

SOBRE A ELABORAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA PARA A GESTÃO INTEGRADA DA ZONA COSTEIRA NACIONAL

CONSELHO NACIONAL DA ÁGUA

Fernando Veloso Gomes

(Membro do Conselho, Prof. FEUP)

30 Setembro 2005

O reconhecimento da especificidade e da importância estratégica das Zonas Costeiras, em termos ambientais, económicos, sociais, culturais e recreativos, bem como da necessidade de proceder à sua protecção e gestão integrada, suscitou diversas iniciativas legislativas internacionais, comunitárias e nacionais.

1. Referências a Algumas Iniciativas Internacionais e Comunitárias Sobre Zonas Costeiras

A nível internacional e, em particular a nível europeu, destacam-se algumas das Convenções, Programas, Directivas e Recomendações:

- A Carta Europeia do Litoral, na década de 80, enuncia um conjunto de princípios destinados a salvaguardar e a valorizar o litoral europeu, através de uma acção coordenada das instituições com intervenção nesta área.
- A Agenda 21, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Os países com zonas costeiras, incluindo os da União Europeia, comprometem-se a promover a gestão integrada e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e marinhas.
- A Convenção MARPOL para a Prevenção da Poluição Proveniente de Navios (73/78); a Convenção OSPAR sobre a Protecção do Ambiente Marinho no Atlântico Nordeste, o Acordo de Lisboa sobre a Poluição por Hidrocarbonetos e Outras Substâncias Perigosas (1990), a Convenção sobre Biodiversidade, a Convenção de Berna sobre a Conservação da Vida Selvagem e Habitats Naturais na Europa, a Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha pela Deposição de Resíduos, a Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar (UNCLOS), o Protocolo de Kyoto, a Directiva Aves (1979/409/EEC), a Directiva sobre Águas Residuais Urbanas (91/271/EEC), a Directiva Aves (1979/409), a Directiva Habitat sobre a Conservação dos Habitats Naturais e da Fauna e Flora Selvagens (1992/43/EEC), a Política Comum da EU para as Pescas (CR 2371/2002/EC), as Directivas para os Portos (1995/21/EC e 2000/59/EC), estabelecem objectivos de protecção e de conservação dos ambientes marinhos (em termos gerais,

de biodiversidade, poluição, poluição com substâncias radioactivas, eutrofização, alterações climáticas, pescas, navegação, indústria offshore, acidentes no mar, monitorização).

- O Programa de Demonstração da Comissão Europeia (1996-1999), sobre Gestão Integrada das Zonas Costeiras, identifica princípios da boa gestão da zona costeira.
- O Relatório de Avaliação de 1999, da Agência Europeia do Ambiente, refere uma degradação contínua das condições nas zonas costeiras da Europa, tanto no que se refere à zona terrestre como à qualidade das águas costeiras.
- A Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativamente à Gestão Integrada da Zona Costeira: Uma Estratégia para a Europa” (COM/2000/547, adoptada em Setembro de 2000), observa a necessidade de realização de acções estratégicas, coordenadas e concertadas ao nível local e regional, guiadas e apoiadas por um quadro adequado ao nível nacional.
- A Directiva Quadro da Água (2000/61/EC). Estabelece (art.º 1) como objectivo a protecção das águas interiores, águas de transição, águas costeiras e águas subterrâneas.
- A Recomendação 2002/539/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à Estratégia para a Protecção e Conservação do Ambiente Marinho. Revê as políticas actuais e a legislação sobre a protecção e conservação do ambiente marinho. Enuncia objectivos e propõe acções para alcançar esses objectivos, destacando-se as temáticas da perda de biodiversidade e destruição de habitats, substâncias perigosas, eutrofização, poluição e lixos, transportes marítimos, saúde, alterações climáticas, cooperação, conhecimento.
- A Recomendação 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002, relativa à Execução da Gestão Integrada da Zona Costeira na Europa. Indica os princípios gerais e as opções para uma Estratégia de Gestão Integrada de Zonas Costeiras na Europa. Cabe aos Estados Membros estabelecer os fundamentos de tal estratégia, a qual deverá garantir a protecção e requalificação do litoral, o seu desenvolvimento económico e social, bem como a coordenação de políticas com incidência na orla costeira. O documento prevê que, no prazo de 45 meses (isto é, até ao final de Fevereiro de 2006), os Estados Membros apresentem à Comissão os resultados da adopção desta recomendação. A Recomendação 2005/160 consubstancia a anterior.

