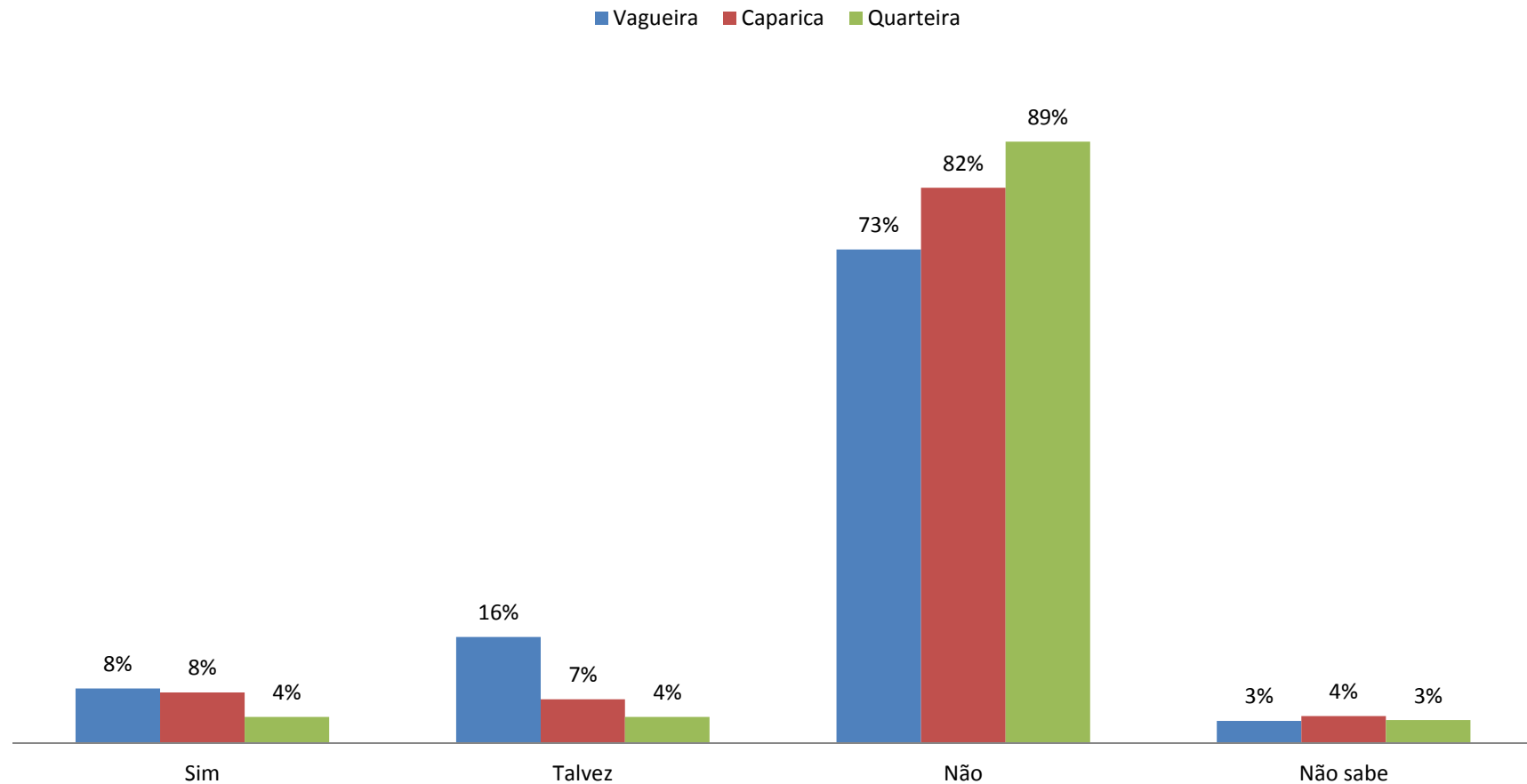


- As intervenções de defesa “duras” são consideradas mais eficazes (especialmente a construção e reforço de esporões).

