



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

# Comentários do CNADS sobre o Programa FINISTERRA – Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental

1. Correspondendo à solicitação de S. Ex.<sup>a</sup>. o Secretário de Estado Adjunto do Ordenamento do Território<sup>(1)</sup>, Dr. José Mário Ferreira de Almeida, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, através do **Grupo de Trabalho sobre a Zona Costeira**, procedeu à análise da **Proposta de Programa FINISTERRA**, com vista à elaboração de Comentários. Teve-se, sobretudo, em linha de consideração os princípios e recomendações constantes da **Reflexão sobre o Desenvolvimento Sustentável da Zona Costeira**, aprovada por este Conselho em Maio de 2001 e, bem assim, o documento produzido pelos *European Environmental Advisory Councils (EEAC)* e entregue ao Parlamento, Conselho e Comissão Europeus, subordinado ao título “**Reflection on the EU Integrated Coastal Zone Management Strategy – Towards Sustainable Development of the European Coastal Zone**”, documento este elaborado sob a liderança do CNADS.

Sob a coordenação do Professor Doutor Filipe Duarte Santos, o **Grupo de Trabalho sobre a Zona Costeira (GTZC)**, que integra os seguintes membros:

- Conselheiro Dr. António Domingos Abreu
- Conselheira Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Maria João Bebianno
- Conselheiro Prof.<sup>o</sup> Eng.<sup>o</sup> Francisco Ferreira
- Conselheiro Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup>. Artur da Rosa Pires
- Conselheira Dr.<sup>a</sup> Luísa Schmidt

---

<sup>(1)</sup> Op.<sup>o</sup> SEAOT de 09 de Dezembro de 2002



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

e com o apoio do Secretário Executivo, Dr. Aristides Leitão e da Técnica Superior, Dr.ª Ana Cardoso, após apreciação detalhada do **Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental/Programa FINISTERRA**, elaborou os presentes Comentários que, submetidas à consideração da Reunião Plenária do CNADS, de 16 de Janeiro de 2003, foram **aprovados por unanimidade**.

2. O **Programa de Intervenção na Orla Costeira Continental** designado por **Programa FINISTERRA** representa um esforço meritório na procura de uma cada vez mais necessária gestão integrada da zona costeira nacional compatível com as regras e o apoio financeiro do III Quadro Comunitário de Apoio, para o período de 2003 – 2006. Contudo, a sua análise suscita algumas observações ao nível dos princípios, da abordagem estratégica e da metodologia de acção.
3. O Conselho deseja, em primeiro lugar, evidenciar as questões que, pela sua importância substantiva, poderão assumir na futura implementação do Programa, maior relevância. Assim, importa referir que este **não integra as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**, não inserindo referência explicativa sobre esta abordagem, ressalvada a própria sub-epígrafe—“...*Orla Costeira Continental*”—, não obstante os pressupostos constantes das secções I-2 e I-3,. Por outro lado, os **modelos institucionais de coordenação e de gestão (cfr.IV.2) carecem de uma definição rigorosa e adequadamente tipificada**, e bem assim o **sistema de acompanhamento e fiscalização, dos processos de implementação** previstos. **O Conselho considera, também, que os regimes jurídicos excepcionais (cfr. parte V) devem merecer uma mais cuidada e aprofundada avaliação**, remetendo as intervenções com carácter urgente, e sob iminente risco, para o quadro de instrumentos legais já existentes e que comprovadamente contemplam tais situações.
4. No respeitante a outros aspectos, o **Conselho considera ainda fundamental que um Programa desta natureza assuma a totalidade dos espaços terrestres e**



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

**marítimos, nacionais**, acentuando a sua importância num contexto europeu mais alargado. Harmonizar o espaço nacional com o europeu é um desafio a que o **Programa FINISTERRA** e outros instrumentos de ordenamento deverão corresponder e dar a prioridade requerida. **Seria curial que o Programa definisse claramente os limites espaciais da sua área de incidência**, obviando a subsequentes equívocos (v.g. POOC, DPM, PROT, entre outros), não descuidando inclusivamente a necessária convergência com as disposições da Directiva-Quadro da Água que veio a estabelecer um quadro de acção comunitária no domínio das águas interiores, estuarinas e marítimas costeiras (1 milha marítima), bem como outras disposições aplicáveis à zona costeira, enquanto componente do espaço marítimo nacional.

