



## **Intervenções integradas no litoral Português / O caso do Polis Litoral Ria**

### **Formosa**

**Pestana, Cândida<sup>1</sup>; Pinto-Leite, José<sup>1</sup>; Marques, Nuno<sup>2</sup>**

1- Gabinete Coordenador do Programa Polis - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Rua de “O Século”, 51 – 3º. 1200- 433 Lisboa. Portugal. E-mail; programa.polis@polis.maotdr.gov.pt

2 - Parque Expo’98 S.A. – Av. D. João II, Lote 1.07.2.1, 1998-014 Lisboa

### **Resumo**

As zonas costeiras assumem uma importância estratégica crescente, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais. A resolução dos seus problemas, designadamente o controlo dos processos erosivos, da ocupação urbana de zonas de risco, da destruição de habitats e perda de biodiversidade e do declínio das actividades económicas, revela-se prioritária no âmbito de uma política de desenvolvimento sustentável, implicando que se procure o equilíbrio e interacção indispensáveis entre a conservação dos recursos naturais, a protecção da natureza e o desenvolvimento socio-económico de cada região.

Reconhecendo a importância estratégica da zona costeira o Governo da Republica Portuguesa determinou a realização de um conjunto de operações de requalificação e valorização de zonas de risco e de áreas naturais degradadas situadas na orla costeira, designado por Polis Litoral — Operações de Requalificação e Valorização da Orla Costeira. Enquadrando um dos espaços de intervenção prioritária desde logo definidos, a intervenção na Ria Formosa reveste-se de particular importância devido simultaneamente à sua riqueza natural e ao seu potencial económico, mas também à fragilidade do ecossistema que sustenta.



## **Introdução**

A condição geográfica e forte relação histórica de Portugal com o Mar, levam a que este se constitua como um dos elementos basilares da nossa identidade nacional, tendo assumido, ao longo da história, um papel essencial na nossa realidade política, económica, social e cultural.

De facto Portugal não se constitui apenas como território continental, alargando-se por uma zona atlântica que liga outras duas parcelas de território terrestre nacional (Arquipélagos da Madeira e dos Açores) e que se constitui como uma das maiores zonas económicas exclusivas (ZEE) da Europa com uma superfície total de 1.700. 000 Km<sup>2</sup> (INAG, 2009).

O litoral “Nem Oceano, nem Continente”, como interface biofísico e geoquímico entre o mar e a terra é uma área particularmente dinâmica com características biológicas, químicas, físicas e geológicas em permanente mudança. Inclui ecossistemas com grande diversidade biológica, altamente produtivos e que constituem o habitat de um grande número de espécies marinhas e terrestres. Determinadas configurações na zona costeira, como por exemplo, as praias e as dunas, assumem grande importância como sistemas naturais de defesa de zonas húmidas ribeirinhas do litoral contra as acções provocadas por fenómenos climáticos extremos assim como por constituírem zonas de habitats para inúmeras espécies de flora e fauna.

O Homem tem, desde sempre, eleito a zona litoral como local de fixação ou de passagem, pela riqueza de recursos naturais (terrestre e marinho) que a caracteriza. Este fenómeno leva a que esta zona esteja sujeita a fortes pressões que têm como consequência, entre outras: a degradação da paisagem; a sobre-exploração dos recursos e poluição do ambiente; a alteração do uso do solo, com a sua impermeabilização para construção de infra-estruturas e consequente implicações ao nível das escorrências e drenagens naturais; a ocupação de zonas de risco e o desordenamento do território litoral (Veloso Gomes, F. et al., 2007). Os efeitos desta concentração populacional são tão mais graves quanto mais frágeis e importantes são os valores naturais que se concentram na zona litoral.

Portugal continental possui uma linha de costa com uma extensão total de cerca de 980 Km, com uma grande diversidade de características geomorfológicas e que com diferentes usos



do solo, desde áreas urbanas e industriais, a áreas de turismo intensivo, e até áreas naturais, rurais e de pesca.

Em resultado das migrações do interior para a zona costeira e das áreas rurais para as áreas urbanas verificadas no século passado, a zona litoral concentra actualmente cerca de 75% da população portuguesa, sendo responsável por 85% do produto interno bruto de Portugal (INAG, 2009). Este processo de litoralização, traduzido na crescente procura e ocupação do litoral tem originado situações de desequilíbrio com impactes negativos para os ecossistemas costeiros e, em casos extremos na qualidade de vida das populações.

Acresce que ao longo da costa portuguesa é possível observar longos troços sujeitos a processos erosivos intensos que provocam recuos significativos da linha de costa e que chegam, nalguns casos, a pôr em risco os aglomerados urbanos que se encontram localizados mais junto à linha de costa, obrigando a intervenções de emergência para garantir a segurança de pessoas e bens.

