

Aprova o Programa FINISTERRA, Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental

No Programa do XV Governo Constitucional, no âmbito das políticas integradas para o ambiente e o ordenamento do território, propõe-se, entre outras, uma política para o litoral, num quadro de gestão integrada das zonas costeiras, que visa prosseguir os seguintes objectivos:

A adopção de medidas de requalificação do litoral, com prioridade para as intervenções que visem a remoção dos factores que atentam contra a segurança de pessoas e bens ou contra valores ambientais essenciais em risco;

A incentivação da requalificação ambiental das lagoas costeiras e de outras áreas degradadas e a regeneração de praias e sistemas dunares;

O estabelecimento de um sistema permanente de monitorização das zonas costeiras, que permita identificar e caracterizar as alterações nelas verificadas;

A promoção de uma nova dinâmica de gestão integrada, ordenamento, requalificação e valorização das zonas costeiras;

A promoção de uma reforma dos regimes jurídicos aplicáveis ao litoral.

A visão estratégica da implementação da política do litoral implica dois níveis de intervenção.

O primeiro nível corresponde a uma tarefa de fundo que integra as acções associadas à definição de uma política para o litoral:

A elaboração de uma estratégia para a requalificação, ordenamento e gestão do litoral, que enquadre as directrizes da União Europeia relativas à gestão integrada das zonas costeiras e conduza a um programa de desenvolvimento integrado das faixas costeiras, de carácter intersectorial, em estreita articulação com a política das cidades, do turismo, da conservação da natureza, da agricultura, da floresta e dos espaços rústicos em geral;

A definição das necessárias alterações legislativas: a elaboração da lei de bases do litoral, o planeamento da orla costeira no âmbito da revisão dos instrumentos de gestão territorial, a reavaliação do conceito de faixa costeira, a redefinição das áreas de jurisdição das diferentes entidades públicas com competências na gestão da orla costeira, por exemplo das autoridades marítimo-portuárias, o que inclui, também, um novo modelo de gestão do domínio público marítimo.

O segundo nível de intervenção corresponde à gestão do litoral, com especial destaque para a execução das medidas e acções previstas nos planos de ordenamento da orla costeira.

Com efeito, acha-se praticamente concluído o processo de elaboração dos planos de ordenamento da orla costeira para todo o litoral português. Neste momento encontram-se em vigor sete desses instrumentos de planeamento - plano de ordenamento da orla costeira Caminha-Espinho, plano de ordenamento da orla costeira Ovar-Marinha Grande, plano de ordenamento da orla costeira Alcobaça-Mafra, plano de ordenamento da orla costeira Cidadela-São Julião da Barra, plano de ordenamento da orla costeira Sado-Sines, plano de ordenamento da orla costeira Sines-Burgau e plano de ordenamento da orla costeira Burgau-Vilamoura -, a que em breve acrescerão os planos de ordenamento da orla costeira Sintra-Sado e Vilamoura-Vila Real de Santo António, encerrando-se, assim, o ciclo do planeamento do litoral português.

Urge, pois, iniciar uma nova fase: a da execução destes planos, com o propósito confesso de proceder à requalificação e ao reordenamento do litoral português, através de intervenções estruturantes, concretizando as propostas e projectos de intervenção neles previstos, aproveitando o trabalho já desenvolvido, nomeadamente no âmbito dos planos e obras da responsabilidade das autarquias locais, bem como as acções promovidas pelo Instituto da Água, pelo Instituto da Conservação da Natureza e pelas direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território, e potenciando as iniciativas privadas na orla costeira, compatibilizando estes objectivos com as regras e o apoio financeiro do III Quadro Comunitário de Apoio para o período 2000-2006.

Esta premente necessidade radica, ainda, noutra causa: a do processo de erosão costeira ou de recuo da faixa litoral, que assume aspectos preocupantes numa percentagem significativa do litoral continental e que as propostas contidas nos planos de ordenamento da orla costeira visam travar.

São apontadas fundamentalmente quatro causas para o problema da erosão que podem intervir isolada ou conjuntamente, e com importância relativa diversa: a elevação do nível do mar, a diminuição da quantidade de sedimentos fornecidos ao litoral, a degradação

antropogénica das estruturas de protecção naturais e a realização de obras de engenharia costeira.

A diminuição de sedimentos fornecidos ao litoral é o resultado de intervenções nos recursos hídricos, quer no interior quer no litoral, designadamente aproveitamentos hidroeléctricos e hidroagrícolas, obras de regularização de cursos de água, explorações de inertes nos rios, estuários, dunas e praias, dragagens, obras portuárias e de protecção costeira. Este fenómeno, em conjugação com uma disfuncional e descoordenada ocupação urbanística da orla costeira e com a inerente destruição das defesas naturais do litoral, assume dimensões muito significativas e dá causa a situações preocupantes de construções em situação de risco. Nalguns troços de costa, a planície encontra-se praticamente desprotegida, sendo previsíveis galgamentos oceânicos de efeitos muito significativos se nada for feito para os travar.

Ora, é neste contexto que se justifica a adopção de um conjunto integrado de medidas que possibilite concretizar as propostas apresentadas nos mencionados planos especiais de ordenamento do território, por forma a minorar as consequências negativas e as situações de risco do fenómeno erosivo.

O presente Programa, que o Governo aprova e levará à prática, representa um primeiro passo na tentativa de alterar a situação de dispersão de competências de gestão do litoral e, em muitos casos, de indefinição dessas mesmas competências, com as inevitáveis consequências negativas ao nível da eficácia e da eficiência da acção administrativa.

Atendendo aos conflitos de natureza ambiental que caracterizam a orla costeira em zonas ecológica e ambientalmente sensíveis, como os estuários, as lagoas costeiras e as zonas húmidas, e tendo em conta os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português, quer no domínio das áreas mais representativas do património natural, como as que integram a rede nacional de áreas protegidas, quer quanto à necessária adopção pelos Estados membros da União Europeia de uma estratégia de gestão integrada das zonas costeiras, justifica-se promover uma primeira alteração institucional através da qual se cometa ao Instituto da Conservação da Natureza a responsabilidade pela coordenação do Programa FINISTERRA.

Nestes termos, procura-se dar resposta à premente necessidade de garantir uma organização e gestão equilibrada das formas de ocupação do litoral e, de uma forma geral, da faixa costeira nacional, possibilitando, do mesmo passo, a salvaguarda e valorização dos recursos e valores naturais aí presentes. São estes os objectivos essenciais do Programa FINISTERRA.

Foram ouvidas a Associação Nacional de Municípios Portugueses, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável e as organizações não governamentais de ambiente.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 - Aprovar o Programa FINISTERRA, Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental, nos termos propostos no anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante.

2 - Independentemente da publicação do presente instrumento regulamentar, o Programa referido no número anterior pode ser consultado na Internet, na página do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

3 - Considerar que a execução do Programa FINISTERRA representa um investimento estimado em cerca de (euro) 125000000, distribuído da seguinte forma:

a) (euro) 76000000 de fundos comunitários, cuja origem é identificada no Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental, bem como as das fontes de financiamento nacional, entre as quais se contam os fundos do PIDDAC afectos ao Instituto da Conservação da Natureza, ao Instituto da Água, à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e às direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território;

b) Ao investimento identificado na alínea anterior acrescem as contribuições das autarquias locais derivadas da execução de planos municipais de ordenamento do território, em especial de planos de pormenor, previstos no âmbito de unidades operativas de planeamento e gestão em sede de planos de ordenamento da orla costeira, das contribuições de particulares interessados, titulares de licenças ou de concessões de utilização do domínio público marítimo, ou ao abrigo do regime do mecenato ambiental.

4 - Determinar que relativamente a cada uma das intervenções a realizar, para além da participação do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e dos seus serviços descentralizados e desconcentrados, em parceria com as câmaras municipais e os particulares interessados, os demais ministérios articular-se-ão, no âmbito das respectivas atribuições, no sentido de potenciarem os resultados da intervenção, promovendo a integração das políticas sectoriais com carácter reconhecidamente transversal.

5 - Determinar a imediata adopção de todas as medidas necessárias à implementação do Programa, incluindo as de natureza legislativa e regulamentar, com especial destaque para a

declaração do relevante interesse público nacional da realização das intervenções aprovadas ao abrigo do Programa FINISTERRA e dos projectos concretos daí resultantes.

Presidência do Conselho de Ministros, 17 de Janeiro de 2003. - O Primeiro-Ministro, José Manuel Durão Barroso.

ANEXO

Programa FINISTERRA, Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental

I - Enquadramento

1 - A orla costeira de Portugal continental. - O relatório do estado do ordenamento e do ambiente de 2001 identifica como principais indicadores de pressão no ambiente marinho e costeiro:

As concentrações populacionais nas zonas costeiras relacionadas com as migrações do interior e das áreas rurais para as zonas de litoral urbanas e com a sazonalidade do turismo, factores que elevaram ao quádruplo o número de habitantes nalgumas áreas costeiras de Portugal;

A erosão costeira relacionada com factores naturais como a dinâmica costeira, balanço de sedimentos, variações do nível do mar, dispersão de sedimentos e outras causas explicitamente relacionadas com intervenções humanas nas zonas costeiras ou em áreas próximas;

Os incidentes de poluição marinha;

Os valores totais e as principais espécies capturadas em pesqueiros nacionais.

A proximidade do mar foi um dos principais factores que levou à ocupação do litoral: grandes cidades nasceram junto à foz dos rios, onde existem terrenos aluvionares normalmente férteis e como resultado do desenvolvimento de actividades económicas relacionadas com o mar. Utilizado como meio de transporte, contribuía para as ligações comerciais. Através da pesca, fornecia alimento, ao que se seguiu a instalação de indústrias relacionadas com a conservação e a transformação do pescado e dos seus subprodutos e com a exploração de marinhas.

Portugal não constituiu excepção a este fenómeno, o que é evidenciado pela localização das suas cidades mais importantes - Lisboa e Porto -, pela vocação marítima que sempre demonstrou e pelas inúmeras «póvoas» de pescadores, marnotos e mesmo de agricultores que retiravam do mar algas como o sargaço e o moliço para a preparação de terrenos agrícolas.

Esta íntima ligação ao mar e às actividades económicas relacionadas com os recursos marinhos é uma característica notória da história de Portugal. Desde o início do século passado que se assistiu a um movimento migratório generalizado das populações em direcção à costa. Em Portugal, no litoral, que constitui cerca de um quarto do território continental, residem cerca de três quartos da população, devendo ainda acrescentar-se os fluxos sazonais de veraneantes que em determinadas regiões do País, como é o caso do Algarve, triplicam a população residente.

Assim, nos núcleos piscatórios começaram a surgir características resultantes de tais movimentos sazonais de carácter turístico com os seus inevitáveis contrastes. A par das construções tradicionais apareceram outras incaracterísticas e desenquadradas do ambiente urbano tradicional. As actividades primárias, demasiado penosas e pouco lucrativas e sobretudo em relação à pesca, arriscadas e incertas, foram sendo substituídas por outras, associadas ao turismo e aos serviços.