5. O Conselho considera que a **protecção do ambiente costeiro seja conforme a preconizada abordagem ecossistémica**. Esta, é integradora do comportamento dos sistemas naturais e das actividades humanas reflectindo assim a complexidade do sistema e da gestão integrada das zonas costeiras. De notar, que se trata de uma metodologia recomendada pelo Parlamento e Conselho Europeus (*Recomendação 2002/413/CE, de 30 de Maio*).
6. Por outro lado, na procura da gestão sustentável dos recursos naturais da orla costeira é essencial **garantir o equilíbrio entre as intervenções nas componentes marinha e terrestre**, incluindo as bacias hidrográficas, no âmbito de **um conceito alargado de “território”, como elemento integrador**. De facto, o **Programa FINISTERRA** confere uma ênfase dominante à componente terrestre nas secções I e II, apesar de na secção III – Financiamento – referir o Programa MARE e mencionar explicitamente a protecção de zonas marinhas, o desenvolvimento da aquicultura e os equipamentos dos portos de pesca.



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

7. **O Conselho considera, também, que o *Programa FINISTERRA* ganharia em clareza definindo as formas de gestão das várias e extensas áreas sob administração portuária** que não detêm directamente qualquer valência portuária e, bem assim, esclarecer os modos de articulação entre os POOC e os Planos de Ordenamento e Expansão Portuária (POEP).
8. Seria, igualmente, aconselhável estabelecer a articulação do ***Programa FINISTERRA*** com os *Planos de Bacia Hidrográfica* e o *Plano Nacional da Água*, cujas interacções se revestem de impactes significativos, nomeadamente na perspectiva mais geral da *Directiva-Quadro da Água* (2000/60/CE), que prevê a criação de autoridades competentes com jurisdição sobre as águas estuarinas e costeiras. A coincidência, quase generalizada, das áreas portuárias com as zonas estuarinas, assim como a interdependência destas com as áreas de intervenção preconizadas pela *Directiva-Quadro da Água* o que, tendo em conta a relevância da riqueza biológica e socio-económica das áreas em questão, implicaria uma abordagem por parte do Programa mais consentânea com a sua real importância.
9. **Na Secção III-10, onde se enumeram as medidas de financiamento, o Programa é omissivo no que respeita às reservas marinhas.** Contudo, conforme tem sido reconhecido em vários *fora*, é urgente a criação de um sistema nacional em rede de zonas marinhas de protecção especial, tanto no Continente como nas **Regiões Autónomas**, correspondendo aos ditames internacionais post-Mandato de Jacarta<sup>(2)</sup>. Esta preocupação é reforçada pelo *Plano de Acção da Cimeira de Joanesburgo* (Setembro 2002) que contém decisões relevantes sobre a protecção dos ecossistemas marinhos e gestão integrada das zonas costeiras<sup>(3)</sup>. A nível da UE está já consagrado o compromisso, expresso no 6º Programa de Acção para o Ambiente (Cap. 4), de travar

<sup>(2)</sup> Ref.ª. Convenção sobre a Biodiversidade Biológica, 2ª. COP, Decisão 10/II, Jacarta, Novembro 1995.

<sup>(3)</sup> Cfr. Parte IV, §29 (d), (e) e §31 do Plano de Acção da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (2002).



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

a perda de biodiversidade marinha até 2010 e desenvolver, neste sentido, uma estratégia de protecção e preservação do ambiente marinho, bem como a de gestão integrada da zona costeira (até 2006).