“Concordo muito com os esporões, mas sei bem o quanto aquilo é caro (...). As obras de prolongamento do muro de protecção da Vagueira foram necessárias.” “Se não fossem os esporões tenho a certeza que já não existia ali praia” *Presidente de Junta de Freguesia*

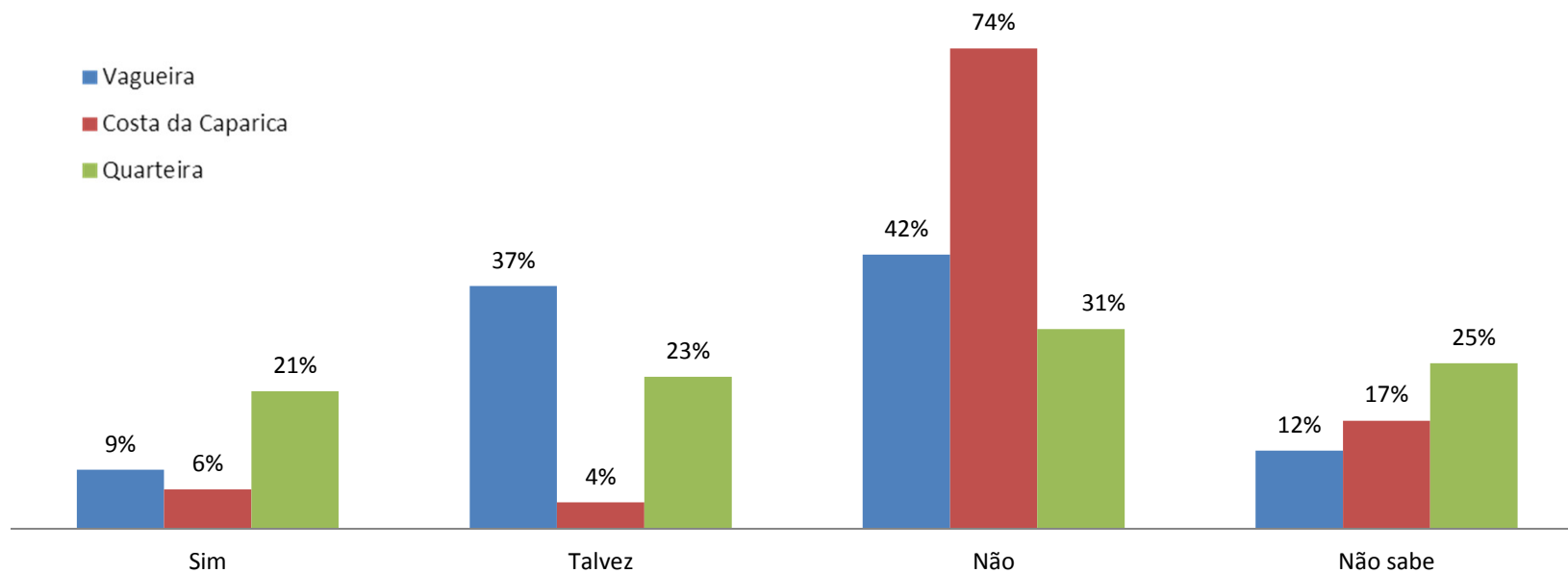
Consenso

Construção de novos edifícios junto à costa?