O crescimento exponencial da pressão demográfica sobre a faixa costeira, acompanhado pela explosão desordenada das actividades turísticas, contribuiu sobremaneira para a sua descaracterização e sobretudo para a degradação urbanística das zonas costeiras, com as consequências que se lhe encontram associadas:

A disfunção da estrutura urbanística face às elevadas cargas urbanas. Antigas povoações de pescadores e outros novos aglomerados que fervilham de turistas na época do Verão assemelhando-se a cidades-fantasma durante o resto do ano, dotadas de infra-estruturas insuficientes no Verão e manifestamente sobredimensionadas para o resto do ano;

A necessidade de construção de obras de defesa costeira, cujos custos crescem na directa proporção da proximidade e densificação da frente marginal, suportados por todos os contribuintes para o benefício de alguns, e que, na generalidade dos casos, geram elas próprias novos problemas de erosão nos troços costeiros a sotamar;

A destruição de importantes habitats, tais como sistemas dunares e zonas húmidas, colocando-se em risco uma importante riqueza florística e faunística - das 270 espécies de plantas de distribuição exclusiva do litoral, 25 são endémicas do nosso território;

A descaracterização da paisagem e a criação de barreiras visuais entre o interior e o mar, assistindo-se ao desaparecimento da paisagem litoral e de ecossistemas valiosos e à substituição das construções características de cada troço de faixa costeira por blocos de

betão idênticos do Minho ao Algarve, atrofiando os poucos exemplares de um património arquitectónico que ainda conseguem subsistir;

A poluição, cada vez mais difícil de controlar e que degrada o ambiente do litoral, agravada pela existência de deficiências no que se refere ao grau de cobertura dos aglomerados populacionais com sistemas de drenagem, tratamento e destino final das águas residuais nos municípios do litoral.

O crescimento urbano descontrolado é agravado pelo recuo da faixa litoral. A linha de costa, mesmo que aparentemente em equilíbrio, está sujeita a um fenómeno dinâmico. Grandes quantidades de areia encontram-se em movimento, quer por acção da capacidade de transporte das correntes longitudinais (transporte litoral) quer devido à acção directa da ondulação que provoca alterações no perfil da praia, o que ocorre mesmo em casos de equilíbrio dinâmico, em que a quantidade de areia que entra num troço num determinado intervalo de tempo é igual à quantidade de areia que sai nesse mesmo período. Ou seja, uma praia durante o Inverno, ou após um temporal, tem aparentemente menos areia que durante o Verão, podendo mesmo apresentar falésias de erosão. Se a barra de areia frente à praia não sofrer alterações, o período de acalmia encarregar-se-á de repor o areal, cabendo ao vento a tarefa de reconstituir as dunas.

O processo erosivo é provocado pelo rompimento deste equilíbrio dinâmico longitudinal da orla costeira, residindo as razões que levam à situação de desequilíbrio na variação de uma das suas componentes: ou do agente de transporte, ou da disponibilidade de materiais que alimentem a sua capacidade de transporte.

O agente de transporte responsável pela totalidade do regime litoral é a onda, e as correntes longitudinais que esta gera na rebentação. Não havendo registo de alteração significativa do clima de agitação ao longo da costa portuguesa, não parece ser de atribuir à onda a causa erosiva.

Assim, pode considerar-se que a causa do processo erosivo se deve, fundamentalmente, a quatro factores principais: elevação do nível do mar, diminuição da quantidade de sedimentos fornecidos ao litoral, degradação antropogénica das estruturas naturais e obras de engenharia costeira, de entre as quais se destacam, pela sua influência, os molhes de abrigo necessários ao bom funcionamento dos portos.

A diminuição de sedimentos fornecidos ao litoral deve-se essencialmente às actividades humanas localizadas quer no interior quer nas zonas ribeirinhas: florestações, aproveitamentos hidroeléctricos e hidroagrícolas, obras de regularização dos cursos de água, explorações de inertes nos rios, estuários, dunas e praias, dragagens, obras portuárias e de protecção costeira. Estas actividades, imprescindíveis para o desenvolvimento económico do País, desenvolvem-se de forma desarticulada e sem que se efectue a devida avaliação dos seus impactes no litoral. A título exemplificativo, os aproveitamentos hidroeléctricos e hidroagrícolas das bacias hidrográficas que desaguam em Portugal são responsáveis pela retenção de mais de 80% dos volumes de areias que eram transportadas pelos rios antes da construção desses aproveitamentos.

A destruição das defesas naturais do litoral é devida essencialmente ao pisoteio das dunas, o qual destrói o coberto vegetal e facilita o transporte das areias por acção do mar e do vento, à construção de caminhos e edifícios no topo das arribas e na crista do cordão dunar, impedindo o seu equilíbrio dinâmico, ao aumento das escorrências devidas às regas, o que intensifica o ravinamento, e às explorações de areias.

Deve conferir-se, pelas suas consequências nefastas, especial destaque ao efeito das construções sobre o cordão dunar. Para além de perturbarem o equilíbrio dinâmico do sistema praia-duna, é vulgar que, durante o Inverno, e não apenas nos troços da costa em erosão, tais construções fiquem em situação de risco, o que obriga à realização de obras de protecção costeira cujos custos directos e indirectos são, em grande parte dos casos, superiores aos dos bens a proteger.

Por último, as obras de protecção do litoral que têm vindo a ser construídas ao longo da costa, ao limitarem o recuo da linha de costa em determinado troço, retêm os sedimentos necessários aos troços a sotamar. Estas obras, que incluem esporões, defesas frontais aderentes ou não aderentes e molhes, são efectuadas para proteger a propriedade imobiliária pública ou privada. O sucesso destas estruturas é variável, dependendo essencialmente da qualidade do projecto e da construção, do tipo de costa, do clima de agitação marítima, das características da deriva litoral, da quantidade de sedimentos transportados por essa deriva, da frequência dos temporais e do período de recorrência das grandes tempestades.

Neste processo de recuo da faixa litoral, os cordões dunares, que ao longo de quase todas as costas arenosas de Portugal constituem a barreira que separa uma planície litoral mais ou menos extensa do oceano, têm vindo a perder gradualmente grande parte das areias que os compõem. Todos os anos, e para a grande maioria das regiões, o balanço entre a quantidade

de material retirado ao sistema e repostado é negativo, e em resultado desta disfunção assistimos a recuos das costas dunares muito significativos - em alguns locais registam-se valores médios anuais de 1 m, 2 m, ou mesmo mais.

Em cerca de 20 anos as modificações em alguns troços da costa são muito significativas: na região do Centro grandes extensões de dunas foram destruídas pelo mar e nalguns sectores a planície costeira está praticamente desprotegida, sendo previsíveis galgamentos oceânicos muito significativos.

Nestas zonas muito sensíveis, o mar pode avançar sobre a terra em dezenas de metros numa só tempestade.

Todavia, é também na faixa costeira portuguesa que são gerados cerca de 80% do produto interno bruto, constituindo a zona mais rica do continente em termos de recursos e apresentando enormes potencialidades económicas, ambientais e paisagísticas. Só isto explica as enormes pressões e apetências a que está sujeito o litoral, o que nem sempre é compatível com a sensibilidade, fragilidade e dinâmica do meio:

Os estuários são zonas particularmente ricas em nutrientes, pelo que são fundamentais para a alimentação, crescimento e reprodução de uma grande diversidade de espécies, com especial destaque para as aves migratórias;

As lagoas costeiras, pela importância das múltiplas valências que nos proporcionam, como áreas de excelência ambiental e de grande importância na vida das populações pelo seu elevado valor económico, social e patrimonial.

Na maioria dos casos, as zonas húmidas são pequenas lagunas alimentadas por linhas de água mais ou menos permanentes que se formaram devido ao assoreamento da embocadura das ribeiras afluentes. São frequentes os empoçamentos das pequenas ribeiras costeiras, originando lagoas mais ou menos extensas que se desenvolvem nas depressões interdunares, e que são periodicamente renovadas ao sabor dos ciclos de obstrução-desobstrução das linhas de água afluentes ou onde, como no caso da zona do Centro, o cordão dunar isolou de tal forma as lagunas costeiras que se perdeu definitivamente o contacto com o mar. Neste contexto, as lagunas da ria de Aveiro e da ria Formosa constituem dois casos especiais, pelo seu desenvolvimento excepcional e pela sua enorme importância ecológica e paisagística. Merecem ainda referência as zonas húmidas associadas aos estuários de rios e ribeiras.

Por tudo isto, a orla costeira de Portugal continental reúne as características e concentra os recursos indispensáveis que, se devidamente aproveitados, podem inverter as situações de rotura já criadas, cessar os processos de degradação, requalificando as zonas afectadas, e conduzir a que se venha a constituir um litoral de excelência no contexto europeu.

Se, por um lado, se têm verificado disfuncionalidades marcantes na ocupação da orla costeira, instabilidade na linha de costa, problemas ambientais graves nos estuários, indefinição de competências de gestão e um adiamento sistemático das indispensáveis reformas administrativas e legislativas, por outro lado, constitui património nacional uma orla costeira de paisagens surpreendentes e extremamente diversificadas, com inúmeros habitats raros ou ameaçados no contexto europeu, mas que em Portugal têm ainda um enorme valor ecológico, com um conjunto extremamente valioso de grandes estuários e lagunas costeiras, onde ainda é possível uma requalificação exemplar.

2 - A União Europeia e o litoral. - Na Carta Europeia do Litoral é proposta uma conciliação da «protecção e desenvolvimento» do litoral, através da «especificidade» relacionada com a manutenção das actividades tradicionais (agricultura, pesca, indústria, portos), da criação de actividades novas (aquiicultura, energia marinha), da implantação de turismo adaptado à região (património) e da protecção da natureza e paisagem, preconizando-se, ainda, uma urbanização equilibrada e adaptada às características de cada zona.

Na sequência da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, também designada por Cimeira da Terra, a assinatura da Agenda XXI, em especial o capítulo XVII, compromete os países signatários com zonas costeiras, incluindo da União Europeia, a uma gestão integrada e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras.

A área de programa A (gestão integrada e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e marinhas, incluindo as zonas económicas exclusivas) indica que cada país costeiro deve considerar o estabelecimento ou, caso seja necessário, o reforço de mecanismos de coordenação adequados para a gestão integrada e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e marinhas e seus recursos, quer a nível local quer nacional.

Entretanto, a União Europeia definiu os «princípios gerais e opções políticas» para uma estratégia europeia de gestão integrada das zonas costeiras (GIZC), estratégia flexível que inclua uma abordagem territorial integrada e participativa e que assegure a sustentabilidade ambiental e económica da gestão das zonas costeiras europeias (COM/00/545, de 8 de Setembro de 2000, adoptada pelo Conselho e pelo Parlamento em 30 de Maio de 2000).

Cabe aos Estados membros, por seu turno, elaborar uma estratégia nacional para o desenvolvimento e aplicação desses princípios de gestão integrada das zonas costeiras, que poderá ser específica das zonas costeiras, ou integrada no contexto de uma estratégia nacional mais alargada de promoção do planeamento e de uma gestão integradas.

A estratégia nacional deverá integrar as seguintes medidas:

Definir as atribuições e competências das diferentes entidades administrativas no âmbito das actividades ou recursos da zona costeira e identificar mecanismos para a sua coordenação;

Definir a adequada articulação dos instrumentos normativos, por via do recurso aos planos de ordenamento do território ou de ocupação dos solos;

Redefinir a política de solos, por meio de mecanismos de aquisição de terras e declarações de domínio público, criação de acordos contratuais com os utentes da zona costeira e a criação de incentivos económicos e fiscais;

Identificar fontes de financiamento a longo prazo para iniciativas de GIZC no âmbito dos Estados membros e determinar qual a melhor forma de assegurar a inclusão de técnicos qualificados nos sectores e níveis de administração competentes;

Definir mecanismos com vista a assegurar uma execução e aplicação completas e coordenadas da legislação comunitária existente relativamente às zonas costeiras;

Criar sistemas adequados e contínuos de acompanhamento e divulgação de informação acerca das zonas costeiras, em formatos adequados e compatíveis aos decisores aos níveis nacional, regional e local e disponíveis ao público a um custo razoável;

Determinar de que modo programas nacionais adequados de formação e de educação podem apoiar a execução dos princípios da gestão integrada na zona costeira.