Estes fenómenos de erosão na faixa costeira e de degradação das arribas têm fundamentalmente três causas: “(i) a diminuição do afluxo de sedimentos, sobretudo a partir dos anos 1950, na sequência da construção de barragens; (ii) a ocupação desordenada da faixa litoral, com construção de habitações e infra-estruturas; (iii) a subida eustática do nível do mar em consequência da expansão térmica oceânica.” (in ENDS, 2007)

Surge então a necessidade de encontrar formas de promover uma gestão activa do litoral em geral e da zona costeira em particular conciliando os vários interesses em presença, promovendo o desenvolvimento sustentável desta extensa e importante faixa do território português.

### **Enquadramento legal presente**

Portugal tem uma das legislações mais antigas sobre a temática das zonas costeiras com a criação no século XIX do conceito de Domínio Público Marítimo. Contudo, o reconhecimento da importância da gestão da zona costeira em Portugal surge efectivamente no início da década de 70 com o despertar das preocupações ambientais e a constatação da intensificação da procura das zonas costeiras para fins turísticos. Esta preocupação traduziu-se na publicação do Decreto-lei n.º 468/71, de 5 de Novembro que estabelece o

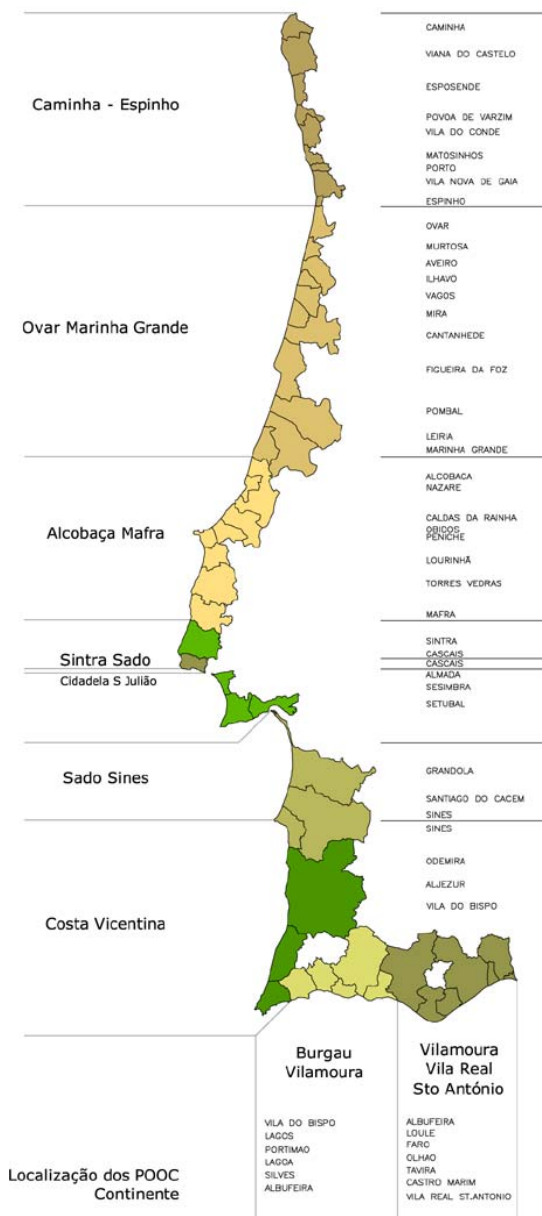


regime jurídico dos terrenos do Domínio Público Hídrico (DPH), e tinha como principal objectivo acautelar os efeitos potenciais causados pelo recuo da linha de costa, tendo como preocupação a defesa de pessoas e bens (Ferrão, 2006). Esta lei ao introduzir o conceito de zona adjacente permitiu assegurar a constituição de uma faixa de protecção ao longo do litoral, medida inovadora a nível europeu (Veloso Gomes, F. et al., 2007). No entanto, a gestão da zona costeira manteve-se essencialmente direccionada para o sector portuário da navegação e transportes marítimos, cuja tutela cabia a Direcção-Geral de Portos. Posteriormente, com a transposição da Carta Europeia do Litoral, no início da década de noventa, considerou-se este espaço como uma unidade biofísica específica cuja gestão teria que ser encarada de forma integrada e não sectorial. Neste sentido, através da aplicação do decreto-lei 451/91, de 4 de Dezembro, a jurisdição da zona costeira sem interesse portuário foi transferida para o Ministério do Ambiente, juntamente com o acréscimo de poder nos domínios de ordenamento do território.