2. Referência a Algumas Iniciativas Nacionais Sobre Zonas Costeiras

- O DECRETO-LEI N.º 468/71, de 5 de Novembro, sobre o Regime Jurídico do Domínio Público Marítimo, permitiria assegurar a constituição de uma faixa de protecção, medida inovadora mas que ainda hoje não está concretizada pela dificuldade de demarcação no terreno. Com efeito, a denominada “zona adjacente” é toda a área

contígua às margens que, como tal, seja classificada por Decreto, por se encontrar ameaçada pelo Mar ou pelas cheias. O Domínio Público Marítimo DPM seria o domínio físico constituído pelas “águas marítimas”, os seus “leitos”, “margens” e “zonas adjacentes”. A questão do DPM (a Titularidade dos Recursos Hídricos remonta a 1919) é novamente tratada em diversos diplomas, nomeadamente nos D.L. 33/77 de 28 de Maio, D.L. 89/87 de 26 de Fevereiro, D.L. 46/94 de 22 de Fevereiro e mais recentemente na Proposta de Lei que estabelece a Titularidade dos Recursos Hídricos (aprovada em Reunião do Conselho de Ministros de 5 de Junho de 2005), tendo sido objecto de Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, Pareceres da Procuradoria Geral da República e Pareceres da Comissão do Domínio Público Marítimo.

- A Reserva Ecológica Nacional REN ((DL 321/83 de 5 de Jul, DL 93/90 de 19 Mar, DL 316/90 de 13 Out).
- Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87 de 7 de Abr),
- A CARTA EUROPEIA DO LITORAL, adoptada em 1991, possibilitou que o litoral fosse reconhecido como unidade de planeamento de abordagem integrada. É um documento essencialmente orientador.
- O DECRETO-LEI Nº 302/90, de 26 de Setembro estabelece princípios a que devia obedecer a ocupação, uso e transformação da faixa costeira. Esses princípios deveriam ter sido contemplados nos instrumentos de planeamento (Planos Directores Municipais, Planos de Ordenamento e Expansão dos Portos, Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas Classificadas), o que frequentemente não sucedeu.
- O DECRETO-LEI Nº 451/91, de 4 de Dezembro (Lei Orgânica), transfere a jurisdição do Domínio Público Marítimo “sem interesse portuário”, até então sob a alçada da Direcção Geral de Portos, para o então recém-criado Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, significando o reconhecimento do valor ambiental da zona costeira.
- O DECRETO-LEI Nº 309/93, de 2 de Setembro, O DECRETO-LEI Nº 218/94, de 20 de Agosto, a Portaria 767/96, de 30 de Dezembro, referem-se aos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), ampliando a incidência territorial das acções de planeamento a uma faixa terrestre de protecção de 500 m para além da linha que delimita a margem e a uma faixa marítima de protecção até à batimétrica –30.

A zona costeira do continente português (excluídas as áreas de jurisdição portuária) foi dividida em nove troços, sendo cada um deles objecto de um POOC. Este diploma foi adaptado à natureza insular das Regiões Autónomas pelo Decreto Legislativo Regional nº 18/98/A, de 9 de Novembro (Região Autónoma dos Açores) e pelo Decreto Legislativo Regional nº 1/2002/M, de 28 de Fevereiro (Região Autónoma da Madeira).

- O DECRETO-LEI Nº 151/95, de 24 de Junho, estabelece que estes planos são considerados como Planos Especiais de Ordenamento do Território, instrumentos normativos da iniciativa da administração directa ou indirecta do Estado, vinculativos para todas as entidades públicas e privadas, devendo com eles ser compatibilizados os planos municipais de ordenamento do território, programas ou projectos de carácter nacional, regional ou local. O Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, o Decreto

Legislativo Regional nº 14/2000/A, de 23 de Maio, e o Decreto Legislativo Regional nº 8-A/2001/M, de 20 de Abril, assumem a natureza especial destes planos e estabelecem que os mesmos constituem um meio supletivo de intervenção do Governo e dos Governos Regionais tendo em vista a salvaguarda dos recursos e dos valores naturais, de forma a assegurar a utilização sustentável do território.

- A RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS Nº 86/98, de 10 de Julho, aprova a Estratégia para a Orla Costeira, definindo linhas de orientação e clarificando os propósitos de intervenção neste espaço, através da definição dos domínios prioritários de actuação. No âmbito da Estratégia da Nacional da Conservação da Natureza, adoptada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 152/2001, de 11 de Outubro, a política do litoral, nas suas vertentes terrestre e marinha, é assumida como de crucial importância para a prossecução dos seus objectivos.
- A RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS Nº 152/2001, de 11 de Outubro refere-se à Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade e formula dez opções estratégicas.
- O PROGRAMA FINISTERRA. A Resolução do Conselho de Ministros N.º 22/2003 de 18-02-2003 criou o Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental que visava a requalificação e reordenamento do litoral português, através da adopção de um conjunto integrado de medidas e intervenções estruturantes.