A administração nacional assegurará a coerência da legislação nacional e dos programas que incidem sobre as zonas costeiras, promovendo uma política nacional que dê orientação e constitua o esteio para a prossecução de actividades coerentes, a nível regional e local.

Ainda no âmbito da gestão integrada das zonas costeiras, está em curso um estudo alargado - «Projecto Erosion», promovido pela Direcção-Geral do Ambiente, relacionado com «erosão costeira e avaliação das necessidades de acção». Este estudo inclui a avaliação das medidas que estão actualmente a ser aplicadas no controlo da erosão, o estudo das medidas de política para a gestão da erosão, a construção de uma base de dados contendo informação relativa a fisiografia, infra-estruturas, uso do solo, erosão costeira, transporte sólido fluvial e o desenvolvimento de linhas orientadoras para sistemas de informação para a gestão da erosão costeira.

3 - O ordenamento da orla costeira em Portugal. - Em 1990, com a publicação do Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro, é definido o regime de gestão urbanística do litoral, o qual veio fixar os princípios e as regras a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação da faixa costeira no que diz respeito à ocupação do solo, acesso ao litoral, localização de infra-estruturas e de construções, espaços verdes e estaleiros. Princípios como o de afastar as construções da linha da costa, promover o acesso ao litoral através de ramais perpendiculares à linha da costa e assegurar zonas naturais ou agrícolas entre zonas já urbanizadas, apesar de acolhidos nos instrumentos de gestão territorial, não têm, todavia, vindo a ser respeitados.

Novo passo é dado em 1992 com a transferência, através do Decreto-Lei n.º 201/92, de 29 de Setembro, das competências de gestão da faixa costeira cometidas à Direcção-Geral de Portos para a Direcção-Geral dos Recursos Naturais (DGRN), integrada no Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, passando a DGRN a dispor de jurisdição, dentro do limite da largura máxima legal do domínio público marítimo, sobre os terrenos das faixas da costa delimitados no Decreto-Lei n.º 379/89, de 27 de Outubro, e respectivo mapa anexo.

Em 1993, o legislador veio reconhecer a necessidade de regulamentar os critérios de atribuição de uso privativo das parcelas de terreno do domínio público marítimo destinadas à implantação de infra-estruturas e equipamentos de apoio à utilização das praias e, do mesmo passo, consagrar regras extensivas a toda a orla costeira, não só abrangendo o domínio público marítimo como uma faixa terrestre de protecção com a largura de 500 m. Considerou-se que a via mais adequada para a prossecução de tais objectivos seria a criação de planos de ordenamento.

Assim, o Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, veio introduzir no ordenamento jurídico nacional os planos de ordenamento da orla costeira (POOC), com o objectivo de definir condicionamentos, vocações e usos dominantes dos solos, a localização de infra-estruturas de apoio a esses usos e orientar o desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira. Constituiu objectivo confesso do legislador promover através dos POOC uma abordagem multidisciplinar do ordenamento das diferentes actividades específicas da orla costeira, bem como promover a articulação entre as inúmeras entidades que directa ou indirectamente intervêm na respectiva gestão e contemplar as interdependências entre as zonas costeiras e o território envolvente.

O Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de Agosto, introduziu alterações no Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, entre os quais a atribuição ao Instituto da Conservação da Natureza das competências atribuídas ao Instituto da Água e às direcções regionais de ambiente e recursos naturais, no interior das áreas protegidas.

Em 1995, e tendo em conta que quanto aos planos de iniciativa da administração central não se encontrava definido um regime comum de elaboração, aprovação e relação com os demais instrumentos de planeamento, o legislador veio proceder a essa unificação, abrangendo os planos de ordenamento das áreas protegidas, os planos de ordenamento das albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira.

Assim, através do Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, os POOC foram expressamente considerados como planos especiais de ordenamento do território. Instrumentos normativos, com a natureza de regulamento administrativo, que, para definição dos condicionamentos, vocações, usos dominantes e a localização de infra-estruturas de apoio a esses usos, fixam regras de ocupação, utilização e transformação do solo, na respectiva área de intervenção.

Em 1998 foi lançada uma política integrada das áreas costeiras - Programa Litoral -, a qual, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/98, de 10 de Julho, se propôs adoptar as seguintes linhas de acção:

Definição clara das regras e princípios para as diferentes utilizações do litoral;

Promoção das actividades compatíveis com a utilização sustentável de recursos na orla costeira e salvaguarda de pessoas e bens através da elaboração de uma «carta de risco»;

Gestão coordenada e integrada da zona costeira;

Protecção dos valores naturais e patrimoniais;

Combate aos factores antrópicos que alteram a configuração da linha de costa;

Aprofundamento e divulgação do conhecimento de base técnico-científico;

Clarificação da estrutura jurídico-administrativa.

A estratégia contida na mencionada resolução atribuía carácter prioritário de intervenção aos seguintes domínios:

Observação contínua dos fenómenos de evolução da orla costeira;

Delimitação do domínio público marítimo e das zonas de risco;

Intervenção de forma articulada na qualificação da orla costeira, em consonância com as propostas dos POOC e tendo presente as tipologias territoriais existentes;

Tipificação da estrutura de gestão da costa;

Combate aos factores de poluição e melhoria dos índices de qualidade ambiental.

Não obstante, os bons propósitos definidos no mencionado instrumento regulamentar não passaram de mera proclamação, porquanto se algumas das intervenções propostas ainda se chegaram a corporizar em projectos, outras ficaram-se pela mera enunciação de objectivos.

Também em 1998 é publicada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), cujo regime jurídico foi desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, o qual contém o regime geral do uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, e que assume a anterior classificação atribuída aos POOC, de planos especiais de ordenamento do território. Estes constituem um meio supletivo de intervenção do Governo, tendo em vista a prossecução de objectivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, e determinando a alteração dos planos municipais de ordenamento do território que com eles não se conformem. Por seu turno, a primeira proposta visando a definição da estratégia nacional de desenvolvimento sustentável (ENDS), aprovada já pelo XV Governo Constitucional, e que dará origem ao Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável, é estabelecida em torno de quatro grandes domínios estratégicos:

O território como um bem a preservar, integrador de recursos, funções, actividades, eixo de diferenciação e estruturação do País;

A melhoria da qualidade do ambiente, contemplando riscos ambientais e a sua relação com a saúde humana e acessibilidades a serviços básicos;

A produção e consumo sustentável das actividades económicas, englobando todo o bloco de integração sectorial, ou seja, o Processo de Cardiff;

Em direcção a uma sociedade solidária e do conhecimento, enquadrando os aspectos de geração, transmissão e potenciação de informação e da cooperação com países terceiros.

Na 1.ª linha de orientação da ENDS - «Promover uma utilização mais eficiente dos recursos naturais» - refere-se que «o quadro de uma gestão integrada das zonas costeiras deve assegurar uma actividade aquícola compatível com o ambiente, introduzir novas tecnologias e promover projectos inovadores, como a instalação de recifes artificiais, com reconhecida importância ao nível da manutenção da biodiversidade e ao aumento da biomassa», prevendo

ainda «o reforço da investigação aplicada, das redes de observação e sistemas de monitorização e de informação, bem como de instrumentos de avaliação e previsão».

Também na 2.ª linha de orientação - «Promover uma política de ordenamento do território sustentável» - se faz de novo referência à «promoção de uma política integrada para as zonas costeiras com definição clara das linhas de acção, objectivos de intervenção e identificação dos domínios prioritários de actuação» e ao «enquadramento do Programa Litoral com os planos de ordenamento da orla costeira e a carta de risco para o litoral com os demais instrumentos de planeamento».

Para a elaboração dos POOC, o litoral de Portugal continental foi dividido em nove troços, correspondentes a outros tantos planos especiais de ordenamento do território:

Caminha-Espinho - INAG - Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/99, de 7 de Abril;

Ovar-Marinha Grande - INAG - Resolução do Conselho de Ministros n.º 142/2000, de 20 de Outubro;

Alcobaça-Mafra - INAG - Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2002, de 17 de Janeiro;

Sintra-Sado - ICN - em consulta pública;

Cidadela-São Julião da Barra - INAG - Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/98, de 19 de Outubro;

Sado-Sines - INAG - Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/99, de 29 de Outubro;

Sines-Burgau - ICN - Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/98, de 30 de Dezembro;

Burgau-Vilamoura - INAG - Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/99, de 27 de Abril;

Vilamoura-Vila Real de Santo António - ICN - em consulta pública.

Também para as orlas costeiras das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira foi prevista a elaboração de POOC, já aprovados, em elaboração ou meramente previstos.

4 - Objectivos do Programa FINISTERRA. - O Programa FINISTERRA tem por objectivo imprimir um novo impulso e possibilitar a concretização das acções e intervenções previstas nos POOC, e de outras acções já previstas para o litoral fora de tal quadro regulamentar mas em articulação com a sua aplicação, onde se incluem:

A actuação em zonas de risco, através do reforço dunar e estabilização de arribas, da retirada de construções e de eventuais obras de protecção;

A requalificação das praias, em especial nas zonas com maior densidade de ocupação e procura, tais como as áreas metropolitanas e algumas zonas do Algarve, concretizando apoios de praia, acessos e estacionamento, e nas áreas protegidas, em especial, promovendo a requalificação dunar e paisagística e a gestão ambiental;

A requalificação e ou revisão da ocupação urbana, valorizando o espaço público, o património edificado, os espaços verdes e de lazer, e assegurando a implementação de infra-estruturas adequadas de saneamento;

A intervenção em estuários e áreas portuárias, através de modelos de gestão integrada, da articulação de planos de dragagens e alimentação artificial e da instalação de transposição sedimentar de barras;

A protecção e valorização de áreas sensíveis costeiras, incidindo particularmente na protecção dos recursos marinhos e das zonas húmidas do litoral, como são as lagoas costeiras, áreas cruciais para a manutenção da diversidade biológica costeira e para a sustentabilidade das actividades humanas;

A criação de campanhas de sensibilização ambiental ligadas à orla costeira, promovendo-se roteiros da costa e a implementação de centros de educação ambiental;

E, por fim, a dinamização do programa de monitorização da orla costeira.

5 - Princípios orientadores. - Para a concretização do Programa FINISTERRA foi equacionado um modelo de intervenção para concretização das acções de requalificação, protecção e valorização da orla costeira, que irá permitir:

Agilizar o processo de intervenção, promovendo a criação de equipas de trabalho com capacidade para a elaboração e gestão dos estudos e projectos associados às várias intervenções e para a concretização dessas intervenções, incluindo as expropriações por utilidade pública que se venham a mostrar necessárias e o lançamento e acompanhamento de empreitadas de obras de demolição e de construção;

Integrar, através da realização de planos estratégicos ou de programas de intervenção, o conjunto de intervenções previsto para cada troço da faixa costeira, onde, para além das iniciativas a promover pelos serviços dependentes do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (Instituto da Conservação da Natureza, Instituto da Água, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, direcções regionais de ambiente e ordenamento do território e comissões de coordenação regional), seja assegurada a colaboração da administração local e de outros serviços da administração central - autoridade marítima, administrações e institutos portuários e entidades responsáveis nos sectores do turismo, economia, florestas, agricultura e pescas;

Equacionar as várias possibilidades de financiamentos, recorrendo aos programas operacionais e regionais (ambiente, economia, pescas), ao Fundo de Coesão, ao PIDDAC, bem como as contribuições das autarquias locais derivadas da execução de planos municipais de ordenamento do território, e das contribuições de particulares interessados, titulares de licenças ou de concessões de utilização do domínio público marítimo, ou ao abrigo do regime do mecenato ambiental, e, ainda, à publicidade;

Definir esquemas de atribuição às câmaras municipais e aos particulares, designadamente empresas de serviços, indústrias, proprietários de estabelecimentos hoteleiros e de restauração, titulares de licenças ou de concessões de utilização do domínio público marítimo da responsabilidade pela execução e pelo financiamento de acções associadas ao planeamento, gestão e intervenção na faixa costeira.