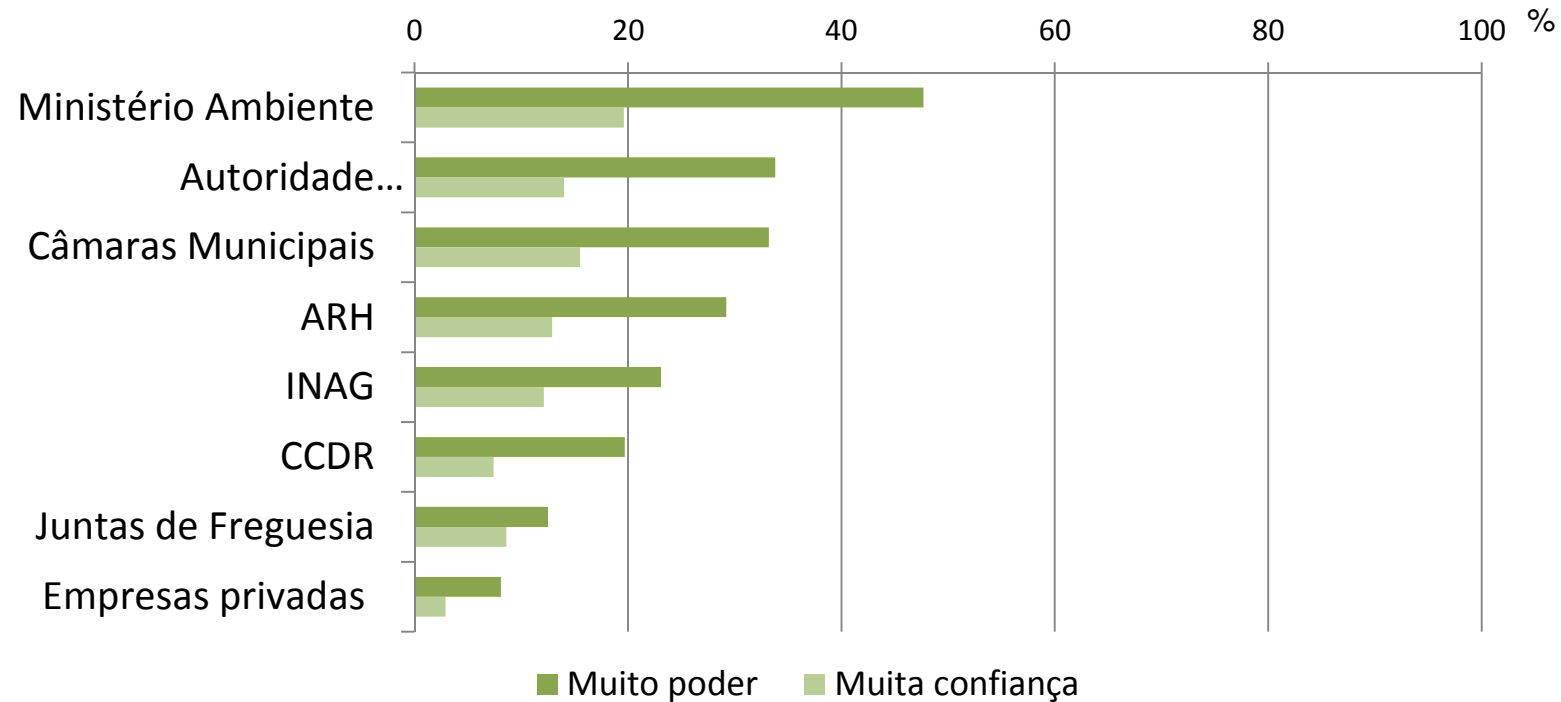


5 - Comunicação e confiança

A actual gestão tem sido capaz de resolver os problemas do litoral?