Este Programa pretendia alterar a dispersão de competências da gestão do litoral, acometendo ao Instituto da Conservação da Natureza a responsabilidade pela sua coordenação. As intervenções a realizar no âmbito de aplicação do Programa deveriam ser levadas a cabo pelo Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, pelos seus serviços descentralizados e desconcentrados, em cooperação com as câmaras municipais e os particulares interessados.

O Programa visava dar um novo impulso e permitir a concretização das acções e intervenções previstas nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e de outras acções já previstas, nomeadamente: a actuação em zonas de risco, reforço de dunas e estabilização das arribas, a requalificação das praias, a requalificação dunar e paisagística, a requalificação e/ou a revisão da ocupação urbana, a intervenção nos estuários e nas áreas portuárias por meio de modelos de gestão integrada, da articulação dos planos de dragagens, da alimentação artificial e da instalação de transposição sedimentar de barras, a protecção e valorização de áreas sensíveis costeiras, com maior incidência na protecção dos recursos marinhos e das zonas húmidas do litoral, a criação de campanhas de sensibilização ambiental associadas à orla costeira, a dinamização do programa de monitorização da orla costeira.

A sua aplicação reger-se-ia por um modelo de intervenção que permitiria a concretização das acções de requalificação, protecção e valorização da orla costeira, de forma a agilizar o processo de intervenção, integrar, pela realização de planos estratégicos ou de programas de intervenção, o conjunto de intervenções previsto para cada troço da faixa costeira, equacionar as várias possibilidades de financiamentos, definir esquemas de atribuição às câmaras municipais e aos particulares interessados

a responsabilidade de executarem e financiarem as acções associadas ao planeamento, à gestão e à intervenção na faixa costeira.

Para a concretização dos seus objectivos, o Programa divide as suas actuações em seis tipologias, com diversas linhas de intervenção. Cada uma das intervenções previstas no Programa é estruturada num Programa de Intervenção (PDI), em função do qual se optará pelo modelo de gestão mais correcto, de entre os seguintes modelos: empresas de capitais exclusivamente públicos, contratos-programa, acordos de colaboração entre a Administração local e os departamentos da Administração Central, estruturas de projecto, gabinetes de gestão da intervenção (GGI).

A execução do Programa FINISTERRA representaria um investimento de cerca de 125 milhões de euros. Cerca de 76 milhões de euros seriam provenientes de fundos comunitários e de fontes de financiamento nacionais, nomeadamente dos fundos do PIDDAC. O restante seria proveniente das contribuições das autarquias locais, das contribuições de particulares interessados, dos titulares de licenças ou de concessões de utilização do domínio público marítimo, e do regime do mecenato ambiental.

A transferência do INAG para o ICN da responsabilidade de execução das intervenções previstas no POOC, sem que tivesse sido efectivada a transferência das competências do DPM, bem como a flagrante insuficiência de recursos humanos e de meios técnicos e financeiros, foram razões para que o programa se tenha revelado totalmente inoperacional.

- A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ENDS). A elaboração desta Estratégia é um dos compromissos internacionais assumidos por Portugal no âmbito da Agenda 21, (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992). Na 19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1997, os Estados-Membros da União Europeia acordaram apresentar as suas estratégias nacionais a tempo do Conselho Europeu de Sevilha (Junho de 2002), no quadro de preparação da Cimeira sobre Desenvolvimento Sustentável que ocorreu em Joanesburgo (Julho de 2002). De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2002, (1 de Março de 2002), foi elaborado um documento de base conducente ao estabelecimento da ENDS sob a responsabilidade do Instituto do Ambiente. A apresentação do referido documento realizou-se a 5 de Junho de 2002 e esteve em discussão pública até 5 de Agosto de 2002.

A Estratégia foi estabelecida em torno de quatro grandes Domínios Estratégicos (garantir o desenvolvimento equilibrado do território, melhorar a qualidade do ambiente, produção e consumo sustentáveis das actividades económicas, em direcção a uma sociedade solidária e do conhecimento). Estes domínios estratégicos, foram consignados em doze grandes Linhas de Orientação, incluindo a promoção de uma utilização mais eficiente dos recursos naturais e de uma política de ordenamento do território sustentável, a protecção e valorização do património natural e paisagístico e a biodiversidade, a qualidade do ambiente numa perspectiva transversal e integrada, a promoção da integração do ambiente nas políticas sectoriais. Uma das linhas de

orientação do primeiro Domínio Estratégico preconiza “no quadro de uma gestão integrada das zonas costeiras, a promoção de uma actividade aquícola compatível com o ambiente e o reforço dos sistemas de monitorização e de informação, bem como de instrumentos de avaliação e previsão”.