Em 1993, com a decisão de elaboração dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) alargou-se a responsabilidade do ordenamento da

zona costeira para além do DPH a uma faixa terrestre de protecção que se estende até aos 500 m da linha da costa e numa faixa marítima definida pela batimétrica 30. O

Figura 1 – Delimitação dos POOC na costa continental portuguesa





desenvolvimento dos POOC pretendia assim definir uma estratégia a longo prazo para a defesa e uso sustentável da zona costeira (Veloso Gomes, F. et al, 2007).

Estes planos especiais de ordenamento do território – os POOC - constituem-se como um meio 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. Os principais objectivos destes instrumentos prendem-se por um lado com o ordenamento e compatibilização dos diferentes usos da orla costeira, incluindo o uso balnear com a correspondente valorização das praias com interesse estratégico e por outro a preservação dos valores naturais em presença e a prevenção dos riscos naturais (Pinto, M.J., et al. 2008)

À presente data a costa continental portuguesa encontra-se sujeita à disciplina de ocupação do litoral estabelecida nos 9 POOC aprovados. Nos arquipélagos dos Açores e Madeira a legislação foi adequada às condições regionais.

### **Responsabilidades na Gestão da Zona Costeira**

Em Portugal a responsabilidade da gestão da zona costeira está repartida por diferentes entidades sendo que, fora das áreas de interesse portuário, esta é da responsabilidade do MAOTDR. Mesmo dentro deste Ministério, as competências estavam, até há bem, pouco tempo, divididas por diferentes institutos.

Esta dispersão, levou a que os modelos seguidos na implementação dos instrumentos de planeamento da zona costeira correspondessem a processos clássicos de execução que têm resultando em intervenções casuística, não tendo sido possível, até agora, a concretização de formas integradas e complexas de intervenção que envolvam os diversos agentes com competências na zona costeira.

### **Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC)**

No âmbito da Recomendação n.º 2002/413/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio – que indica os princípios gerais e as opções para uma estratégia de gestão integrada de zonas costeiras na Europa – cabe aos Estados membros estabelecer os



fundamentos de tal estratégia, a qual deverá garantir a protecção e requalificação do litoral, o seu desenvolvimento económico e social, bem como a coordenação de políticas com incidência na orla costeira, nomeadamente a Directiva Quadro da Água (2000/60/CE, 23 de Outubro), já transposta para o regime jurídico Português pela Lei 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da Água).

Por outro lado, a própria Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável sustenta que há a necessidade de promover uma política integrada e coordenada de ordenamento, planeamento e gestão da zona costeira nacional, que vise assegurar quer a sua protecção, valorização e requalificação ambiental e paisagística, quer o seu desenvolvimento económico e social.

Neste sentido, o Programa do XVII Governo assumiu, desde logo, uma visão estratégica para gestão integrada da zona costeira, consagrando para as estas zonas o desenvolvimento de uma política integrada e coordenada, em articulação com a política do Mar, que favoreça a protecção ambiental e a valorização paisagística, mas que enquadre, também, a sustentabilidade e a qualificação das actividades económicas que aí se desenvolvem.

Tendo o Governo assumido esta visão estratégica, o MAOTDR apresentou publicamente em 2006 as bases de uma estratégia que sustente uma política de ordenamento, planeamento e gestão da zona costeira portuguesa, continental e insular, nas suas vertentes terrestres e marinha.

A definição proposta como base para a Gestão Integrada da Zona Costeira (Veloso Gomes, et al., 2007) assume um novo conceito territorial de intervenção, que não se esgota na faixa regulamentada pelos POOC, mas se prolonga por uma largura tipicamente de ordem quilométrica que permitirá uma abordagem integrada e integradora dos diferentes problemas presentes quer no litoral quer nas zonas adjacentes.

Após a definição do conceito, foram identificados 8 objectivos fundamentais que integram 37 opções estratégicas que alicerçam as Bases Estratégicas de suporte à GIZC Nacional. As opções estratégicas foram hierarquizadas (curto e médio/longo prazo) e agregadas em tipologias, salientando-se que, as opções estratégicas identificadas como prioritárias (a concretizar a curto prazo), apresentam uma significativa dependência de medidas jurídicas, institucionais e administrativas. No entanto o Grupo de Trabalho também considera existir



um conjunto de medidas operativas e financeiras, que deverão ser concretizadas a curto prazo.

Como Medida Estruturante a realizar a curto prazo, e que não poderá esperar pelas alterações de fundo equacionadas no ponto anterior, destaca-se a proposta de um Programa de Acção, imediato, com as seguintes características:

- ... a realizar no actual quadro legislativo;
- ... a realizar no actual regime de competências;
- ... envolvem situações de risco para pessoas e bens;
- ... exijam uma articulação institucional complexa;
- ... possam ter um carácter demonstrativo de qualificação das zonas costeiras.