Poder e confiança nas instituições

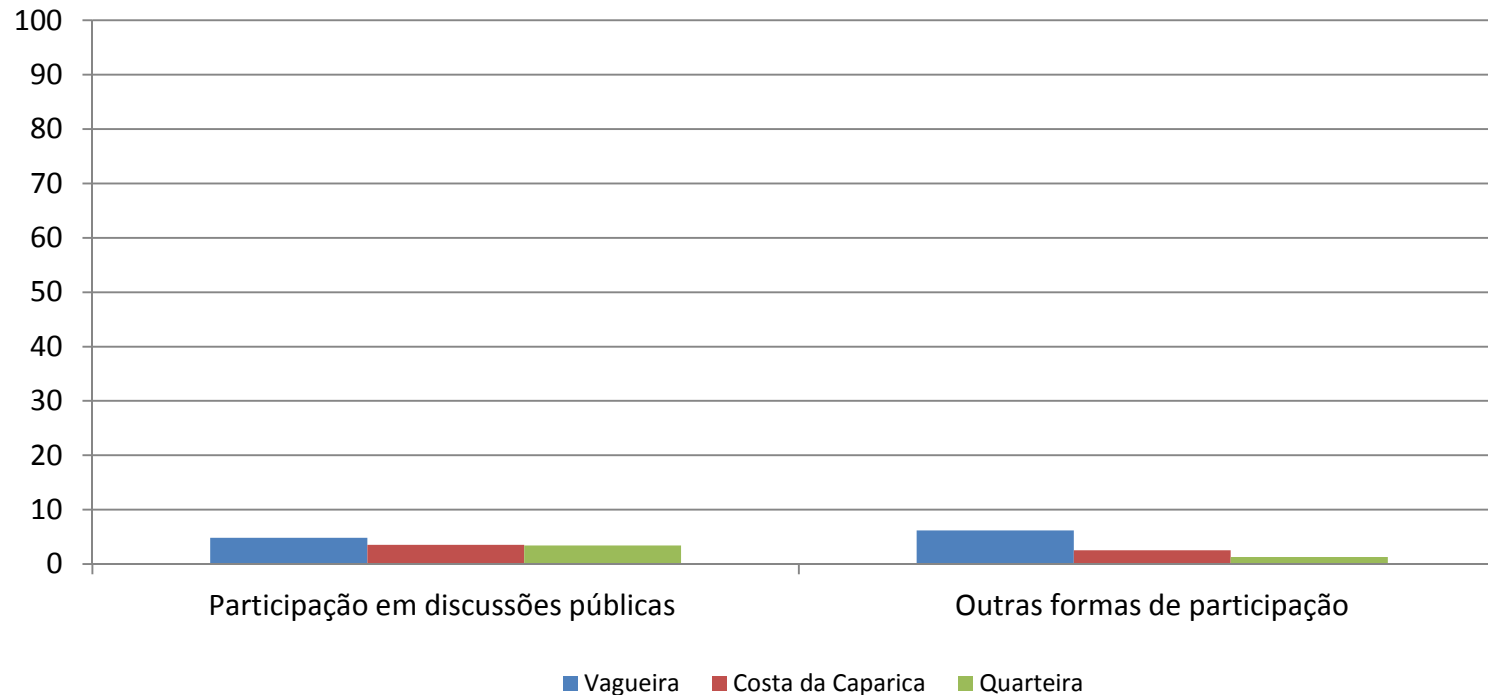


“As coisas têm funcionado de forma desgarrada, há muitos actores mas não uma vontade colectiva coerente . **Cada um “puxa para seu lado”.**

Investigador universitário

“O litoral é governado por muita gente, o que significa que às **vezes não é governado**”.

6 - Participação Pública



- Os níveis de participação nas três zonas são muito baixos - **menos de 8% dos inquiridos afirmaram já ter participado** de alguma forma em decisões sobre a gestão do litoral.
- Em geral os inquiridos consideram **ter pouca ou nenhuma influência**,

“Divulga-se as consultas públicas nos jornais mas nem toda a gente tem acesso à informação, essa não é entregue porta a porta, como as notificações; cumprem os requisitos legais, mas não são eficazes; fazem-se as reuniões em hotéis e não aparece quase ninguém...”

Caparica – Associação Moradores

“Quem percebe disto são os pescadores, mas ninguém os ouve”

Vagueira – autarca

“Há períodos de discussão pública, mas quando as coisas aparecem já são facto consumado.”