- A RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 112/2005, de 5 de Junho de 2005, diz respeito ao Procedimento para a Elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e revoga uma Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/2004, de 22 de Dezembro. Refere o já longo período de tempo volvido desde a data da decisão de iniciar o processo de elaboração da ENDS (Março de 2002), bem como o trabalho entretanto realizado pelas equipas que foram sucessivamente incumbidas da tarefa. Estabelece o final de 2005 como prazo limite para a conclusão da proposta da ENDSI, a que se seguirá o período de discussão pública e que a ENDS é aprovada por resolução do Conselho de Ministros, sendo posteriormente apresentada pelo Governo à Assembleia da República.
- Os PLANOS DE BACIA HIDROGRÁFICA aprovados para todo o território do continente português, equacionam parcialmente toda uma problemática de interacção das Bacias com as Zonas Costeiras. Estas são, hidrograficamente, zonas de jusante recebendo todos os fluxos e cargas gerados ou introduzidos nas Bacias pelo que os objectivos de preservação e de reabilitação do meio hídrico ultrapassam largamente o âmbito dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira.

As intervenções realizadas ou previstas nas bacias hidrográficas relacionadas com a construção de barragens, desvio de caudais, extracção de sedimentos e dragagens, têm influência nas águas costeiras e, em especial, nos estuários e sistemas lagunares. A redução dos caudais sólidos e de nutrientes, a progressão da intrusão salina para montante e zonas adjacentes e a redução da capacidade de auto-renovação dos meios hídricos são impactes que não poderão continuar a ser ignorados nos estudos e no processo decisório. A redução da probabilidade de ocorrência de cheias, tão desejada a nível de Protecção Civil, terá também efeitos negativos a nível de morfologia costeira.

- O OCEANO. UM DESÍGNIO NACIONAL PARA O SÉCULO XXI, é o título do relatório editado em Março de 2004 pela Comissão Estratégica dos Oceanos que, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2003 de 17 de Junho, teve por mandato apresentar os elementos de definição de uma Estratégia Nacional para o Oceano. O documento apresenta o enunciado de uma Visão e de uma Missão, enumera e explica os Objectivos Estratégicos, indica as grandes Linhas de Acção e os parâmetros dos Princípios que enformam a Estratégia.

A Comissão seleccionou os seguintes Objectivos Estratégicos: valorizar a associação de Portugal ao Oceano como factor de identidade, assegurar o conhecimento e a protecção do Oceano, promover o desenvolvimento sustentável das actividades económicas, assumir uma posição de destaque em especialização em assuntos do Oceano, construir uma estrutura institucional moderna de gestão do Oceano. A cada um destes Objectivos foram associados diversos Vectors Estratégicos. Um dos

Vectores preconiza a “adopção de uma gestão integrada do Oceano, incluindo as Zonas Costeiras.

O Objectivo Estratégico “promover o desenvolvimento sustentável das actividades económicas” inclui diversos Vectores Estratégicos directamente relacionados, na totalidade ou em parte, com as Zonas Costeiras, nomeadamente os portos e transportes marítimos, as pescas e aquacultura, o turismo, a náutica de recreio e outras actividades de lazer, a construção e reparação naval, a biotecnologia marinha e os recursos minerais.

Como comentário há que referir que a problemática e a gestão das Zonas Costeiras viria a ser “diluída” numa problemática e numa gestão geograficamente muito mais ampla, a do Oceano (dezassete vezes a área terrestre portuguesa, ou mais se a plataforma continental legal fosse expandida), como preconiza este documento e ainda diluída na problemática e na gestão das Bacias Hidrográficas (todo o território português) como preconiza a Directiva Quadro Água.

- O PROGRAMA DO XVII GOVERNO exprime uma visão estratégica de gestão integrada do litoral, consignando para as zonas costeiras o desenvolvimento de uma política integrada e coordenada, em articulação com a política do Mar, que favoreça a protecção ambiental e a valorização paisagística mas que enquadre, também, a sustentabilidade e a qualificação das actividades económicas que aí se desenvolvem. Estabelece ainda que sejam intensificadas as medidas de salvaguarda dos riscos naturais na faixa costeira, designadamente por via de operações de monitorização e identificação de zonas de risco aptas a fundamentar os planos de acção necessários a uma adequada protecção, prevenção e socorro. Prevê a aprovação do último Plano de Ordenamento da Orla Costeira da competência governamental, o que já se verificou (POOC Vila-Moura – Vila Real de Santo António, aprovado em 5 de Junho de 2005), bem como a retoma da execução programada dos POOC's.
- A PROPOSTA DE LEI QUE APROVA A LEI-QUADRO ÁGUA, aprovada em Conselho de Ministros de 5 de Junho de 2005, transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas. Este regime, a aprovar pela Assembleia da República, vem estabelecer as novas bases para a gestão sustentável das águas superficiais interiores, subterrâneas, de transição e costeiras.