II - Tipologias e linhas de intervenção

1 - Defesa costeira / zonas de risco. - A actuação em zonas de risco será diferenciada consoante se tratem de zonas de litoral baixo e arenoso, onde predominam os cordões dunares mais ou menos bem conservados, ou de zonas de litoral em arriba, tendo sempre presente que assegurar a manutenção do nosso território é um acto de bom senso na gestão da orla costeira.

No primeiro caso, será dada preferência à demolição das construções que impeçam a evolução natural dos sistemas dunares, a obras de recuperação e reforço dunar, através de acções de reposição do coberto vegetal, colocação de paliçadas, controlo de acessos e reperfilamento de relevos para, designadamente, contrariar o desenvolvimento de corredores de erosão eólica, podendo vir a recorrer-se, em última instância, à formação artificial de dunas e à alimentação artificial de praias por forma a assegurar a manutenção de uma praia desenvolvida que protege e alimenta o cordão dunar.

Incluem-se ainda neste caso acções de contenção da meandrização e divagação de pequenas embocaduras, de reposição de dragados no trânsito sedimentar litoral e de transposição de sedimentos de barlamar para sotamar das principais embocaduras e barras portuárias.

Nas zonas de litoral de arriba, proceder-se-á à estabilização de arribas, através da promoção de sistemas de drenagem que evitem a erosão pluvial e a associada à rega, da retirada de acessos, estacionamento e construções que conduzam a pressões sobre a crista da arriba e a intervenções pontuais de estabilização, assegurando a minimização dos impactes ambientais e apenas para salvaguarda da segurança de pessoas e bens.

Atendendo a que, em muitos locais, a erosão costeira é uma força incontornável, as acções de reforço dunar poderão apenas ser suficientes para sustentar ou atrasar, mas não resolver, o recuo da costa e a consequente degradação da duna. Nestas situações, poderá ser equacionado o recurso a obras de protecção costeira, nomeadamente retenções marginais e esporões, e à artificialização das arribas mas, apenas, se esgotadas todas as outras soluções. A realização de quaisquer obras de protecção costeira e de estabilização de arribas que se venham a tornar necessárias atendendo a situações de risco para a segurança de pessoas e bens será sempre precedida pela realização de um estudo sobre as incidências ambientais nos troços de costa limítrofes e de uma análise de custo-benefício do respectivo projecto.

Assim, e em síntese, no âmbito da primeira tipologia do Programa FINISTERRA, as obras e acções de defesa costeira e intervenção em zonas de risco incluem as seguintes linhas de intervenção:

- a) Recuperação e reforço artificial de dunas (plantação de vegetação, paliçadas e vedações, movimentos de terras, colocação de enrocamentos);
- b) Alimentação artificial de praias;
- c) Regularização de embocaduras, transposição de barras e reposição de dragados;
- d) Estabilização de arribas (sistemas de saneamento, retirada de acessos e construções);
- e) Manutenção e construção de esporões e muros de protecção;
- f) Demolição e remoção de estruturas localizadas em áreas de risco.

2 - Requalificação de praias e de sistemas dunares. - Esta tipologia de acções tem por objectivo valorizar o património natural na envolvente das praias e assegurar às populações as melhores condições para o usufruto das praias balneares.

Assim, as acções a realizar prendem-se sobretudo com a implementação dos planos de praia que fazem parte integrante dos POOC, sem prejuízo de outras acções de valorização das praias balneares e sua envolvente que entretanto venham a ser promovidas, em articulação entre o ministério responsável pela área do ordenamento do território e ambiente e as autarquias locais.

A localização dos apoios de praia e o tratamento de acessos e estacionamento são questões críticas no que diz respeito à pressão sobre as praias e áreas envolventes e, em especial, sobre os cordões dunares, devendo intervir-se rapidamente a este nível, em função das características tipológicas de cada praia. O escalonamento temporal da intervenção depende

da conjugação de vários factores, designadamente do grau de degradação do sistema dunar, da pressão associada para a sua utilização ou da área de praia vizinha, da sensibilidade à erosão costeira e da tipologia de praia.

As intervenções a promover passam pela criação e delimitação de acessos e estacionamento, pela colocação de vedações, paliçadas e passadiços sobre-elevados, e ainda a reposição de vegetação dunar, a colocação de painéis informativos, a criação de percursos pedonais e eventuais acções de alimentação artificial de praias, com vista ao seu melhor aproveitamento balnear.

Para além destas acções, é também necessário assegurar a valorização das praias, através da criação de condições de apoio à respectiva utilização pública. Assim, neste tipo de acções pode incluir-se a elaboração de projectos-tipo de apoios de praia e a criação de mecanismos de articulação entre as diversas entidades com competência para a aprovação e licenciamento destas estruturas que permitam acelerar o seu processo de requalificação, realocação ou de construção.

Outra preocupação prende-se com a gestão ambiental das praias, o que incluirá a implementação de sistemas de recolha de lixo, limpeza e desinfecção do areal e a ligação à rede pública de saneamento dos sistemas de drenagem de águas residuais.

Assim, e em síntese, no âmbito da segunda tipologia do Programa FINISTERRA, as obras e acções de requalificação de praias e sistemas dunares incluem as seguintes linhas de intervenção:

- a) Recuperação e reforço artificial de dunas (plantação de vegetação, paliçadas e vedações);
- b) Implementação dos acessos às praias;
- c) Implementação dos estacionamento de apoio às praias;
- d) Implementação de áreas de lazer;
- e) Demolição e remoção de estruturas ilegais ou abandonadas localizadas em áreas do domínio público marítimo;
- f) Elaboração de projectos-tipo para apoios de praia;
- g) Implementação de sistemas de recolha de lixo e limpeza do areal;
- h) Ligação à rede pública de saneamento dos sistemas de drenagem de águas residuais dos apoios de praia.

3 - Requalificação urbana, ambiental e defesa do património cultural. - Nesta terceira tipologia de intervenção incluem-se acções de requalificação e ou revisão da ocupação urbana, de valorização do espaço urbano através de acções de defesa do património, dos espaços verdes e de lazer e da reformulação das infra-estruturas de sistemas de saneamento básico.

Neste conjunto de acções serão incluídas as intervenções previstas nos planos de pormenor, nos planos de urbanização e nos projectos de intervenção consagrados nos POOC, com especial destaque para as situações de aglomerados urbanos ou de construções cuja localização em áreas sensíveis à erosão costeira imponha a necessidade de realizar obras de protecção e cuja incorrecta inserção no território acarrete a degradação dos recursos naturais, bem como a necessária revitalização dos núcleos e frentes urbanas cujas características, funções, significado social, valor patrimonial e dotação em equipamentos de apoio a actividades relacionadas com a orla costeira sejam de potenciar, com vista à valorização das zonas costeiras.

Os planos de pormenor, os planos de urbanização e os projectos de intervenção terão por objectivo identificar as áreas degradadas ou em degradação, definindo as acções correctivas a implementar com vista à sua recuperação ou reabilitação, a definição de áreas a preservar, estabelecendo regulamentação específica destinada à sua protecção e prevenção de intervenções que ponham em risco a sua integridade. Como princípios orientadores são adoptados os estabelecidos no Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro, quanto à ocupação, uso e transformação da faixa costeira, sem prejuízo de ulteriores desenvolvimentos já efectuados pelos POOC em vigor.

Nestes instrumentos deverão ser identificadas as intervenções de defesa e valorização do património cultural construído, bem como do património arqueológico na orla costeira e subaquático, através do envolvimento dos saberes e instituições adequadas.

A defesa e valorização do património cultural devem constituir factores de fruição qualificada dos espaços a intervir e contribuir para a promoção de actividades de elevada valia económica como o turismo.

Na sequência da elaboração dos mencionados instrumentos de gestão territorial, ou nas situações em que estes já tenham sido elaborados, proceder-se-á, em articulação com as autarquias locais e os particulares interessados, à concretização das propostas correspondentes.

Em complemento a tais medidas, serão equacionadas acções de intervenção para os núcleos urbanos da frente litoral onde ainda não existam sistemas de drenagem, tratamento e deposição final dos efluentes produzidos.

Assim, e em síntese, no âmbito da terceira tipologia do Programa FINISTERRA, as obras e acções de requalificação urbana e ambiental do Programa FINISTERRA incluem as seguintes linhas de intervenção:

- a) Elaboração de planos de pormenor, dos planos de urbanização e dos projectos de intervenção previstos nos POOC;
- b) Intervenções associadas à implementação de projectos de intervenção e das acções previstas nos mencionados planos municipais de ordenamento do território;
- c) Requalificação de frentes e núcleos urbanos degradados;
- d) Demolição e remoção de estruturas ilegais ou abandonadas localizadas em áreas do domínio público marítimo;
- e) Concepção e realização de obras de infra-estruturação básica.

4 - Zonas húmidas e lagoas costeiras - infra-estruturas de apoio às actividades produtivas. - A faixa litoral portuguesa inclui um conjunto muito diversificado de zonas húmidas e lagoas costeiras, que têm uma importante função ecológica e paisagística no sistema costeiro.

Salientam-se, em primeiro lugar, os estuários, locais considerados como preferenciais para a localização das grandes cidades e das actividades económicas, directa ou indirectamente, relacionadas com o mar - transporte marítimo, pesca, indústria, recreio náutico e exploração de marinhas -, mas também locais particularmente ricos em nutrientes, pelo que são fundamentais para a alimentação, crescimento e reprodução de uma grande diversidade de espécies, com especial destaque para as aves migratórias.

Em segundo lugar, as lagoas costeiras, de não menos importância pelas múltiplas valências que proporcionam, como áreas de excelência ambiental e de grande importância na vida das populações pelo seu elevado valor económico, social e patrimonial.

No seu conjunto, estuários e lagoas costeiras representam um importante património natural, que tem sido gerido de forma descoordenada e, por vezes, incoerente. A degradação da qualidade da água, com especial incidência nos estuários de margens densamente urbanizadas, e os fenómenos de assoreamento das lagoas costeiras são os principais factores de degradação das zonas húmidas litorais que se encontram em acentuado declínio.

As intervenções propostas para as zonas húmidas pressupõem um aturado trabalho de ponderação já que se tratam de ambientes naturais muito complexos: para além das necessárias medidas de despoluição e tratamento das águas, serão necessárias, em muitos casos, intervenções complementares para assegurar e gerir o desassoreamento dos canais principais, a estabilidade das ligações ao mar, a diversidade da vegetação marginal ou a compatibilidade dos diversos usos destas zonas.

A complexidade das intervenções não é, necessariamente, sinónimo de elevados custos, uma vez que em alguns casos intervenções eficazes se obtêm com pequenas correcções, a que se segue uma mais ou menos extensa regeneração ocasionada pelos factores naturais. Noutros casos, porém, serão necessárias medidas de fundo que contrariem, de forma eficaz, os fenómenos de degradação de há muito publicamente conhecidos.

Por outro lado, os estuários e as lagoas costeiras estão associados a actividades produtivas, relacionadas com a proximidade do mar e dos recursos marinhos, que devem ser valorizadas e cujo desenvolvimento deve obedecer a uma lógica coerente. É o caso da pesca, com especial destaque para a pesca artesanal, das actividades de aquicultura e da salinicultura, da náutica de recreio e da actividade marítimo-turística e do transporte marítimo, essenciais para a economia nacional.