Caparica - Surfista

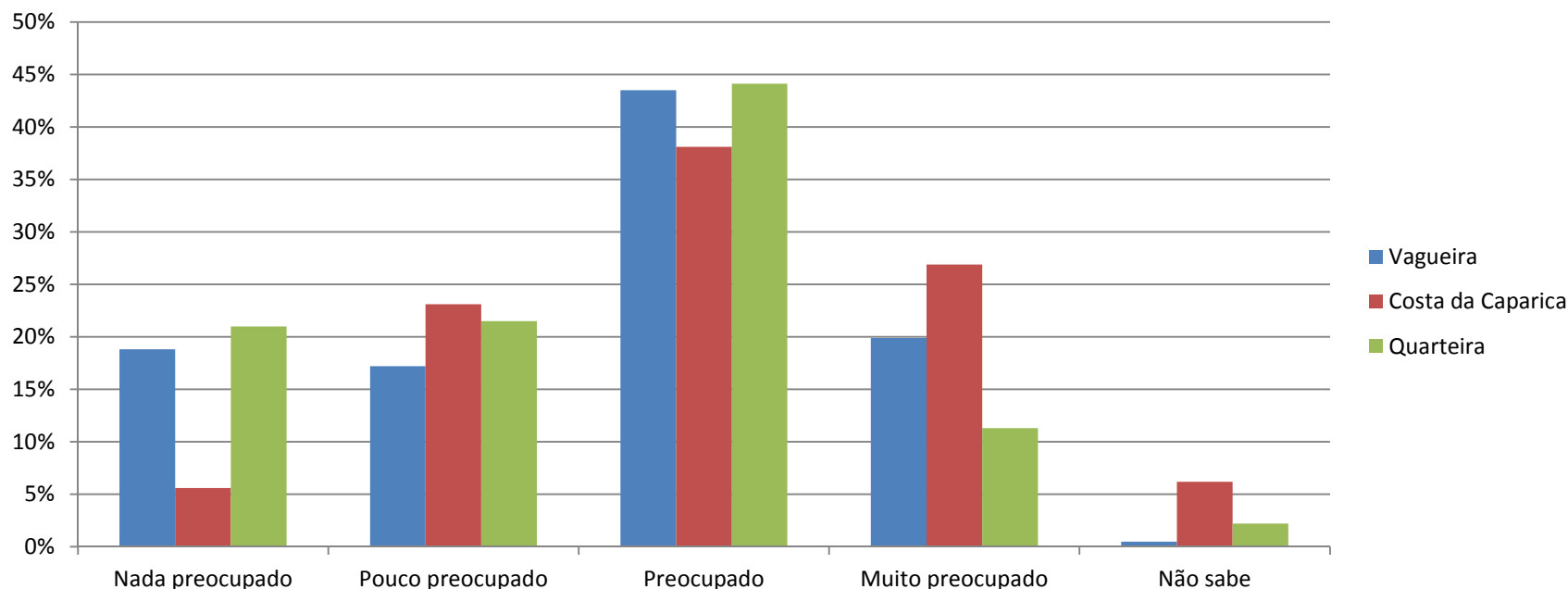
“Ouvem-nos mas não ligam, e nunca fica nada por escrito...”

Caparica - Concessionário

“Falta cultura cívica às pessoas desta zona. A maioria das pessoas não se envolve nas questões locais, não lê, não se informa.”

7 – Justiça social

Preocupação com a desvalorização da propriedade devido à erosão



"As pessoas dedicaram ali muito da sua vida. Também era um bocado injusto agora deixá-las na mão e quase que dizer: olhe, vocês têm que sair que não há soluções."