O novo sistema institucional confere ao Instituto da Água (INAG) a condição de Autoridade Nacional da Água, como garante da política nacional da água, cometendo-lhe funções de planeamento nacional, coordenação e regulação. Consagra o princípio da gestão por Bacias Hidrográficas, prevê a criação de cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH), cujas sedes coincidem com as CCDR's e outras duas nas Regiões Autónomas, com funções de planeamento, licenciamento e de fiscalização. A sistematização e unificação de normas dispersas no ordenamento jurídico relativo à Titularidade dos Recursos Hídricos é também objecto de uma Proposta de Lei aprovada no mesmo Conselho de Ministros.

Outros Documentos Relevantes:

- *Cartas de “risco”*
- *Relatórios Projecto SIAM I e II*
- *Relatórios EUROSION*
- *Plano Nacional da Política Ordenamento do Território PNPOT (em fase de elaboração)*
- *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais PEASAR II (em fase de elaboração)*
- *Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei 54/2005 de 15 Nov)*

3. Princípios da Gestão Integrada da Zona Costeira

A Recomendação 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002, indica os seguintes princípios gerais da Gestão Integrada da Zona Costeira:

- a) Uma perspectiva geral ampla (temática e geográfica) que tenha em conta a interdependência e a disparidade dos sistemas naturais e das actividades humanas com impacto sobre as zonas costeiras;
- b) Uma perspectiva a longo prazo que tenha em conta o princípio da precaução e as necessidades das gerações actuais e futuras;
- c) Uma gestão adaptativa durante um processo gradual que facilite os ajustamentos em função da evolução dos problemas e dos conhecimentos. Tal implica a necessidade de uma base científica sólida no que se refere à evolução da zona costeira;
- d) A especificidade local e a grande diversidade das zonas costeiras europeias, que permita dar resposta às suas necessidades concretas com soluções específicas e medidas flexíveis;
- e) Trabalho com processos naturais e respeitando a capacidade dos ecossistemas, o que tornará as actividades humanas mais compatíveis com o ambiente, socialmente responsáveis e economicamente sólidas a longo prazo;
- f) Envolvimento de todas as partes interessadas [parceiros económicos e sociais, organizações que representam os residentes de zonas costeiras, organizações não governamentais (ONG) e sector empresarial] no processo de gestão, por exemplo através de acordos e com base em responsabilidades partilhadas;
- g) Apoio e envolvimento de todas as entidades administrativas competentes a nível nacional, regional ou local, entre as quais se deverão estabelecer ou manter ligações adequadas por forma a melhorar a coordenação das várias políticas existentes. A parceria com e entre as autoridades regionais e locais deverá ser aplicada sempre que oportuno;
- h) Utilização de uma combinação de instrumentos concebidos para facilitar a coerência entre os objectivos políticos sectoriais e a coerência entre o planeamento e a gestão.

4. Termos de Referência para o Grupo de Trabalho que Desenvolverá as Bases de uma Estratégia para a Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional

“Considerando a importância estratégica da zona costeira, em termos ambientais, económicos e sociais, bem como a sua enorme fragilidade e a situação de risco em que se encontra e que se tem vindo a agravar progressivamente;

Considerando o conhecimento técnico e científico actual, bem como os estudos e programas desenvolvidos;

Considerando o quadro institucional e legal vigente, os compromissos comunitários assumidos por Portugal e a política do XVII Governo expressa no seu programa;

Considerando a firme vontade governamental em promover uma gestão integrada das zonas costeiras, em articulação com diversas políticas sectoriais, nomeadamente com a estabelecida para os assuntos do Mar;

Considerando a necessidade de dotar o país de uma Estratégia para a Gestão Integrada das Zona Costeira Nacional, que congregue os objectivos fundamentais e as opções estratégicas que deverão presidir a uma política de ordenamento, planeamento e gestão da orla litoral do País e servir de referência à actuação das entidades públicas e privadas, da comunidade científica e dos cidadãos.”

O Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, determinou, através do Despacho nº4 /2005,

1. *“A criação de um Grupo de Trabalho com o objectivo de desenvolver as Bases de uma Estratégia que sustente uma política de ordenamento, planeamento e gestão da zona costeira portuguesa, continental e insular, nas suas vertentes terrestre e marinha.”*
2. O Grupo de Trabalho é constituído por: Professor Doutor Fernando Veloso Gomes (coordenador), Arquitecta Ana Barroco, Professora Doutora Ana Ramos Pereira, Professor Doutor Carlos Sousa Reis, Professora Doutora Helena Calado, Professor Doutor João Ferreira, Professora Doutora Maria da Conceição Freitas e Doutor Manuel Biscoito.
3. *“As Bases Estratégicas a propor devem assentar numa abordagem territorial integrada e participativa, com eventual reavaliação do conceito de orla costeira, e visar a sustentabilidade ambiental e económica das zonas costeiras”.*
4. *“A definição das Bases Estratégicas deve considerar, entre outros aspectos:*
 - *o carácter dinâmico do litoral, a sua sensibilidade ambiental, a sua fragilidade biofísica, a diversidade e complexidade dos seus habitats, bem como a sua valia social e económica;*
 - *os diversos fenómenos, de origem natural e antrópica, que influenciam o equilíbrio do sistema e têm levado à sua degradação sucessiva, assim como as consequências de tais situações;*
 - *os resultados dos trabalhos de investigação científica e dos estudos técnicos, bem como da reflexão que tem vindo a ser efectuada recentemente sobre a orla costeira portuguesa;*