Assim, se por um lado importa para a valorização das zonas costeiras promover as actividades relacionadas com o mar e com os recursos marinhos, é, também, essencial equacionar, articular e minimizar os impactes associados a tais actividades.

Por isso, incluem-se nesta tipologia de acção a construção e valorização de infra-estruturas de apoio à pesca artesanal e à produção de sal, o ordenamento das actividades de aquicultura, de turismo e recreio náutico e as acções de minimização dos impactes da actividade portuária comercial, nomeadamente no que respeita à construção de terminais portuários e, sobretudo, à realização de dragagens de estabelecimento e manutenção e à construção de obras exteriores de abrigo.

Assim, e em síntese, no âmbito da quarta tipologia do Programa FINISTERRA, as acções relacionadas com a protecção e valorização de zonas húmidas e lagoas costeiras e com o ordenamento das infra-estruturas de apoio à actividade produtiva, incluem as seguintes linhas de intervenção:

- a) Gestão de habitats de conservação prioritária;
- b) Abertura artificial e acções de desassoreamento de lagoas costeiras;

- c) Elaboração de modelos de gestão integrada de estuários e lagoas costeiras;
- d) Revitalização e recuperação de salinas;
- e) Ordenamento, construção e manutenção de instalações e infra-estruturas associadas à pesca artesanal;
- f) Ordenamento de instalações e infra-estruturas associadas à aquicultura e às actividades de recreio náutico;
- g) Articulação dos planos anuais de dragagens com as acções de alimentação artificial de praias e sistemas dunares;
- h) Acções de transposição sedimentar de barras.

5 - Sensibilização ambiental. - A sensibilização ambiental é essencial como factor de protecção das zonas costeiras, pelo que se incluem no âmbito do Programa FINISTERRA a realização de campanhas de sensibilização ambiental ligada à orla costeira, as quais compreendem a elaboração de roteiros da costa, a instalação de centros de educação ambiental, recorrendo, designadamente, à recuperação de edifícios emblemáticos ou característicos das zonas costeiras, por exemplo fortes, armazéns de aprestos e moinhos, concepção de percursos de interpretação ambiental, colocação de painéis informativos e, de uma forma geral, acções diversas que potenciem a conservação da natureza.

Assim, e em síntese, no âmbito da quinta tipologia do Programa FINISTERRA, as acções a promover para sensibilização ambiental incluem as seguintes linhas de intervenção:

- a) Criação de roteiros da costa;
- b) Recuperação e criação de centros de educação ambiental ligados à orla costeira;
- c) Promoção de percursos do litoral e construção de passadiços, passeios pedestres, equestres e ciclovias;
- d) Lançamento de campanhas de sensibilização ambiental ligadas às praias, à erosão costeira e aos sistemas dunares, rochedos e zonas húmidas;
- e) Concepção e publicação de folhetos, áudio-visuais e painéis informativos ligados à orla costeira.

6 - Estudos e monitorização. - As transferências das competências de gestão da faixa costeira provocaram perdas de elementos relevantes como resultados de levantamentos topo-hidrográficos, estudos dos problemas litorais e processos de licenciamento, cartas e registos diversos, e foram anulados ou muito reduzidos os poucos programas de monitorização existentes.

No entanto, a monitorização é fundamental para a gestão da orla costeira, constituindo um mecanismo fundamental do processo de fiscalização do cumprimento dos planos de ordenamento e de detecção de ilegalidades e de problemas, designadamente de erosão costeira, mas, também, um auxiliar fundamental para o trabalho de investigação relacionado com a análise da evolução do litoral.

Por esta razão, é fundamental assegurar um programa de monitorização da orla costeira à escala nacional, que inclua a monitorização da fisiografia e evolução da linha de costa, o estudo e a monitorização dos processos costeiros, a monitorização da qualidade da água, a aquisição sistemática de dados relativos aos mecanismos forçadores (ondulação, ventos, marés, correntes, sedimentos) e a compilação e tratamento de registos históricos (agitação, fisiografia, sismicidade, ocupação, sistemas de saneamento).

Importará, também, dispor de um programa de investigação e de experimentação para revitalizar e motivar a comunidade científica e técnica (as universidades, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, os institutos portuários, o Instituto da Água e as associações científicas) que inclua como principais acções o estudo dos mecanismos forçadores da evolução costeira, o estudo e a investigação sobre a protecção da linha da costa, a reabilitação de estruturas costeiras, a avaliação de impactes ambientais na orla litoral, a investigação e a experimentação sobre a regeneração de praias e acções de renaturalização na faixa costeira - nas zonas húmidas, nos cordões arenosos, nas praias submarinas e na plataforma ambiental -, e a avaliação das situações de risco em sistemas costeiros.

Assim, e em síntese, no âmbito da sexta tipologia do Programa FINISTERRA, as acções relacionadas com estudos e monitorização a incluir no Programa FINISTERRA incluem as seguintes linhas de intervenção:

- a) Levantamentos periódicos da orla costeira através de fotografia aérea, perfis perpendiculares à costa e levantamentos topo-hidrográficos;
- b) Desenvolvimentos de sistemas de modelação tridimensional e de informação geográfica de apoio à monitorização e à divulgação de informação;
- c) Criação de programas de monitorização da qualidade da água balnear e de monitorização das descargas de efluentes de emissários submarinos e estações de tratamento de águas residuais;
- d) Estudos de evolução e regeneração de sistemas dunares e de praias;

- e) Estudos de arribas e das várias hipóteses de estabilização;
- f) Produção e divulgação de informação escrita e em formato digital, nomeadamente através do recurso à Internet.

III - Financiamento

1 - Enquadramento. - Como se referiu, consiste objectivo prioritário do Programa FINISTERRA a execução das medidas e propostas contidas nos POOC com o objectivo à requalificação e ao reordenamento do litoral português, através de intervenções estruturantes, em articulação com o trabalho já desenvolvido, nomeadamente no âmbito dos planos e obras da responsabilidade das autarquias locais, bem como das acções promovidas pelo Instituto da Água, pelo Instituto da Conservação da Natureza e pelas direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território, e potenciando as iniciativas privadas na orla costeira, compatibilizando estes objectivos com as regras e o apoio financeiro do III Quadro Comunitário de Apoio para o período 2003-2006.

A estrutura financeira do Programa reflecte, assim, o carácter multifacetado das intervenções a realizar e a diversidade dos respectivos agentes, expressando a desejada articulação das políticas sectoriais com incidência na faixa costeira.

As principais fontes de financiamento do Programa têm origem em fundos comunitários, através de diversas intervenções de carácter operacional. Assim, inicia-se a descrição da estrutura financeira do Programa FINISTERRA pela referência às iniciativas comunitárias, a que se segue a descrição dos programas sectoriais nacionais, em seguida dos programas regionais, e, por último, as participações financeiras ao abrigo do PRAUD e do PIDDAC das direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território, do Instituto da Água, do Instituto da Conservação da Natureza e da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Assim, o Programa apresenta uma programação plurianual resumida na seguinte tabela:
(ver tabela no documento original)

A) Financiamentos comunitários. - 2 - Programa Operacional do Ambiente (POA). - As acções a financiar através deste programa operacional integram-se fundamentalmente na requalificação, valorização e promoção dos recursos ambientais do território continental português, na melhoria das infra-estruturas de informação e gestão ambiental, na melhoria da monitorização do estado do ambiente, na melhoria do ambiente urbano e no reforço do factor protecção do ambiente nas actividades económicas e sociais.

2.1 - Medida n.º 1.1, «Conservação e valorização do património natural». - No âmbito desta medida só podem ser financiadas acções que se insiram em áreas protegidas.

Consideram-se despesas elegíveis as que tenham por objecto:

- a) Impulsionar a conservação e valorização do património natural incluído na Rede Nacional de Áreas Protegidas ou na Reserva Ecológica Nacional, em conformidade com uma estratégia de conservação da natureza e da biodiversidade;
- b) Promover a utilização sustentada dos recursos naturais, nomeadamente através de actividades de recreio e lazer que constituam factor de demonstração de um modelo de desenvolvimento sustentável.

2.2 - Medida n.º 1.2, «Valorização e protecção dos recursos naturais». - No âmbito desta medida podem ser financiadas acções de defesa costeira, de zonas de risco, de praias e de sistemas dunares.

Consideram-se despesas elegíveis as que tenham por objecto:

- a) Assegurar a manutenção da biodiversidade das áreas naturais;
- b) Reabilitar as áreas ambiental e paisagisticamente degradadas;
- c) Melhorar a qualidade das praias, tanto do ponto de vista ambiental como do equilíbrio da fruição turística;
- d) Introduzir novas práticas de defesa costeira, reduzindo as intervenções artificializadoras e valorizando a reposição de situações naturais;
- e) Implementar as propostas de intervenção previstas nos POOC.

2.3 - Medida n.º 1.3, «Informação, sensibilização e gestão ambientais». - Através desta medida podem-se financiar acções de sensibilização ambiental, de estudos, de gestão e de monitorização.

Consideram-se despesas elegíveis as que visem a obtenção, de uma forma sistemática e integrada, de informações sobre os diferentes descritores ambientais, nomeadamente através dos seguintes elementos:

- a) Estruturação de um sistema de informação nacional para o ambiente;
- b) Rentabilização da infra-estrutura telemática «Rede Alargada do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território», agora Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;

c) Reforço das redes de monitorização dos parâmetros ambientais e respectivos sistemas de informação;

d) Sensibilização e informação dos cidadãos em matéria de ambiente por forma a otimizar a utilização dos recursos naturais.

2.4 - Medida n.º 2.1, «Melhoria do ambiente urbano». - Ao abrigo desta medida podem ser financiadas acções de requalificação urbana que tenham por objectivo:

a) Recuperar e valorizar os sistemas naturais e urbanos e a promoção da biodiversidade;

b) Melhorar a qualidade de vida dos residentes e utentes dos espaços urbanos, nomeadamente através da melhoria dos parâmetros ambientais urbanos, designadamente da qualidade do ar, dos níveis de ruído e da qualidade da paisagem urbana e da promoção da mobilidade urbana sustentável;

c) Promover a gestão sustentável urbana, contribuindo para a minimização do consumo de recursos naturais, nomeadamente da água, das fontes de energia não renováveis e do solo;

d) Promover a multifuncionalidade do espaço urbano, nomeadamente para comércio, serviços, habitação, cultura, recreio e lazer;

e) Promover acções com efeito catalizador na revitalização das cidades, assegurando padrões elevados de qualidade ambiental e urbanística.

3 - Iniciativa comunitária URBAN. - Nos termos da comunicação da Comissão aos Estados membros - C(2000)1100, de 28 de Abril de 2000, o programa comunitário URBAN tem por objectivos:

a) A requalificação plurifuncional de terrenos e zonas degradadas, compatível com o ambiente e capaz de gerar oportunidades de emprego sustentável;

b) A promoção da capacidade empresarial local e de oportunidades de emprego nomeadamente no âmbito da conservação do património cultural, do ambiente e dos serviços de proximidade;

c) O desenvolvimento de estratégias contra a exclusão e a discriminação, designadamente através da melhoria dos planos de educação e formação;

d) O desenvolvimento de sistemas integrados de transportes públicos mais eficazes e respeitadores do ambiente;

e) A redução e tratamento de resíduos, a redução da poluição e uso de fontes energéticas renováveis;

f) O desenvolvimento do potencial criado pelas tecnologias da sociedade de informação nos sectores económico, social e ambiental, incluindo o aumento de oferta de serviços de interesse público às pequenas empresas e aos cidadãos em geral.