De referir que muito recentemente foi disponibilizado, para consulta pública, o documento da *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira* (INAG, 2009), que vem reforçar os valores da identidade, da sustentabilidade, do ordenamento e da segurança como pilares de uma visão a 20 anos para a costa portuguesa. A Estratégia vem associar a estes valores, por um lado, o desenvolvimento de conhecimentos científicos adequados para suporte à decisão e, por outro, a necessidade de uma gestão eficaz e responsável, baseada no princípio da precaução, da articulação e co-responsabilização intersectorial e no envolvimento dos actores locais.

De entre as vinte medidas definidas, destaca-se a implementação do Programa de Intervenção Prioritária de Valorização da Zona Costeira que integra o Plano de Acção para o Litoral 2007-2013.

Este Plano resulta da avaliação que foi feita em 2005 dos POOC na costa continental portuguesa que, com base na análise comparada dos resultados obtidos em cada um dos POOC apresenta um balanço global da sua execução no que se refere aos principais pontos fortes e dificuldades destes instrumentos. Desta avaliação é então estabelecido um Plano de Acção que propõe um conjunto de medidas para melhorar a implementação dos POOC e consagra, por um lado, o conjunto de acções prioritárias a desenvolver no período de 2007 a 2013 – e que serviram de base à definição dos objectivos do QREN em matéria de requalificação e valorização da orla costeira – por outro, a necessidade de intervenções



específicas de reposição da legalidade no domínio hídrico, e estabelece a **realização de operações integradas de requalificação costeira** (Pinto, M.J., 2007) para situações mais complexas e que exigem uma maior articulação entre os diversos actores seja pela sua dimensão física e financeira, seja pelo tipo de acções que abrange (ex. intervenção em zonas de risco, requalificação de áreas urbanas em domínio público marítimo, requalificação de áreas naturais degradadas), seja pela diversidade de entidades públicas com jurisdição no território, cuja actuação é necessário articular.

Estas intervenções devem ter uma dimensão significativa, sempre que necessário de escala supra-municipal, tendo como objectivos não apenas a prevenção dos riscos, a valorização do território e a protecção dos valores naturais, mas também o desenvolvimento económico e social, promovendo o emprego e a coesão territorial.

Neste contexto, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 90/2008, de 3 de Junho, determina a realização de um conjunto de operações de requalificação e valorização de zonas de risco e de áreas naturais degradadas situadas no litoral, em espaços de intervenção prioritária, designado por Polis Litoral — Operações de Requalificação e Valorização da Orla Costeira.

### **Polis Litoral — Operações de Requalificação e Valorização da Orla Costeira.**

A realização das Operações de Requalificação e Valorização da Orla Costeira, as quais são reconhecidas de interesse público pela Resolução de Conselho de Ministros referida, tem como objectivo:

- ... Proteger e requalificar a zona costeira, tendo em vista a defesa da costa, a promoção da conservação da natureza e biodiversidade, a renaturalização e a reestruturação de zonas lagunares e a preservação do património natural e paisagístico, no âmbito de uma gestão sustentável;
- ... Prevenir e defender pessoas, bens e sistemas de riscos naturais;
- ... Promover a fruição pública do litoral, suportada na requalificação dos espaços balneares e do património ambiental e cultural;



... Potenciar os recursos ambientais como factor de competitividade, através da valorização das actividades económicas ligadas aos recursos do litoral e associando-as à preservação dos recursos naturais.