- os princípios constantes da Recomendação 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio 2003, permitindo dar cumprimento aos compromissos assumidos;
- a avaliação dos elementos respeitantes às instituições, aos instrumentos e aos meios de actuação e de financiamento recentes e actuais;
- o quadro legislativo actual, ponderando-se eventuais alterações legislativas e ajustamentos institucionais, de forma a clarificar atribuições, competências e responsabilidade e a racionalizar e simplificar circuitos operacionais. Neste âmbito assume grande importância o modelo de gestão do Domínio Público Marítimo, incluindo a reavaliação das áreas de jurisdição e a articulação dos vários instrumentos de planeamento territorial.”

5. “As Bases Estratégicas a propor devem estabelecer:

- os princípios e objectivos fundamentais a que a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional deverá obedecer;
- as linhas de orientação para um Quadro Estratégico, que contemple as opções estratégicas fundamentais para um adequado ordenamento, planeamento e gestão da faixa costeira;
- os domínios de intervenção prioritários e a tipologia das medidas de acção a integrar num Plano de Acção de médio prazo;
- as orientações relativas à integração e articulação de políticas e à coordenação institucional que conduzam a uma intervenção integrada e concertada, baseada no princípio da co-responsabilização;
- a metodologia de monitorização e avaliação dos ecossistemas costeiros (terrestres e marinhos) e do reforço da fiscalização;
- a metodologia de desenvolvimento de trabalhos futuros no âmbito da elaboração da Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional.”

O Grupo de Trabalho deverá entregar, até 31 de Dezembro de 2005, um Relatório Final organizado em função dos termos de referência identificados nos nºs 4 e 5.

5. Uma Reflexão Inicial Sobre a Elaboração de uma Estratégia para a Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional.

Uma Estratégia para a Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional deverá:

- ser perspectivada com horizontes de médio e longo prazo e integrar os Princípios do Desenvolvimento Sustentável, da Valorização das Actividades Económicas, da Precaução e da Participação Activa dos Intervenientes,
- incluir a análise dos principais problemas existentes (pontos fortes, pontos fracos, causas, desafios e oportunidades, ameaças, riscos e constrangimentos),

- definir os grandes domínios estratégicos e os objectivos e multi-objectivos a atingir, identificando prioridades,
- enumerar as acções a executar (planos e programas),
- apontar os meios para decidir e implementar as acções,
- prever o acompanhamento (com sistema de indicadores) e o controlo da implementação, com avaliação estratégica e reajustes, das prioridades e da implementação, de um processo que pela sua natureza deve ser dinâmico.
- assentar numa abordagem do ecossistema mas articular e integrar as dimensões ambiental, social e económica, pelo que exige uma abordagem interdisciplinar e multidisciplinar.

A preparação das Bases Estratégicas está a ser dinamizada pelo Ministério que tutela o Ambiente, o Ordenamento do Território e o Desenvolvimento Regional. Mas a preparação da estratégia exige também o envolvimento activo de outros Ministérios.

A participação activa institucional, inter-sectorial e dos cidadãos interessados é essencial, pelo menos após a elaboração das Bases Estratégicas. E essa participação não se deverá esgotar com a preparação da Estratégia.

O reconhecimento

- da existência de diversos conflitos de interesses nas zonas costeiras, com sistemas abertos, muito dinâmicos, complexos, heterogéneos, de interface, frágeis, com elevadas oportunidades sociais e económicas e, por conseguinte fortemente polarizadores de actividades;
- de que será necessário identificar plataformas de consenso;
- da dificuldade em fazer previsões das evoluções a médio e longo prazo dos sistemas físicos, sociais e económicos, justificando a preparação de cenários e a combinação de cenários;
- da necessidade e da dificuldade em considerar, com um nível geográfico muito alargado, as interacções terra – mar (a nível das Bacias Hidrográficas e do Oceano Atlântico);
- de um passado recente de instabilidade governamental, nomeadamente a nível da tutela do ambiente e do território, bem como da instabilidade das políticas e programas lançados com dificuldades de concretização;
- das acentuadas restrições sócio-económicas que estarão presentes, pelo menos nos próximos anos, as quais poderão exigir propostas muito pragmáticas para concretizar objectivos que se desejam muito ambiciosos;
- da necessidade de uma intensa mobilização, participação e responsabilização da sociedade civil, não limitada a grupos de pressão com interesses muito sectoriais, a atitudes pessimistas e derrotistas, a lógicas de lutas partidárias;

- das limitações de tempo face a atrasos no arranque dos trabalhos e aos compromissos assumidos perante a Comunidade,

constitui um desafio a superar.