4 - Iniciativa comunitária INTERREG III. - A iniciativa comunitária INTERREG III, nas vertentes da cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação inter-regional, de acordo com o teor da comunicação da Comissão aos Estados membros C(2000)1101 - PT, de 28 de Abril de 2000, e C(2001)1188 final, de 7 de Maio de 2001, poderá dar um contributo financeiro significativo para as diferentes tipologias e linhas de intervenção do Programa FINISTERRA.

4.1 - Vertente A - cooperação transfronteiriça. - Na vertente da cooperação transfronteiriça são elegíveis todas as intervenções que tenham por objectivo:

a) A promoção do desenvolvimento urbano, rural e costeiro;

b) O desenvolvimento da capacidade empresarial e das pequenas e médias empresas (PME), do sector do turismo e de iniciativas locais de desenvolvimento e de emprego (ILDE);

c) A cooperação em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico, educação, cultura, comunicação, saúde e protecção civil;

d) A protecção do ambiente, a promoção da eficiência energética e o incremento das fontes de energia renováveis;

e) A instalação de uma rede de infra-estruturas básicas transfronteiriças de transporte, informação, telecomunicações, sistemas hídricos e energéticos.

4.2 - Vertente B - cooperação transnacional. - Na vertente da cooperação transnacional, são elegíveis os projectos promovidos em conjunto com parceiros de pelo menos dois países que incidam nos seguintes domínios:

a) Elaboração de estratégias operacionais de desenvolvimento territorial à escala transnacional, o que poderá incluir a cooperação entre cidades e entre zonas urbanas e rurais, tendo em vista fomentar um desenvolvimento policêntrico e sustentável;

b) Promoção do ambiente e da boa gestão do património cultural e dos recursos naturais, especialmente dos recursos hídricos;

c) Fomento da integração das regiões marítimas, bem como das regiões insulares, em ambos os casos através de uma prioridade específica provida de uma dotação financeira adequada;

d) Promoção da cooperação integrada das regiões ultraperiféricas.

4.3 - Vertente C - cooperação inter-regional. - No âmbito da cooperação inter-regional podem-se incluir todas as acções relativas às PME, ao desenvolvimento de estruturas regionais e locais e à protecção e recuperação do ambiente tendo em vista o desenvolvimento sustentável.

5 - Programa LIFE. - O Programa LIFE, regulado pelo Regulamento (CE) n.º 1655/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho na vertente LIFE - Ambiente, financia acções de demonstração inovadoras dirigidas à indústria e às autoridades locais, bem como acções preparatórias destinadas a apoiar a legislação e as políticas comunitárias.

Na vertente LIFE - Natureza, são susceptíveis de financiamento todas as intervenções que visem a conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens com interesse comunitário.

6 - Programa Operacional de Economia (POE). - O POE, que integra um conjunto de instrumentos de política económica de médio prazo, para o período de 2000 a 2006, destinados aos sectores da indústria, energia, construção, transportes, turismo, comércio e serviços, foi aprovado pela Comissão Europeia a 28 de julho de 2000.

Inserido no eixo n.º 2 do Plano de Desenvolvimento Regional, «Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades de futuro», este Programa visa estimular alterações no tecido português, tanto em relação às estruturas existentes como ao fomento de novas oportunidades de desenvolvimento oferecidas pela economia global, incluindo modernas tecnologias de elevado valor acrescentado.

Mantendo, pela sua natureza multisectorial e âmbito nacional, articulações com outros eixos e programas operacionais, o POE procura fomentar acréscimos de produtividade e de competitividade das empresas portuguesas no mercado global, necessários para defrontar as crescentes concorrência externa e mundialização das economias.

Os objectivos principais deste Programa são:

a) Reforçar a produtividade e competitividade das empresas, bem como a sua participação no mercado global;

b) Promover novos potenciais de desenvolvimento.

6.1 - Medida n.º 1.1, «Promover pequenas iniciativas empresariais». - SIPIE - Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais. - O SIPIE visa o apoio a projectos de investimento que tenham por objectivo a criação ou desenvolvimento de micro ou pequenas empresas com um montante de investimento compreendido entre (euro) 15000 e (euro) 150000.

Neste âmbito, poderão ser financiadas acções de requalificação urbana, de estudos, gestão e monitorização.

Consideram-se despesas elegíveis (Portaria n.º 317-A/2000, de 31 de Maio):

a) A aquisição de máquinas e equipamentos, designadamente nas áreas das inovações que tenham por objectivo a melhoria da qualidade ambiental;

b) A aquisição de equipamentos de protecção ambiental, designadamente de tratamento de águas residuais, emissões para a atmosfera, resíduos, redução de ruído e de introdução de tecnologias e coeficientes para a utilização sustentável de recursos naturais;

c) As destinadas à aquisição de sistemas de planeamento e controlo nas áreas da conservação da natureza e do ambiente;

d) Os estudos, diagnósticos, auditorias, projectos de arquitectura e de engenharia associados ao projecto de investimento até ao limite de (euro) 2500;

e) Os custos inerentes à implementação e certificação de sistemas de gestão de qualidade e ambiente.

6.2 - Medida n.º 1.2 «Favorecer estratégias empresariais modernas e competitivas». - SIME - Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial. - Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1655/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho, são elegíveis até ao montante de (euro) 20000000 os projectos apenas constituídos por investimentos não directamente produtivos. Para empresas que não sejam consideradas não PME, são financiáveis até (euro) 200000 os projectos não directamente produtivos e até (euro) 600000 os demais.

Consideram-se despesas elegíveis (Portaria n.º 687/2000, de 31 de Agosto, e Portaria n.º 865/2002, de 22 de Julho):

a) Os investimentos associados à criação, expansão ou modernização das empresas;

b) Os investimentos essenciais ao exercício da actividade;

c) Os investimentos corpóreos e incorpóreos;

d) Os investimentos noutras áreas competitivas:

Internacionalização;

Ciência e tecnologia;

Eficiência energética, qualidade, segurança e ambiente;

Recursos humanos.

6.3 - URBCOM - Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial. - O programa URBCOM apoia projectos que visem a revitalização e consolidação de actividades empresariais nos sectores do comércio e dos serviços e a requalificação dos espaços urbanos envolventes, designadamente promovendo o desenvolvimento das cidades e outros espaços urbanos de menor dimensão e uma organização territorial mais equilibrada, pelo que podem ser financiadas intervenções várias de requalificação urbana de frentes litorais.

Consideram-se despesas elegíveis (Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio) os projectos, integrados em áreas limitadas dos centros urbanos, de:

- a) Modernização das actividades empresariais;
- b) Qualificação do espaço público;
- c) Promoção do projecto global.

6.4 - SIVETUR - Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica. - O programa SIVETUR apoia projectos turísticos com elevado potencial de crescimento, efeitos indutores, externalidades, inovação e excelência, que incidam particularmente sobre o aproveitamento e valorização do património classificado, o turismo de natureza e sustentável e as actividades desportivas e culturais.

Consideram-se despesas elegíveis as que tenham por objecto (Portaria n.º 1214-B/2000, de 27 de Dezembro):

- a) Os projectos de recuperação ou adaptação do património classificado, com vista à instalação, ampliação e remodelação de empreendimentos de diversa natureza;
- b) Os projectos de turismo de natureza, que incidam em estabelecimentos, actividades e serviços de alojamento e animação turística e ambiental, com instalações fixas e de carácter duradouro;
- c) Os projectos de turismo sustentável, não enquadráveis na alínea anterior, localizados em áreas protegidas e em áreas contíguas a estas;
- d) Os projectos que tenham por objecto os estabelecimentos de animação turística.

6.5 - PITER - Programas Integrados Turísticos de Natureza Estruturante e Base Regional. - Os programas PITER são formados por conjuntos coerentes de projectos de investimento complementares entre si e implementados num horizonte temporal limitado, que prosseguem os mesmos objectivos estratégicos, com vista a alcançar alterações estruturais na oferta turística local ou regional e com impacte económico-social significativo na área territorial em que se inserem. A declaração de um programa como PITER preenche uma condição de elegibilidade do sistema de incentivos associado.

Consideram-se despesas elegíveis (Portaria n.º 450/2001, de 5 de Maio):

- a) A aquisição de equipamentos de protecção ambiental;
- b) As despesas associadas a assistência técnica para implementação do projecto em matéria de gestão, incluindo as vertentes ambiental, de modernização e de melhorias tecnológicas.

6.6 - Apoio à dinamização infra-estrutural pousadas históricas. - Apoia o aproveitamento e a valorização do património histórico para aumento da oferta do alojamento em pousadas.

Consideram-se despesas elegíveis, nos termos do Regulamento de Execução da Medida de Apoio à Dinamização Infra-Estrutural das Pousadas Históricas:

- a) Os projectos de recuperação de imóveis, com vista à instalação de pousadas históricas;
- b) Os projectos de remodelação e ampliação de pousadas históricas ou localizadas em centros históricos;
- c) Os estudos e projectos autónomos de concepção e lançamento dos investimentos previstos na tipologia de projectos apresentados.

7 - Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO). - O Programa AGRO integra dois eixos prioritários, a que correspondem os seguintes objectivos: melhorar a competitividade agro-florestal e a sustentabilidade rural (eixo n.º 1) e reforçar o potencial humano e os serviços à agricultura e zonas rurais (eixo n.º 2). Constituem objectivos específicos do AGRO:

- a) O reforço da competitividade económica das actividades e fileiras produtivas agro-florestais;
- b) O incentivo à multifuncionalidade das explorações agrícolas;
- c) A promoção da qualidade e da inovação da produção agro-florestal e agro-rural, concretizada na acção n.º 3.1, «Apoio à silvicultura»;
- d) A valorização do potencial específico dos territórios;
- e) A melhoria das condições de vida do trabalho e do rendimento;
- f) O reforço da organização e iniciativa de associações dos agricultores.

Acção n.º 3.1, «Apoio à silvicultura». - Através da acção n.º 3.1, «Apoio à silvicultura», podem ser financiadas acções em praias e sistemas dunares, designadamente, que tenham por objectivo a arborização e a beneficiação de espaços florestais existentes numa óptica de desenvolvimento e gestão florestal sustentáveis e o reforço da multifuncionalidade dos espaços florestais.

Consideram-se intervenções elegíveis as que tenham por objectivos (Portaria n.º 533-D/2000, de 1 de Agosto):

- a) A arborização e rearborização;
- b) A manutenção dos povoamentos florestais;
- c) A beneficiação de florestas existentes;
- d) A instalação de infra-estruturas;
- e) A promoção de actividades de uso múltiplo em superfícies florestais;
- f) A elaboração e o acompanhamento do projecto.

8 - Programa para o Desenvolvimento Sustentável do Sector da Pesca - MARE. - O Programa MARE tem por objectivos genéricos reforçar a competitividade e fortalecer o tecido económico dos três subsectores básicos: a pesca, a aquicultura e a indústria transformadora.

Manter uma exploração sustentada dos recursos da pesca e desenvolver fontes complementares de abastecimento de pescado, potenciar um melhor conhecimento e capacidade profissional e empresarial dos profissionais do sector e das suas organizações, fomentar a diversificação das actividades das comunidades piscatórias e reforçar o protagonismo das comunidades tradicionalmente dependentes da pesca, através de medidas que permitam fortalecer o segmento da pequena pesca costeira e valorizar o potencial científico do sector orientando e apoiando as actividades que permitam um maior envolvimento da investigação no tecido produtivo e um melhor conhecimento da zona económica exclusiva (ZEE), constituem objectivos específicos deste Programa.