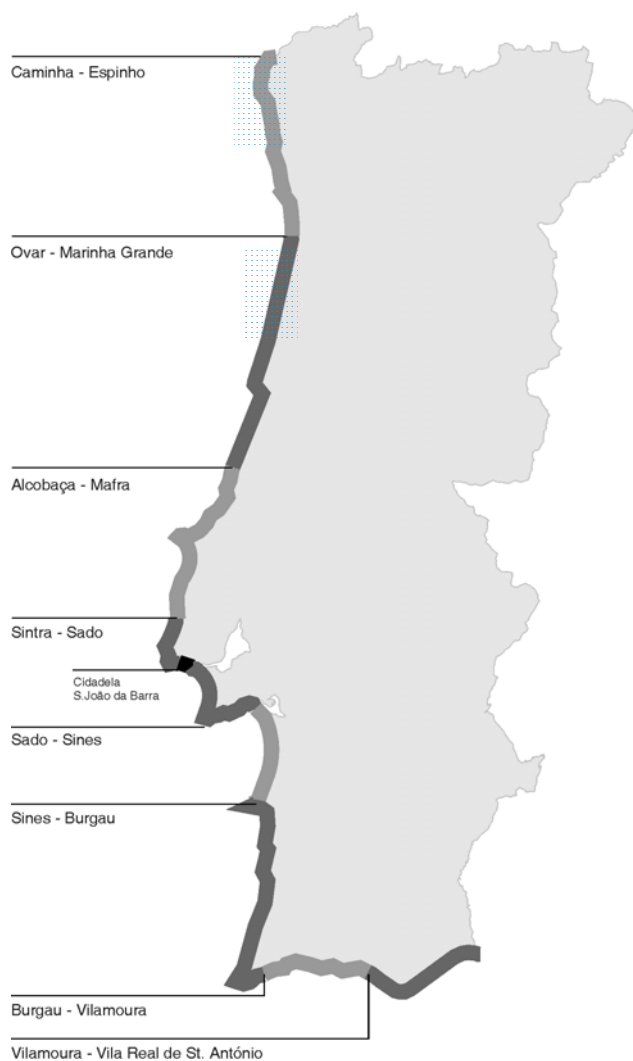
A execução do conjunto de operações de requalificação e valorização da orla costeira, que integram o “Polis Litoral”, é assegurada por sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos constituídas com o objectivo único de executar a estratégia definida para cada intervenção aprovada. Estas sociedades são criadas através de decreto-lei tendo como accionistas o Estado - com participação maioritária – e municípios territorialmente abrangidos. As empresas criadas têm uma duração limitada ao tempo de execução das operações.

Numa primeira fase, foram desde logo identificadas três áreas que serão sujeitas a intervenção neste âmbito: Ria Formosa, Litoral Norte e Ria de Aveiro. Posteriormente, outras áreas poderão vir a ser abrangidas por este Programa, encontrando-se actualmente em estudo a possibilidade de abranger o sudoeste alentejano e a costa vicentina, numa faixa que se estende desde Sines até Vila do Bispo.

#### Litoral Norte

- ... 50 km de frente costeira e 35 km de frentes estuarinas
- ... Integra o Parque Natural do Litoral Norte
- ... Abrange 3 municípios
- ... Investimento de 91,9 M€

Figura 2 – Localização das Operações Polis Litoral





#### Ria de Aveiro

- ... 53 km de frente costeira e 128 km de frente lagunar
- ... Integra a Reserva Natural das Dunas de S. Jacinto
- ... Abrange 11 municípios
- ... Investimento de 96,5 M€

#### Ria Formosa

- ... 48 km de frente costeira e 57 km de frente lagunar
- ... integra o Parque Natural da Ria Formosa
- ... Abrange 5 municípios
- ... Investimento de 87,5 M€

### Financiamento das Operações de Requalificação e Valorização da Orla Costeira

No seu conjunto, os projectos do Polis Litoral prevêem a requalificação de 158 km de frente de costa e de 215 km de frente estuarina ou lagunar, estimando-se um investimento total de cerca de 275,5 M€, repartido pelas seguintes fontes de financiamento:

Financiamento comunitário – 143 M€

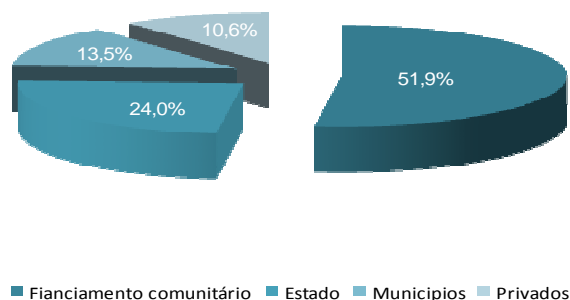
Financiamento nacional – 132 M€

... Administração Central – 66 M€

... Municípios – 37 M€

... Privados – 29 M€

Figura 3 – Distribuição do financiamento do Polis Litoral



### O caso do Polis Litoral Ria Formosa

#### Enquadramento geográfico

O território abrangido pela Ria Formosa constitui-se como um espaço singular no contexto do Algarve, de Portugal e da Europa, atendendo às excepcionais qualidades ambientais e

paisagísticas de elevado valor científico, cultural, social e económico que, ao longo do tempo, se têm preservado.

A Ria Formosa abrange a área de jurisdição de cinco concelhos do sotavento Algarvio, Loulé, Faro, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António, constituindo-se como um elemento estruturante da paisagem, dos sistemas ecológicos e como zona de importante actividade económica para estes concelhos.