6. Algumas Questões a Exigir Urgente Reflexão

De entre as diversas questões relacionadas com as zonas costeiras portuguesas destacam-se algumas que, pela sua relevância, poderão constituir elementos de reflexão com prioridade.

- A Requalificação das Zonas Costeiras poderá ser uma “bandeira” de mobilização da sociedade civil e das instituições? Deverá incluir a conservação de ecossistemas naturais ainda não afectados, a reabilitação dos que estão degradados, a renovação e reabilitação de áreas edificadas desqualificadas, a protecção das paisagens, dos patrimónios edificados e das culturas locais.
- O Domínio Público Marítimo é um instrumento vital de planeamento e gestão. O que se tem passado em relação ao licenciamento e fiscalização? Qual o inventário nacional e como vão ser geridas as inúmeras situações de construções ilegais, frequentemente sem condições de habitabilidade e / ou localizadas em zonas de risco elevado e que suscitam problemas de equidade social? Quais os fundamentos técnicos e jurídicos para uma recente alteração à Lei em relação às Regiões Autónomas? A Comissão do DPM está a funcionar com eficácia?
- Estão identificadas diversas situações de risco de exposição de aglomerados às acções directas e indirectas do mar, em praias, dunas, falésias, restingas e em ilhas barreira. Há condições políticas e sócio-económicas para proceder à retirada, prevista nos POOCs, nomeadamente dos aglomerados de Silvalde, Cova do Vapor e Ria Formosa? Não haverá novas construções habitacionais em zonas vulneráveis? A extracção de areias, nomeadamente no Rio Douro, vai continuar sem ter em conta os impactos sobre a zona costeira? As dragagens de areais nos portos vão continuar sem haver reposição nas praias a sotamar? As estruturas de defesa vão ter manutenção? Há meios financeiros para proceder a operações de alimentação artificial de areias nas praias? Face à previsão do agravamento da ocorrência de fenómenos extremos e dos fenómenos de recuo da linha de costa em curso que medidas tomar a nível de ordenamento e de intervenções de defesa?
- Os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOCs) estão todos aprovados no território do Continente. Nas Regiões Autónomas só dois estão aprovados (Terceira, S. Miguel Norte). Não incluem as zonas portuárias, o que significa que a maioria dos estuários não foram abrangidos. Com implicações ou abrangendo as zonas costeiras, existem Planos de Bacia Hidrográfica, Planos Regionais de Ordenamento do Território (diversos em preparação), Planos Municipais (diversos em fase de revisão), Planos Portuários, Planos de Áreas Protegidas. Continua a haver necessidade de uma melhor articulação e de uma avaliação estratégica desses Planos. É necessário melhorar significativamente a capacidade de implementação da legislação e dos planos em vigor e tornar operacional sistemas de acompanhamento, avaliação e de fiscalização. É premente uma avaliação dos POOCs que estão em vigor há mais tempo. Os POOCs

constituíram um importante passo no sentido do ordenamento mas a sua elaboração foi cerceada por diversas limitações.