8.1 - Medida n.º 3.1, «Protecção de zonas marinhas». - No âmbito da medida n.º 3 do Programa MARE podem ser financiadas acções de estudos, gestão, monitorização e defesa costeira e de zonas de risco.

Consideram-se despesas elegíveis (Despacho Normativo n.º 10/2001, de 2 de Março):

- a) O apoio a projectos de instalação de recifes artificiais ao longo da costa, destinados a aumentar a produção das zonas costeiras bem como a proteger as principais espécies haliêuticas;
- b) Os estudos de impacte ambiental, projectos técnicos e outros levantamentos;
- c) A instalação de infra-estruturas e estruturas imersas e de apoio em terra;
- d) Os trabalhos de levantamento, monitorização e controlo das áreas a intervir;
- e) Os estudos técnicos e científicos de acompanhamento dos recifes artificiais instalados;
- f) A edição de publicações, vídeos, CD-ROM e outros suportes de comunicação associados à sua divulgação.

8.2 - Medida n.º 3.2, «Desenvolvimento da aquicultura». - Esta medida pode financiar acções em instalação de infra-estruturas de apoio às actividades produtivas de aquicultura.

Consideram-se despesas elegíveis (Portaria n.º 1083/2000, de 9 de Novembro, Portaria n.º 56-I/2001, de 29 de Janeiro):

- a) O desenvolvimento de alternativas às formas tradicionais de abastecimento alimentar em pescado com conseqüente diminuição da pressão exercida sobre os recursos naturais;
- b) O reforço da competitividade das estruturas produtivas e o desenvolvimento de empresas economicamente viáveis;
- c) A melhoria da qualidade e garantir a salubridade dos produtos da aquicultura;
- d) A construção ou modernização de estabelecimentos de culturas marinhas e dulceaquícolas;
- e) A melhoria da qualidade dos produtos aquícolas, designadamente por aplicação de técnicas de manejo adequadas e utilização de novas tecnologias;
- f) A adequação dos estabelecimentos às normas hígio-sanitárias e ambientais;
- g) A construção, aquisição ou adaptação de edifícios e instalações directamente relacionados com a actividade a desenvolver no projecto;
- h) Os trabalhos de adaptação ou melhoramento da circulação hidráulica;
- i) A aquisição de equipamentos de controlo de qualidade;
- j) A aquisição de sistemas para tratamento de efluentes e protecção ambiental;
- k) Os equipamentos sociais de que o promotor seja obrigado a dispor por determinação legal.

8.3 - Medida n.º 3.3, «Equipamentos dos portos de pesca». - Consideram-se despesas elegíveis no âmbito desta medida (Despacho Normativo n.º 31/2002, de 27 de Abril, Despacho Normativo n.º 33/2001, de 6 de Agosto, Despacho Normativo n.º 11/2001, de 2 de Março, Portaria n.º 56-E/2001, de 29 de Janeiro, e Portaria n.º 1072/2000, de 7 de Novembro):

- a) A construção, adaptação ou modernização de lotas, postos de venda e estruturas conexas;
- b) A ampliação, modernização e construção de entrepostos frigoríficos de apoio à conservação de produtos da pesca, em regime de congelados ou de refrigerados;
- c) A implantação de instalações e equipamentos específicos para o controlo hígio-sanitário dos produtos da pesca;
- d) A implantação e melhoria dos sistemas de captação, tratamento e distribuição de água salubre, por forma a melhorar as condições de tratamento e conservação do pescado;

e) O reequipamento dos portos de pesca com meios de elevação e movimentação, por forma a diminuir a emissão de gases poluentes, aumentar a rapidez de movimentação de pescado e evitar os efeitos de insolação solar sobre os produtos da pesca;

f) O reequipamento com meios adequados de atracação de embarcações de pesca, meios de acesso e pontões flutuantes, de forma a melhorar as condições de segurança das embarcações e pescadores e diminuir os riscos de acidentes profissionais a todos os operadores do porto de pesca;

g) A melhoria das condições de limpeza e ambientais dos portos de pesca.

9 - Fundo de Coesão. - No âmbito do Fundo de Coesão [Regulamento (CE) n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio, com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CE) n.os 1264/99 e 1265/99, do Conselho, de 21 de Junho, e Decreto-Lei n.º 191/2000, de 16 de Agosto], a prioridade é conferida ao apoio aos grandes investimentos visando completar o processo de infra-estruturação básica do território, com especial incidência nos investimentos em alta no domínio das três vertentes de saneamento básico (abastecimento de água, águas residuais e resíduos sólidos urbanos).

Complementarmente, o financiamento ao abrigo do Fundo de Coesão é reforçado pelos programas operacionais regionais. O Programa Operacional do Ambiente destina-se a apoiar os investimentos de cariz eminentemente ambiental e ao incentivo supletivo a soluções de integração do ambiente nos outros sectores económicos, implicando uma mais-valia ambiental relativamente às exigências mínimas legais em vigor, dentro de uma lógica de que «quem polui deve despoluir, quem preserva deve ser compensado».

Esta modalidade de financiamento pode ser completada pelas intervenções com o apoio dos programas operacionais regionais com especial incidência nos investimentos em «baixa», no âmbito do eixo n.º 1.

10 - Programas operacionais regionais. - O eixo prioritário n.º 1 dos programas operacionais regionais, «Apoio a investimentos de interesse municipal e intermunicipal» destina-se, fundamentalmente, à criação ou qualificação de infra-estruturas e equipamentos de âmbito municipal ou intermunicipal. Incorporam também este eixo algumas medidas não vocacionadas para o investimento infra-estrutural. É o caso da medida ON Valorização Regional, que tem por objectivo estimular a dinamização sócio-económica da região, e do ON Foral, direccionado para a formação dos funcionários e agentes das autarquias locais.

Para Portugal continental foram adoptados os seguintes programas operacionais regionais: Programa Operacional Regional do Norte - ON - Operação Norte, Programa Operacional Regional da Região Centro, Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo, Programa Operacional Regional do Alentejo e Programa Operacional Regional do Algarve.

Em termos gerais e no que releva para as intervenções a realizar ao abrigo do Programa FINISTERRA, interessa considerar as seguintes medidas de financiamento, a aplicar em função do programa operacional regional da intervenção a desenvolver:

a) Sistemas ambientais locais - englobando a promoção e a melhoria dos níveis e da qualidade de atendimento em redes de abastecimento de água, a drenagem e tratamento de águas residuais, a recolha de resíduos sólidos urbanos e a conservação dos distintos ecossistemas e a valorização dos recursos naturais;

b) Qualificação e valorização territorial - na qual se inclui a promoção da qualificação do território regional, através da criação ou reabilitação de zonas de excelência urbana e rural, da regeneração de zonas afectadas por fenómenos de segmentação sócio-económica do território, da renovação da estrutura de acolhimento empresarial e apoio à actividade económica e da valorização do património;

c) Equipamentos e infra-estruturas locais - medida que apoia a criação e manutenção de caminhos e estradas municipais, arruamentos, estações de camionagem; outras iniciativas que concorram para a segurança rodoviária e a intermodalidade de modos de transporte e de equipamentos de turismo, desporto, recreio e lazer ou que prossigam fins culturais, de apoio à infância (escolas, bibliotecas, ludotecas) ou dirigidos à terceira idade;

d) Valorização e conservação dos espaços florestais de interesse público - no âmbito da qual são consideradas despesas elegíveis as que se destinem a suportar os custos das medidas de conservação e melhoria das florestas, nomeadamente os relativos à protecção dos solos, da água e dos ecossistemas florestais, e à redução dos riscos de incêndios especificamente pela manutenção de corta-fogos através de práticas agrícolas, na parte que excede os rendimentos potenciais com a exploração dos espaços florestais em causa;

e) Conservação do ambiente e recursos naturais - na qual se inclui o apoio à requalificação ambiental em áreas de interface com as explorações agrícolas e agro-industriais, num quadro de intervenções de carácter colectivo, particularmente para assegurar o pré-tratamento e adequado escoamento dos efluentes de origem agro-pecuária e agro-industrial, a elaboração

de projectos de requalificação ambiental, designadamente de construção e adaptação de instalações e aquisição de equipamentos;

f) Pescas e infra-estruturas de portos - medida no âmbito da qual podem ser financiadas acções infra-estruturais de apoio às actividades produtivas neste sector, designadamente a requalificação, construção e melhoria das infra-estruturas dos portos de pesca, incluindo o reforço das obras exteriores de abrigo, construção de infra-estruturas complementares de infra-estruturas marítimas existentes, reordenamento e renovação de infra-estruturas em pequenos núcleos de pesca;

g) Pescas - equipamentos e transformação, que visa financiar a criação de infra-estruturas colectivas no domínio da aquicultura e de reestruturação ou ordenamento de áreas aquícolas e tratamento colectivo dos efluentes aquícolas;

h) Ambiente - medida que visa financiar acções de promoção do desenvolvimento sustentável das regiões e a melhoria dos padrões de qualidade ambiental, tendo em atenção e privilegiando os aspectos específicos do território abrangido, a integração da componente ambiental nos planos e programas de desenvolvimento regional, a conservação e valorização do património natural em conformidade com uma estratégia de conservação da natureza, em especial a manutenção da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais, e a promoção da informação ambiental, designadamente a promoção da qualificação ambiental e paisagística (estradas verdes, recuperação de miradouros, recuperação de percursos pedestres, revitalização de actividades tradicionais, valorização / protecção / recuperação de sítios e locais arqueológicos, qualificação de pequenos núcleos rurais e de sítios e de locais simbólicos com interesse turístico-cultural), e, ainda, a promoção de acções de minimização dos riscos sobre os ecossistemas e de recuperação do passivo ambiental.

B) Financiamentos nacionais. - Apresentam-se, em seguida, as entidades cujos orçamentos suportam a componente nacional do investimento e que serão responsáveis pelas candidaturas aos fundos comunitários acima descritos.

Não obstante, haverá ainda a considerar as disponibilidades financeiras decorrentes de projectos da iniciativa das autarquias locais, e de outras acções a financiar mediante o recurso ao investimento privado, designadamente de particulares interessados, titulares de licenças ou concessões do domínio público marítimo, ou de empreendimentos turísticos e comerciais em áreas envolventes, bem como as contribuições decorrentes do mecenato ambiental e da publicidade associada à gestão das praias e equipamentos balneares.

O montante total do investimento a ser realizado pelas entidades dependentes do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente encontra-se descrito no quadro seguinte: (ver quadro no documento original)

Por seu turno, a componente nacional do financiamento pode ser concretizada por recurso aos seguintes programas:

11 - Medida n.º 3 do Despacho Normativo n.º 45-A/2000, de 19 de Dezembro. - No âmbito da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as autarquias locais, prevista no artigo 7.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, com a redacção conferida pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto (Lei das Finanças Locais), e tendo em conta o regime de celebração de contratos-programa estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 157/90, de 17 de Maio, e 319/2001, de 10 de Dezembro, o Governo, através da DGOTDU, financia, ao abrigo da medida n.º 3 do Despacho Normativo n.º 45-A/2000, de 19 de Dezembro, acções que contribuam para a promoção do desenvolvimento económico de um determinado núcleo urbano e que, simultaneamente, contribuam para a melhoria da sua qualidade ambiental.

12 - Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas - PRAUD. - O PRAUD, regulado pelo Despacho n.º 1/88, de 20 de Janeiro, destina-se a conceder apoio às câmaras municipais para efeito de operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas degradadas e de acções de preparação e ou acompanhamento de tais operações.