Figura 4 – Enquadramento geográfico da Ria Formosa



### Características biofísicas do território

A Ria Formosa é delimitada exteriormente pelo cordão litoral das ilhas barreira, entre a Quinta do Lago e Cacela, no Algarve. Fica enquadrada, a Oeste, pela zona de arribas e praias que se estende desde o Cabo São Vicente e, a Este, pela costa baixa e arenosa, em praia contínua, que se desenvolve até à foz do rio Guadiana. Nesse cordão litoral abrem-se as seis barras que alimentam a laguna, designadas por barra do Ancão, Faro – Olhão, Armona, Fuzeta, Tavira e Cacela. Estas barras definem, nos extremos do cordão, as penínsulas de Faro e de Cacela e no seu corpo as ilhas de Faro, Culatra, Armona, Tavira e Cabanas.

A laguna abrange uma área de cerca de 18 400 ha ao longo de 60 Km de comprimento e apresenta uma forma triangular alongada, preenchida por sapais, restingas, salinas, vazas, bancos de areia, dunas, ilhas, ilhotes e canais, que são o suporte de todo este complexo ecossistema natural e social.

A Ria Formosa é considerada um território de grande interesse nacional e internacional não só pela biodiversidade da flora e da fauna existentes, como pelo facto de proporcionar ainda o desenvolvimento de inúmeras actividades económicas associadas ao mar, nomeadamente a pesca e a piscicultura, a moluscicultura, a salinicultura e o turismo.

Figura 6 – Mapa da Ria Formosa



As suas características naturais e a complexidade estrutural da Ria Formosa conferem, no entanto, a este território uma elevada sensibilidade ambiental, factor que conjugado com os valores naturais em presença levaram a classificar a Ria Formosa como área protegida - Parque Natural, e como zona húmida de importância Internacional para habitat de aves aquáticas, constituindo-se como zona de invernada, de passagem e de nidificação de inúmeras espécies de aves. (ICNB, 2008)

A Ria Formosa é igualmente considerada como uma área de grande interesse botânico pela espécies de flora características de sapal e de dunas que apresenta. As espécies autóctones, que urge preservar, contribuem para a manutenção e estabilização das formações arenosas, constituindo uma protecção natural a estas frágeis estruturas.



## **Características sociais e estrutura e ocupação do território**

A Ria Formosa está inserida numa região onde o turismo, sobretudo na sua vertente “mar e sol”, tem sido a principal fonte de receita e desenvolvimento.

No entanto, a Ria Formosa é, no contexto do Algarve, um local onde esta relação com a praia é profundamente alterada, uma vez que a presença da laguna induz um distanciamento à praia marítima. O facto de a orla costeira marítima ter uma acessibilidade particular cuja ligação é feita ou por via marítima ou através da construção de pontes, ajudou à sua preservação mas também facilitou a aglomeração de edificações, algumas de génese ilegal, nas ilhas barreira.

Por outro lado, a Ria Formosa tem nas pescas, historicamente, um dos principais recursos económicos e uma das primeiras actividades económicas na região, apresentado vantagens importantes neste domínio, nomeadamente: (i) um elevado potencial de recursos; (ii) uma frota importante e, (iii) um mercado com grande apetência ao consumo de produtos do mar. Acresce a tudo isto uma forte tradição e experiência de pesca e óptimas condições para a prática de aquicultura nas suas componentes de moluscicultura e piscicultura.

Olhão e Vila Real de Sto. António são casos típicos de cidades algarvias onde se verifica o impacto significativo que as actividades pesqueiras têm no respectivo tecido social, salientando-se ainda as dezenas de pequenas comunidades piscatórias de grande tradição e dependência económica da pesca e cujas actividades económicas, a montante e a jusante, com ela se interligam.

Refira-se também que numa região do país com larga tradição e vocação marítima a frota de pesca caracteriza-se, essencialmente, pela predominância de pequenas embarcações em madeira, reflectindo uma actividade fundamentalmente artesanal de grande importância.

A Ria Formosa é também o maior e mais importante pólo de aquicultura do Algarve, sendo o local onde registam as maiores produções de moluscos bivalves e peixes marinhos.

Estas características levaram a que, desde sempre, a população estabelecesse uma relação algo residencial com a ria, alterando a paisagem natural com a ocupação das ilhas barreiras por espaços edificados não estruturados e desenquadrados. Alguns dos aglomerados urbanos presentes estão historicamente vocacionados para as actividades piscatórias, tendo



sido a fixação dos armadores de atum que deu origem a estas comunidades. Outros apresentam características mais sazonais constituindo-se maioritariamente como núcleo de 2ª habitação.