- O turismo e as actividades de lazer nas Zonas Costeiras assumem uma importância económica relevante a escalas locais, regionais e nacional mas deverão ser compatíveis com a conservação dos valores naturais e culturais. De que forma é possível essa compatibilização? Quais os impactos no tecido e nas relações sociais, na paisagem, nos sistemas ecológicos, na cinética do ambiente, na produção de resíduos? De que forma pode o turismo contribuir para a requalificação das Zonas Costeiras que estão degradadas sob o ponto de vista paisagístico e ambiental? Como podem ser salvaguardados e valorizados os valores culturais e patrimoniais locais? É preferível a “concentração” de empreendimentos turísticos ou a sua disseminação pelos territórios costeiros? Ao contrário do que sucedeu, os espaços de lazer, as edificações, os parques de estacionamento não podem ser localizados nas praias, dunas, falésias, sapais, restingas, ilhas barreira e noutras áreas sensíveis. Como reduzir a sazonalidade dos fluxos? Um turismo de qualidade não implica ser um turismo de luxo. Como diversificar a oferta turística?
- As actividades náuticas de recreio, particularmente a náutica da vela, possibilitam o contacto do homem com os sistemas aquáticos e podem contribuir para o bem estar físico e psíquico, fortalecimento de atitudes de civismo e de defesa de valores ambientais e uma maior ligação dos cidadãos ao mar. O seu desenvolvimento terá de ser controlado, em termos de localização e dimensão de infra-estruturas, da envolvente a edificar de raiz, emissões poluentes, ruídos e segurança. A utilização de instalações portuárias, nomeadamente as desactivadas, para implantação de núcleos de recreio constitui, em muitos locais, uma alternativa à proliferação de novos portos de recreio e dos seus impactos.
- Nos últimos anos desenvolveram-se em Portugal diversas experiências interessantes de recuperação de dunas (ICN, INAG, DRAOTs, Autarquias). Os casos de sucesso devem ser disseminados. A conservação e o repovoamento vegetal das dunas devem continuar a merecer uma atenção especial face à degradação que ainda se verifica em zonas de maior acessibilidade e mesmo em zonas mais remotas mas acessíveis a veículos todo-o-terreno e motociclos. As dunas constituem uma reserva de fontes aluvionares e de barreira adaptativa aos espraiamentos e galgamentos. Infelizmente, face à dimensão do desequilíbrio hidromorfológico que se verifica na faixa costeira portuguesa e à elevada energia presente, as acções de conservação, reconstrução e estabilização das dunas, por si só, não introduzirão uma estabilização ou mesmo uma inversão da situação de erosão. Mas constituirão um contributo importante, não só em termos de retardar o avanço do mar mas em termos de outros valores naturais a proteger e recuperar.
- O problema da poluição com origem no tráfego marítimo, apesar das iniciativas inseridas no Acordo de Lisboa (1990), no Programa Envireg (1990 a 1993) e no Programa Mar Limpo (1993), continua a exigir iniciativas para a redução dos riscos potenciais e consequências do tráfego e de acidentes que ultrapassam o âmbito territorial e o quadro jurídico nacional. A densidade de tráfego marítimo na costa portuguesa, está em terceiro lugar nas águas europeias, logo a seguir ao Canal da Mancha e ao Estreito de Gibraltar.

- É premente o reforço da aquisição de conhecimentos e da investigação científica sobre as zonas costeiras e oceanos (acções, características, comportamento, previsão), segundo abordagens multi e interdisciplinares e através do fortalecimento das ligações da comunidade técnica e científica com as entidades gestoras. Há necessidade de preparar e implantar programas coerentes e coordenados de observação / monitorização, com carácter sistemático. Por razões de natureza científica, continua a ser muito limitada a capacidade de previsão da evolução a médio e longo prazo de praias, dunas e ilhas - barreira. Para além desta limitação, perderam-se muitos anos de caracterizações hidromorfológicas (nomeadamente e no mínimo levantamentos topo-hidrográficos) essenciais à quantificação, compreensão e previsão dos fenómenos.
- Continuam a ser necessárias campanhas e iniciativas de informação e formação das populações, dos técnicos e dos autarcas. Torna-se necessário conseguir fazer "passar" as mensagens aos diversos agentes públicos e privados intervenientes e mobilizar mais a sociedade civil.

TEMAS CHAVE CONSIDERADOS PELO GRUPO DE TRABALHO (OUT. 2005)

REQUALIFICAÇÃO DAS ZONAS COSTEIRAS

- DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO (MARÍTIMO)
- PLANOS DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA E PLANOS COM INCIDÊNCIA NAS ZONAS COSTEIRAS
- ÁREAS COM INTERESSE PARA A CONSERVAÇÃO E COM ESTATUTO DE PROTECÇÃO

- ESTUÁRIOS
- SISTEMAS LAGUNARES
- DUNAS
- ARRIBAS
- PRAIAS
- MEIO MARINHO

- ZONAS EDIFICADAS. VULNERABILIDADE E RISCOS ÀS ACÇÕES DO MAR
- INFRAESTRURAS PORTUÁRIAS E TRANSPORTES MARÍTIMOS
- TURISMO E ACTIVIDADES DE LAZER
- ZONAS BALNEARES
- NÁUTICA DE RECREIO
- PESCAS, APANHA, AQUACULTURA E SALINICULTURA
- EXTRACÇÃO DE RECURSOS MINERAIS. RECURSOS ENERGÉTICOS

- POLUIÇÃO COM ORIGEM TELÚRICA E NO OCEANO
- CATÁSTROFES NATURAIS. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

- ESTUDOS E MONITORIZAÇÃO
- INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA
- FORMAÇÃO, SENSIBILIZAÇÃO, EDUCAÇÃO CÍVICA E AMBIENTAL E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

- LEGISLAÇÃO
- FISCALIZAÇÃO
- COMPETÊNCIAS E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
- INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Para cada um destes Temas Chave foi efectuada uma análise dos Pontos Fortes, dos Pontos Fracos, Ameaças e Constrangimentos, da Dinâmica Actual, Oportunidades e Desafios com vista à formulação de Propostas proporcionando uma melhor fundamentação do Relatório do Grupo de Trabalho.