O apoio do PRAUD consiste numa comparticipação a fundo perdido para instalação de um gabinete técnico local (GTL), na dependência da câmara municipal, que tem como incumbência principal a caracterização da área e a elaboração de um instrumento de planeamento territorial que orientará a operação de reabilitação.

Por seu turno, o apoio às operações de reabilitação urbana propriamente ditas referem-se à recuperação e conservação do património municipal e dos espaços públicos, infra-estruturas e equipamentos.

IV - Modelo institucional

1 - Enquadramento. - As intervenções a executar no âmbito do Programa FINISTERRA têm dimensões financeiras e complexidades de execução variadas, razão pela qual se prevêem diferentes formas de gestão em função de diversos modelos institucionais.

O Programa FINISTERRA representa, por isso, um modelo aberto, em que coexistem diferentes opções para as estruturas de gestão das intervenções e em que várias entidades podem ser responsáveis pela sua execução, consoante o modelo de gestão adoptado em função da natureza da intervenção em causa.

Diversos factores podem influenciar a escolha do modelo de gestão para cada tipo de intervenção.

Independentemente da complexidade de cada intervenção, cada uma será estruturada através de um projecto de intervenção (PDI), no âmbito do qual se delimita a respectiva área de intervenção, identificam-se as acções a realizar e o respectivo calendário de execução, o orçamento respectivo e as fontes de financiamento.

Os PDI encontram-se previstos nos planos de ordenamento da orla costeira ou serão equacionados através da elaboração de planos estratégicos, pelo que não se verifica a invalidade dos actos necessários à sua execução com fundamento na desconformidade com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

É em função do conjunto dos PDI que o modelo de gestão deve ser escolhido, tendo em consideração, entre outros aspectos, a dimensão orçamental, a diversidade dos parceiros necessários para a concretização das intervenções e a capacidade técnica para a sua execução por parte do(s) município(s) ou dos outros agentes económicos envolvidos, actuando individualmente ou em associação.

Ponderados os diversos factores, o modelo de gestão a adoptar dependerá do consenso entre todos os potenciais intervenientes, ulteriormente formalizado por um acordo que estabeleça os termos da parceria.

2 - Modelos de gestão. - Em seguida passa-se a descrever os diversos modelos de gestão possíveis:

2.1 - Empresas. - Para as intervenções de maior dimensão e complexidade, poderá ser adequada a criação de empresas com capitais exclusivamente públicos e que podem revestir dois tipos: empresas em que os accionistas são o Estado e uma ou mais câmaras municipais, ou empresas exclusivamente municipais.

Preferencialmente, estas empresas deverão ser criadas de acordo com os seguintes requisitos:

a) Ter por objecto social a execução do(s) PDI;

b) Ter como capital social o valor correspondente ao esforço financeiro a despender pelo(s) accionista(s), tal como estabelecido no(s) PDI;

c) Subsistirem durante o período necessário à execução do(s) PDI, acrescido do tempo indispensável ao cumprimento dos procedimentos de extinção;

d) As restantes fontes de financiamento consagradas no(s) PDI deverão ser assumidas por um acordo formal entre as partes responsáveis pela disponibilização do financiamento.

Estas empresas, em função da dimensão e da complexidade da intervenção, poderão constituir uma estrutura própria para gerir o empreendimento ou, antes, contratar uma entidade externa para actuar como seu mandatário na direcção e coordenação geral da intervenção.

Atendendo a que grande parte das acções incidem no domínio público marítimo, áreas sob jurisdição da administração central, nos casos em que as empresas tenham como accionistas apenas os municípios, o acompanhamento técnico das intervenções deverá efectuar-se no âmbito de um contrato-programa, no qual se estabeleça o quadro institucional da parceria entre o Estado e a(s) câmara(s) municipal(is) respectiva(s), bem como o modelo organizacional a adoptar para a realização das acções previstas no(s) PDI.

2.3 - Contratos-programa entre a administração central e local. - O actual quadro legal estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial de cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, empresas concessionárias destes, associações de municípios, freguesias e áreas metropolitanas.

Os contratos-programa, no âmbito do Programa FINISTERRA, são concebidos para o financiamento da realização dos PDI, e incidem nos domínios de intervenção legalmente previstos, regendo-se pela legislação em vigor sobre a matéria (Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 157/90, de 17 de Maio, e 319/2001, de 10 de Dezembro).

Estes contratos podem ser de natureza sectorial ou plurisectorial, consoante envolvam, técnica e financeiramente, um ou mais departamentos da administração central.

2.4 - Acordos de colaboração. - O actual regime legal dos contratos-programa prevê igualmente a celebração de acordos de colaboração entre a administração local e departamentos da administração central para a realização de investimentos de natureza sectorial, cujo montante global seja inferior ao estipulado como requisito de admissibilidade de candidaturas à celebração de contratos-programa.

2.5 - Estruturas de projecto. - Quando a realização de determinada missão com finalidade económica, dado o seu carácter interdepartamental e interdisciplinar, não possa ser eficazmente prosseguida através de estruturas orgânicas formais e seja aconselhável o seu desenvolvimento integrado, poderá ser criada uma estrutura de projecto, constituída por despacho conjunto do Ministro das Finanças, do membro do Governo com tutela sobre a Administração Pública e dos membros do Governo de que dependa a realização do projecto (Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro).

Do despacho constitutivo devem constar os objectivos do projecto e respectiva orçamentação, a fixação do prazo de duração do projecto, a determinação dos organismos ou serviços intervenientes, a designação das chefias do projecto, a designação dos funcionários participantes na realização do projecto, a definição do estatuto remuneratório dos chefes de projecto, a descrição dos mecanismos de mobilidade a utilizar, bem como a tipificação dos contratos, incluindo nesta os contratos de trabalho a prazo certo, igual ou inferior ao do projecto, não renovável, que seja necessário celebrar.

2.6 - Gabinetes de gestão da intervenção (GGI). - Como estrutura de apoio à execução dos PDI podem ser criados gabinetes de gestão de intervenção, a funcionar na dependência das câmaras municipais, das áreas onde se pretende intervir, designadamente nos casos em se justifique, em articulação com o financiamento ao abrigo do PRAUD, para a instalação de GTL.

3 - Coordenação nacional e acompanhamento do Programa FINISTERRA. - Sendo o Programa FINISTERRA um programa de âmbito nacional destinado a toda a orla costeira continental, a concretizar através de intervenções que exigem grande rigor técnico atendendo à sua localização, sob a responsabilidade de diferentes entidades, e com o recurso a diferentes fontes de financiamento e tendo em conta o objectivo já expresso de corrigir a actual situação de dispersão dos responsáveis institucionais pela gestão da orla costeira, a coordenação nacional do Programa é atribuída ao Instituto da Conservação da Natureza, sob a tutela directa do Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território.

A coordenação terá como objectivo assegurar o cumprimento de cada PDI ou conjunto de PDI, a coerência do conjunto das intervenções, a articulação entre as diferentes fontes de financiamento e a promoção de sinergias. No caso das intervenções nos portos, a coordenação deverá ser articulada com um representante a designar pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

Na fase inicial, o Instituto da Conservação da Natureza participará na elaboração dos PDI e, nas fases subsequentes, procederá ao seu acompanhamento, desenvolvendo as diligências necessárias à sua execução e propondo as medidas administrativas que em cada momento se consideram oportunas à prossecução dos objectivos do Programa. Será ainda responsável pela recolha dos dados que, de acordo com indicadores previamente definidos, permitirão a avaliação dos resultados.

V - Regime especial - instrumentos jurídicos

1 - Enquadramento. - O Programa FINISTERRA, atendendo à natureza das intervenções programadas, algumas previstas há vários anos e nunca executadas, outras que revestem carácter de urgência do ponto de vista técnico e para remoção de situações de risco para pessoas e bens, deve prever regimes jurídicos excepcionais que asseguram a cabal realização em tempo oportuno das intervenções, encurtando prazos e agilizando procedimentos relativamente aos regimes jurídicos de carácter geral, por forma a minimizar as perturbações na vida dos cidadãos e dos agentes económicos.

2 - Propostas legislativas. - Neste sentido, foi elaborado um primeiro conjunto de propostas legislativas a aprovar pelo Governo a muito curto prazo, designadamente:

a) Proposta de lei de autorização legislativa que declare o relevante interesse público nacional do Programa FINISTERRA, permita a criação de um regime de excepção para a realização dos PDI como intervenções de desenvolvimento das propostas contidas nos POOC ou de outras apresentadas pelas autarquias locais, habilite a criação das estruturas de gestão institucional e permita agilizar os procedimentos de aprovação de planos municipais de ordenamento do território e de expropriação por utilidade pública;

b) Decreto-lei que estabeleça as regras acima mencionadas, em especial:

A declaração de utilidade pública dos trabalhos, estudos e pesquisas necessários à realização do Programa FINISTERRA para efeitos de constituição de servidão administrativa;

A atribuição de poderes para agir como entidades expropriantes ou beneficiárias da servidão sobre os imóveis necessários à realização dos PDI, incluindo a respectiva indemnização e realojamento, quando a eles houver lugar;

O estabelecimento de regras especiais para o processo de expropriações necessárias à realização das intervenções, designadamente no que respeita à instrução processual, à posse administrativa dos bens a expropriar, à determinação e modo de pagamento das indemnizações e à constituição da comissão arbitral;

O estabelecimento de regras especiais para o processo de constituição administrativa de servidão necessária à realização das intervenções, designadamente no que respeita à instrução processual, sendo sempre garantida a correspondente indemnização;

A autorização para o atravessamento e ocupação temporária de prédios particulares às entidades que executam o Programa FINISTERRA, de acordo com os pertinentes estudos, projectos e instrumentos de planeamento;

A autorização de acções que, em execução dos PDI, impliquem a utilização de solos da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional;

A definição de um regime especial de elaboração e aprovação de planos de urbanização e de planos de pormenor, designadamente no tocante às formas de acompanhamento e aos prazos de elaboração e aprovação;

O estabelecimento de regras especiais de licenciamento e autorização municipal de operações urbanísticas para execução dos PDI, designadamente no que respeita aos prazos para decisão;

A criação de um regime excepcional para aquisição dos bens, projectos e contratação de serviços necessários à realização dos PDI, através de concurso limitado;

A definição de um regime excepcional de celebração do contrato de empreitada de obras públicas por concurso limitado;

O estabelecimento de regras especiais para o processo de avaliação de impacte ambiental, designadamente no que respeita a prazos para decisão;

A definição de regras de coordenação e articulação entre as entidades interventoras e as autoridades portuárias das áreas onde se devam realizar as intervenções, quando se trate de imóveis e direitos a eles relativos localizados nas zonas de jurisdição de tais administrações e nos casos em que tal seja necessário e se justifique;

c) Decreto-lei que extinga as concessões e direitos de uso do domínio público marítimo, bem como a respectiva desafectação, quando necessário, e delimite as zonas de intervenção e as acções prioritárias;

d) Decreto-lei que estabeleça medidas preventivas relativas à utilização do solo nas áreas a afectar à realização das intervenções destinadas a evitar alteração das circunstâncias e condições existentes que possam comprometer a execução das medidas preconizadas no Programa do XV Governo Constitucional, no âmbito das políticas integradas para o ambiente e o ordenamento do território, propondo-se, entre outras, uma política para o litoral, num quadro de gestão integrada das zonas costeiras;

e) Despacho normativo que estabeleça os termos da parceria técnica e financeira a estabelecer entre o ministério responsável pela área do ordenamento do território e do ambiente, as autarquias locais e os demais interessados, designadamente os titulares de licenças ou concessões de utilização privativa do domínio público marítimo.