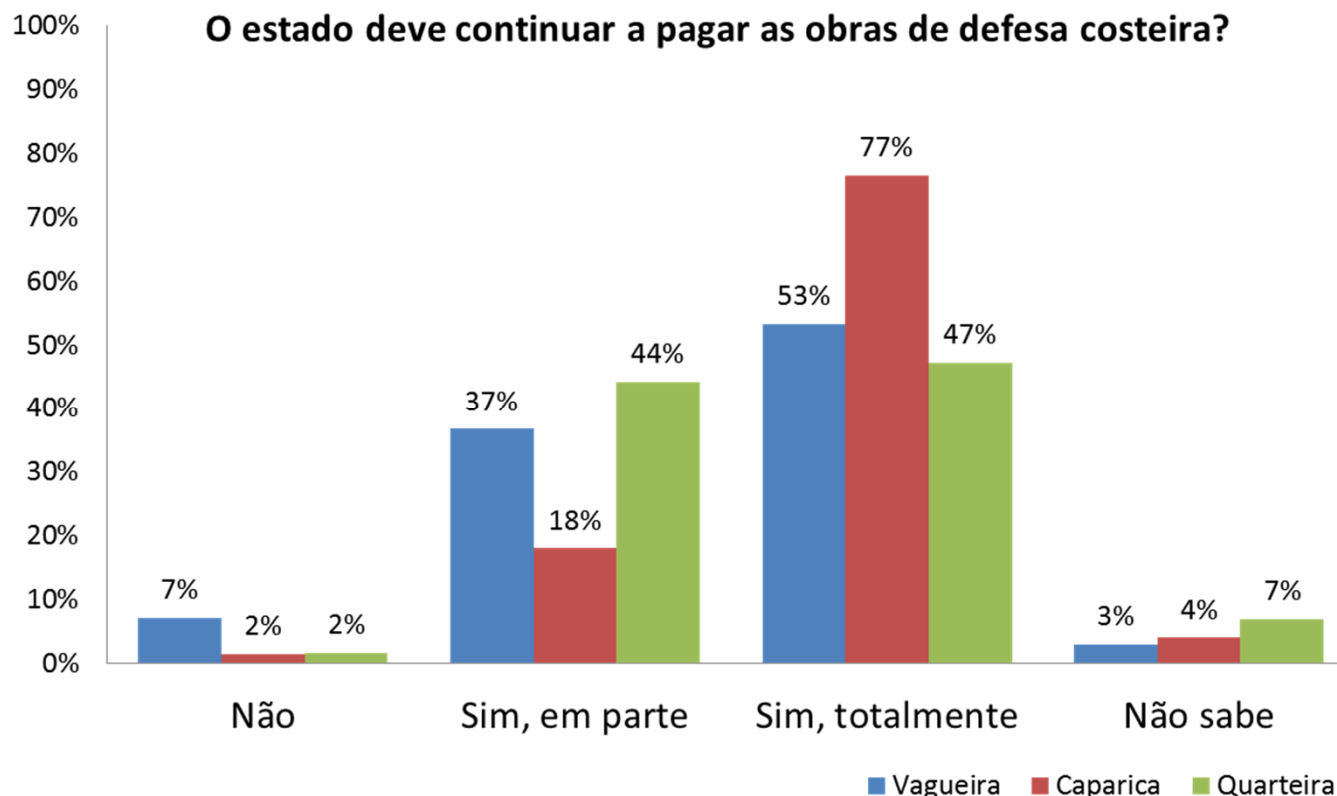
"...Se a gente tiver o aumento das águas isto não dura 20 anos. (...) Mas também é perigoso estigmatizar estes locais, pois podem perder valor."

Surfista

(Vagueira)