10. Ao nível actual dos conhecimentos e estudos prospectivos<sup>(4)</sup>, **o Conselho considera que a abordagem estratégica deveria, explicitamente, ter em conta os impactes das alterações climáticas sobre as zonas costeiras de Portugal, nomeadamente nos estuários e zonas húmidas, assim como as de forte implantação urbana. Os cenários do clima futuro projectam para o século XXI uma aceleração do ritmo de subida do nível médio do mar, uma alteração significativa do clima das ondas, em especial na costa ocidental do Continente, com agravamento do risco de erosão e uma maior frequência de tempestades e risco de inundações. Estes factores terão consequências manifestamente negativas e, naturalmente preocupantes, sobre a orla costeira sendo, pois, aconselhável tê-los em linha de consideração, desde já, nos programas de intervenção e nas estratégias para a execução da gestão integrada das zonas costeiras** (vg. “*Programa Nacional para as Alterações Climáticas*”). No campo dos princípios importa salientar que a gestão integrada da zona costeira é necessariamente adaptativa e deve permitir os ajustamentos em função da evolução da problemática ambiental, social e económica.
11. No que respeita à **componente ambiental, é conveniente reconhecer a necessidade de se dispor de um sistema de indicadores assente numa base científica sólida e abrangente sobre a zona costeira.** Seria, pois, gratificante que o **Programa FINISTERRA** incluísse explicitamente o objectivo de contribuir para melhorar e desenvolver a base científica para uma gestão integrada das zonas costeiras de Portugal. Note-se, a título de exemplo, que o Programa menciona a “actuação em zonas de risco” (**secção II-1**). Recorde-se, todavia, as reconhecidas carências no

---

<sup>(4)</sup> Santos, F. D., Forbes, K. e Moita, R. (2002) *Climate Change in Portugal: Scenarios, Impacts and Adaptation Measures—SLAM*, Gradiva, Lisboa, Portugal.



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

respeitante à cartografia ambiental da zona costeira portuguesa, assim como no respeitante às cartas multidisciplinares de risco actualizadas e suficientemente detalhadas. Neste contexto, é de relevar a referência pormenorizada, na **secção II-6**, a “Estudos e Monitorização”. Porém, **ela não tem reflexo na secção III sobre “Financiamento”**, exceptuando uma singela referência ao “*reforço às redes de monitorização dos parâmetros ambientais e respectivos sistemas de informação*” na alínea c) da secção III-2.3.

**12. Os Programas Operacionais Regionais (secção III-10) deveriam referir e contemplar os mecanismos respeitantes à monitorização científica e técnica.** A nível da execução, seria de encorajar a **promoção de parcerias com o Ministério da Ciência e do Ensino Superior** para aquele efeito, assim como para o lançamento de programas de investigação aplicada e interdisciplinar sobre as zonas costeiras, visando, entre outros objectivos, a estratégia de gestão integrada que vier a ser adoptada.

**13.** Como mais uma vez veio demonstrar a ocorrência do desastre ecológico provocado pelo navio “*Prestige*”, a UE está a adoptar, entre outras, medidas de reforço da vigilância e segurança do transporte marítimo que terão, inevitavelmente, a curto prazo reflexo nos programas nacionais. **A plena assunção de compromissos internacionais subscritos por Portugal—Convenção OSPAR<sup>(5)</sup>, Convenções no âmbito da OMI<sup>(6)</sup> e Plano de Acção Global de Washington<sup>(7)</sup>—deveria merecer a devida consagração através de instrumentos operativos** (v.g. Estações de Tratamento das Águas de Lastro nas zonas portuárias e sistema adequado de tratamento de esgotos, etc.). A nível sectorial, haveria vantagem em que o **Programa**

---

<sup>(5)</sup> Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (1992), em vigor desde Março de 1998, e ratificada por Portugal desde 31 de Outubro de 1997 (DL n.º 59/93, de 31 de Outubro).

<sup>(6)</sup> Nomeadamente as Convenções de Londres (1972), MARPOL 72/78, ORPC 90 e FUND 71.

<sup>(7)</sup> Plano de Acção Global para a Protecção do Meio Marinho contra a Poluição Provocada pelas Actividades Terrestres, Washington, Novembro de 1995.