Comerciante e antigo pescador

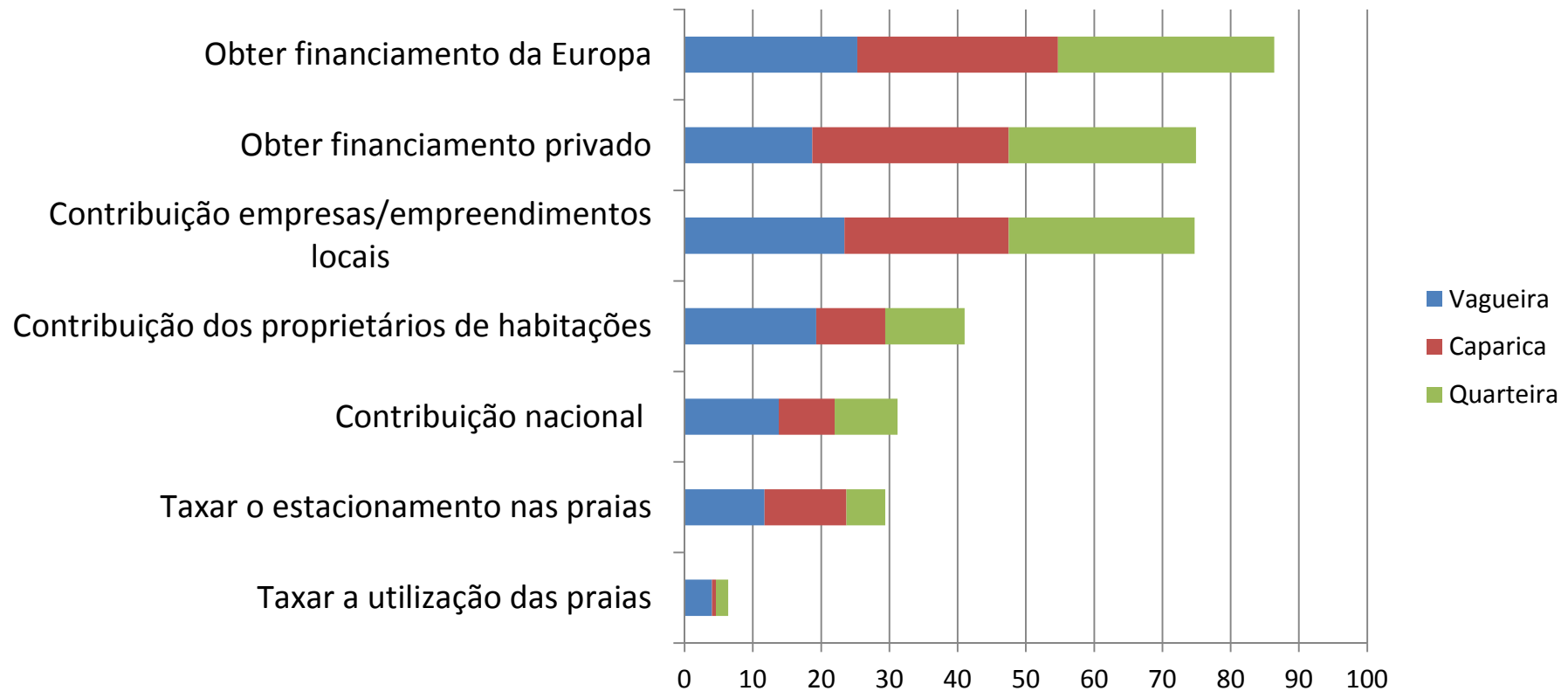
8 – Sustentabilidade financeira



- A maioria dos inquiridos é da opinião que o Estado deve continuar a pagar a totalidade das dispendiosas obras de defesa costeira.
- São os inquiridos **mais velhos (mais de 65 anos)** e **com menos escolaridade** que acham que o Estado deve financiar as intervenções costeiras na íntegra.

Alternativas ao financiamento do Estado

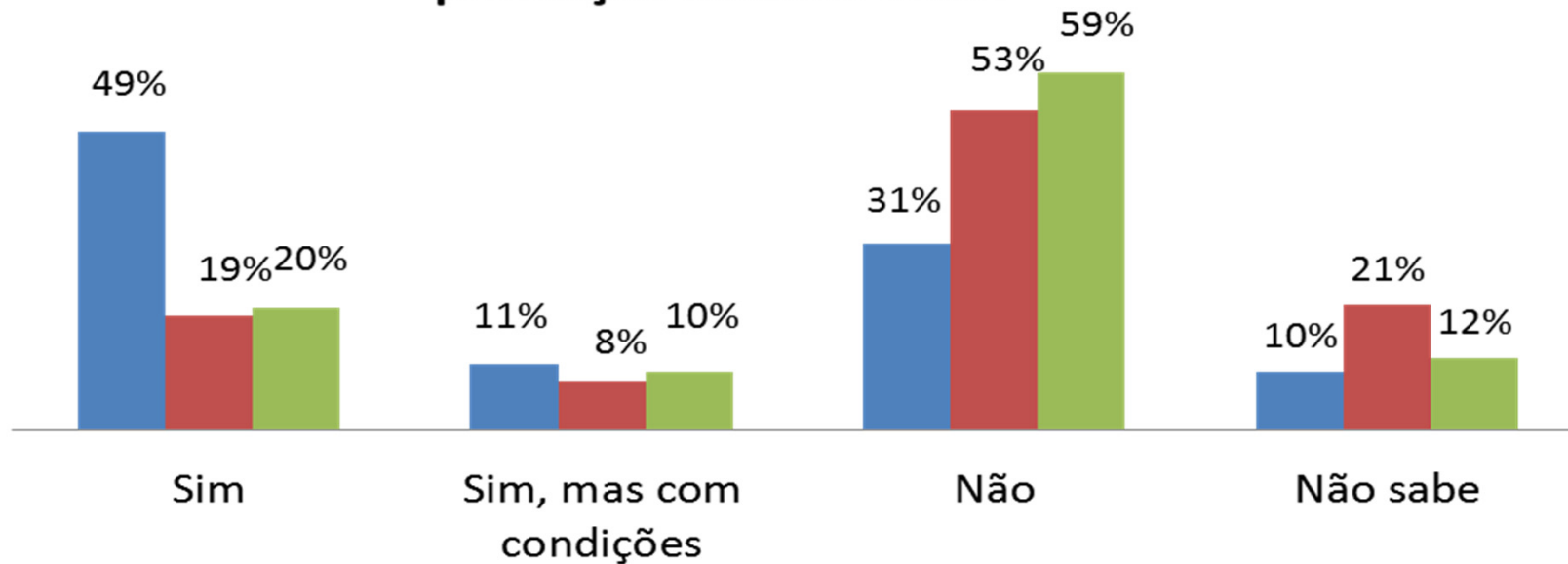
Concordância com as seguintes soluções a)



a) Respostas concordo totalmente e concordo

- Os inquiridos com **menor nível de escolaridade** são os que mais concordam com alternativas de financiamento externo (UE e privados) e que discordam mais com “taxas de acesso às praias” .

Estaria disposto a contribuir para um fundo de protecção costeira local?



N=55

■ Vagueira
■ Costa da Caparica
■ Quarteira

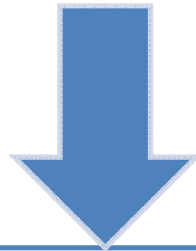
- Perante a apresentação do plano e contas
- Se os fundos forem bem aplicados

Em síntese...

- **O risco de erosão é consensual**
- **Há divergência em relação às formas de protecção costeira** – população e autarcas consideram urgente manter a linha de costa, mas alguns cientistas e a administração central não têm a mesma posição.
- **Participação:** É consensual que **as populações não participam**. Existe **desresponsabilização mútua** – os governantes acham que o problema é a falta cultura cívica dos governados; e estes responsabilizam os governantes pela sua exclusão nos processos de decisão.
- **Futuro\Financiamento:** a população das três zonas acha que **o Estado vai continuar a financiar as intervenções** (sobretudo nas localidades mais perto de Lisboa / do poder).

Conclusões

- AC's → **factor de forçamento/agravamento erosivo**
 - Litoral → **zona de responsabilidade social imensa**
 - Contexto → **Crise económica + redução de fundos UE**
- = necessidade de meios alternativos de financiamento**



Como gerir um **processo de mudança rápida**,
reforçando os processos democráticos de governança adaptativa?

Governança adaptativa?

- 1 – Premência dos problemas** – risco de erosão é consensual
- 2 – Políticas públicas** – desconfiança, descontinuidade, descoordenação, desresponsabilização, divergência
- 3 - Ciência ‘forte’ fragilizada** – necessidade de aprofundar o conhecimento (erosão, AC’s, factores socio-culturais e económicos)
- 4 - Visão comum** – as visões sobre a costa como bem comum divergem conforme os actores e interesses em causa; é mais fácil encontrar consenso sobre o ‘mal comum’ (riscos, catástrofes)
- 5 – Comunicação e confiança** – reforço da responsabilidade mútua
- 6/7 - Justiça social e participação pública** – ‘momento certo’ de criar mecanismos mais justos e sérios de participação
- 8 – Sustentabilidade financeira**– crise financeira poderá ser ocasião para encontrar mecanismos alternativos de financiamento

Conclusões

Um envolvimento top-down/bottom-up implica:

- 1 – acesso à informação e transparência**
- 2 – mais conhecimento e ciência, “traduzidos” e comunicados, mas também incorporando os saberes locais das comunidades.**
- 3 – novas formas e fórmulas de participação**
- 4 – processos de planeamento inter-institucionais e integrados que envolvam as populações desde o início**
- 5 – processos comunicativos intensos**

Muito Obrigado!

Para mais informações:

www.projectochange.ics.ul.pt

www.observa.ics.ul.pt