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

**FINISTERRA** contemplese explicitamente medidas concretas que contribuam para a protecção das zonas costeiras contra a poluição provocada pelo transporte marítimo, em cooperação e coordenação com os programas de protecção das águas e fundos marinhos quer a nível internacional, quer comunitário (v.g. entrada em vigor do Acordo de Lisboa e urgente operacionalização do CILPAN).

14. No que se refere aos aspectos institucionais, o Programa opta por um “*modelo aberto*”, com “*diferentes opções para as estruturas de gestão das intervenções e em que várias entidades podem ser responsáveis pela sua execução*”, e estruturado em “*Projectos de Intervenção*” (PDI). Este modelo diversificado e fragmentado tem, sem dúvida, **a vantagem de ser flexível e, portanto, adaptável a diferentes objectivos, enquadramentos financeiros e à diversidade das capacidades dos parceiros de cada intervenção.** Para que a pretendida aplicação seja eficaz, recomenda-se, porém, que seja **definida, de forma clara, a cadeia de responsabilidades, coordenação e fiscalização.** Neste aspecto, o **Programa FINISTERRA** é pouco explícito. Apenas refere que a coordenação nacional do Programa é atribuída ao ICN, sob a tutela directa do Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território. Questões essenciais, como a **entidade que gere o conjunto dos PDI e quem é responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução e gestão administrativa e financeira, carecem de definição.** O Conselho recomenda que o **Programa FINISTERRA** preveja uma iniciativa legislativa de natureza orgânico-institucional que, revendo e conferindo atribuições e competências, configure um quadro **orgânico operacional** que permita responder de forma transparente e precisa às tarefas de coordenação, fiscalização, acompanhamento e avaliação.

15. Esta matéria adquire uma expressão particularmente significativa face **ao âmbito muito alargado do regime de excepção referenciado nas propostas legislativas** (Cfr. Parte V). Concretamente, “*os regimes jurídicos excepcionais*” propostos prevêem a utilização de solos da RAN e da REN, autorizações de desmatações e desarborizações,



## Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

o estabelecimento de regras especiais de licenciamento e autorização municipal de operações urbanísticas, a criação de um regime excepcional para aquisição de bens, projectos e contratação de serviços 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 de decisão, etc. **Tal regime de excepção poderá, pela sua abrangência, contribuir, se aplicado de forma selectiva e bem fundamentada, para facilitar intervenções “técnicas” rápidas e eficazes nas zonas costeiras no sentido de assegurar a “minimização das perturbações na vida dos cidadãos e dos agentes económicos” resultantes de situações de risco.** Porém, não é líquido que daí resulte uma gestão ambiental mais racional, que preserve a especificidade da sua biodiversidade, única em termos de flora e fauna, e que seja equitativa em termos económicos e sociais e sensível aos aspectos culturais.

**O precedente aberto com a adopção do regime de excepção proposto, encerra o perigo potencial dos objectivos pretendidos não serem atingidos mas antes prejudicados e contrariados, se não se proceder a um acompanhamento e fiscalização rigorosos, permanentes e eficazes da execução dos PDI e, igualmente, da sua gestão administrativa e financeira. Não deverá perder-se de vista que a indispensável e prévia informação científica e tecnológica de apoio à decisão, carece da devida consagração, tal como o indispensável acompanhamento participado por parte dos principais interlocutores (v.g. as ONG).**

### 16. Em conclusão, o CNADS:

- i) **manifesta reservas sobre os fundamentos e o carácter indiferenciado e generalista de utilização dos regimes jurídicos excepcionais** propostos no **Programa FINISTERRA**. A aplicação destes regimes deverá ser feita caso a caso, de forma tão limitada quanto possível, apenas em situações devidamente justificadas e articuladas com os instrumentos legais já existentes;





**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**

*(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)*

- ii) recomenda que seja definido clara e rigorosamente o quadro institucional adequado para a gestão de todos os instrumentos contemplados no *Programa FINISTERRA* e salienta a necessidade de um eficaz acompanhamento e fiscalização da sua implementação, mediante mecanismos adequados.

*[Aprovado por unanimidade na Reunião Ordinária do CNADS de 16 de Janeiro de 2003]*

**O Presidente**

**Mário Ruivo**