No entanto, os aglomerados urbanos presentes nas ilhas barreira da Ria Formosa apresentam características comuns: tratam-se de áreas localizadas em domínio público marítimo, muitas delas sem condições de habitabilidade e apresentando uma total desestruturação do território com a presença de edificações em duna primária em situação de risco elevado.

A qualidade paisagística e ambiental da Ria Formosa induz igualmente uma forte procura turística daquele local, especialmente na época balnear, traduzindo-se numa sobrecarga das infra-estruturas existentes (acessibilidades, estacionamento, saneamento básico).

Considerando a acção transformadora que a actividade turística teve nos núcleos urbanos presentes na Ria Formosa, destacam-se os seguintes aspectos comuns:

- ... Os aglomerados turísticos desenvolveram-se nos perímetros urbanos das principais cidades, diluindo-se no tecido habitacional, pelo que não são determinantes na sua imagem urbana;
- ... Nos aglomerados mais pequenos da Ria (Fuzeta, Cabanas, Santa Luzia e Manta Rota), são mais evidentes as subestruturas urbanas provenientes de intervenções, em núcleos piscatórios, com fins turísticos e balneares de características sazonais (Cabanas é um “catálogo” deste tipo de ocupação urbanística). Estes núcleos apresentam uma estrutura sem coerência urbanística, decorrente das intervenções casuísticas e crescimento disperso, não existindo uma intenção coordenada e estruturada dos projectos presentes;
- ... Identificam-se ainda espaços urbanos que, partindo de uma ocupação inicial estritamente agrícola, foram densificados por via de construção para fins turísticos e que, actualmente, configuram uma estrutura dispersa (Quatrim, Arroiteias, Vila Nova de Cacela);
- ... Os aglomerados em espaço lagunar (Armona, Culatra, Ilha de Faro) constituem uma tipologia de ocupação urbana do território com características



comuns — trata-se de áreas localizadas em domínio público marítimo, desqualificadas e de debilitada inserção no meio, descaracterizadas e com condições de salubridade mínima, arruamentos não estruturados e ausência de algumas infra-estruturas. O crescimento descontrolado verificado nestas Ilhas, associado à utilização balnear, veio, de alguma forma, agravar a sua desqualificação e descaracterização.

### **Necessidade da Operação**

Os troços de litoral submetidos a erosão marinha mais intensa no território continental correspondem às áreas de costa baixa arenosa (como os sistemas dunares e as zonas húmidas) (ENDS, 2007), estando naturalmente mais expostos às consequências da subida do nível médio das águas do mar, tornando urgente a sua protecção. Integrando um destes espaços, a identificação da Ria Formosa como zona prioritária de intervenção a realizar no âmbito do Polis Litoral teve por base as seguintes características desta zona:

- ... Existência de espaços edificados, de carácter precário, em zonas classificadas no POOC como de risco para pessoas e bens;
- ... A necessidade de renaturalizar os espaços edificados em zonas lagunares;
- ... A existência de inúmeras entidades com responsabilidade na gestão do território conduzem à necessidade de uma articulação institucional complexa para a implementação de intervenções de defesa, de requalificação e revitalização da Ria Formosa;
- ... A importância de executar, de forma coordenada e articulada, as acções/projectos preconizados nos instrumentos de gestão territorial em vigor para a Ria Formosa, visando a sua sustentabilidade, é uma necessidade premente;
- ... A Ria Formosa, pela sua dimensão, importância dos valores naturais, sociais e económicos presentes, que importa defender e potenciar, constitui uma intervenção prioritária e exemplar, que deve seguir os princípios de uma gestão integrada da zona costeira.



### **Definição da área de intervenção**

A Área de Intervenção deste Plano, com cerca de 19 245 ha, corresponde à área delimitada pela linha dos 500 metros (limite da “Zona Terrestre de Protecção”) do Sistema Litoral do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve, estende-se, para este, até ao limite do concelho de Vila Real de Santo António e, para oeste, até à praia de Vale de Lobo. A operação incide sobre as frentes costeira e lagunar da Ria Formosa e apresenta as seguintes características:

- ... Área de Intervenção | 19 245 ha
- ... Frente costeira | 48 km
- ... Frente de Ria | 57 km
- ... Concelhos abrangidos | Loulé, Faro, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António
- ... Área de paisagem protegida | Parque Natural da Ria Formosa – faixa litoral

### **Estratégia de intervenção**

A estratégia de intervenção definida para esta zona costeira assenta na afirmação “*Ria Formosa — zona costeira singular — referencial de sustentabilidade*” (Pinto Leite, *et al*, 2008) e consubstancia-se em três eixos estratégicos, que agrupam diferentes tipologias de projectos e acções, a saber:

- ... Eixo 1. Preservar o património ambiental e paisagístico — agrega os projectos que visam a minimização da erosão costeira, garantindo assim a preservação do sistema lagunar e a minimização de situações de risco de pessoas e bens, bem como a requalificação e renaturalização de áreas degradadas fundamentais para o equilíbrio biofísico da Ria Formosa — zona costeira preservada;
- ... Eixo 2. Qualificar a interface ribeirinha — agrega as intervenções de qualificação do território, centrada na criação e melhoria das condições de





base que permitam a vivência da Ria e das cidades que a envolvem — zona costeira vivida;

... Eixo 3. Valorizar os recursos como factor de competitividade — agrega um conjunto de projectos que permitam valorizar e potenciar os recursos da Ria, garantindo uma posição de destaque da Ria Formosa no contexto da região em que se insere — zona costeira de recursos.

Em síntese, foi estabelecida a seguinte a matriz de enquadramento estratégico para a Ria Formosa

Figura 7 – Matriz de enquadramento estratégico (Pinto Leite, *et al.*, 2008)

VISÃO	Uma zona costeira singular – referencial de sustentabilidade		
	Fazer da Ria Formosa uma <b>zona costeira exemplar</b> no âmbito do desenvolvimento integrado e sustentável, conciliando a <b>preservação natural e paisagística</b> com o <b>desenvolvimento social e económico</b> , através da harmoniosa valorização dos recursos territoriais, da protecção dos sistemas ecológicos e da qualificação das actividades económicas.		
OBJECTIVOS	Zona costeira preservada	Zona costeira vivida	Zona costeira de recursos
	Garantir a preservação e valorização do património ambiental de excelência que distingue este território.	Assegurar a qualificação do quadro de vida para as populações locais e, paralelamente, contribuir para a preservação do património ambiental, paisagístico e cultural.	Valorizar as actividades económicas em articulação com a preservação dos recursos naturais e patrimoniais, enquanto factores de competitividade e de geração de riqueza.
EIXOS ESTRATÉGICOS	Preservar o Património Natural e Paisagístico	Qualificar a Interface Ribeirinha	Valorizar os Recursos como Factor de Competitividade
	Concretizar os projectos estruturantes que visam minimizar a erosão costeira e criar condições biofísicas para a preservação e valorização do património natural e paisagístico da Ria Formosa.	Desenvolver acções de qualificação das principais frentes de Ria e dos núcleos piscatórios, dotando-os de condições e equipamentos que permitam assegurar um quadro de vida e uma mobilidade qualificada.	Desenvolver acções que contribuam simultaneamente para a valorização dos recursos territoriais e das actividades económicas, através da aplicação de boas práticas que garantam a preservação ambiental como factor diferenciador e de competitividade.



## **Projectos que enformam a Estratégia**

Tendo em conta os objectivos e os eixos estratégicos que traduzem a estratégia estabelecida para a intervenção Polis Litoral Ria Formos, foram definidos os projectos que estruturam o Plano de Intervenção a implementar pela Sociedade Polis Litoral Ria Formosa S.A., tendo-se considerado, neste enquadramento, o seguinte lote de projectos/acções:

- ... Medidas correctivas de erosão e de defesa costeira — reestruturação, requalificação e renaturalização de núcleos edificados nos ilhotes e ilhas-barreira. Projectos constantes das prioridades estabelecidas pelo MAOTDR1 para o litoral — Programa de Acção “Litoral 2007-2013” —, no âmbito do POOC Vilamoura-Vila Real de Santo António;
- ... Transposição de barras, da responsabilidade do MAOTDR e MOPTC. Estes projectos, por se poderem relacionar com as medidas correctivas de erosão e de defesa costeira, nomeadamente em termos de alimentação artificial de praias e recuperação dunar, foram considerados como medidas correctivas de erosão e defesa costeira, pelo que foram integradas no Plano de Intervenção;
- ... Acções de reestruturação, previstas no POOC Vilamoura-Vila Real de Santo António, em áreas de jurisdição portuária. Estas acções, por visarem a prevenção de risco em zona costeira e serem contíguas aos espaços a intervir, foram assumidas no Plano de Intervenção;
- ... Acções de requalificação da rede hidrográfica adjacente ao sistema lagunar. Uma vez que o sistema Ria é um sistema aberto e dependente dos factores físicos adjacentes, esta tipologia de acções integra-se no Plano de Intervenção;
- ... Plano de mobilidade e ordenamento de circulação da Ria. Este deve definir uma estratégia que aponte soluções eficazes e qualificadas para as necessidades de mobilidade dos que aqui trabalham ou vivem, bem como dos que visitam a Ria Formosa;

---

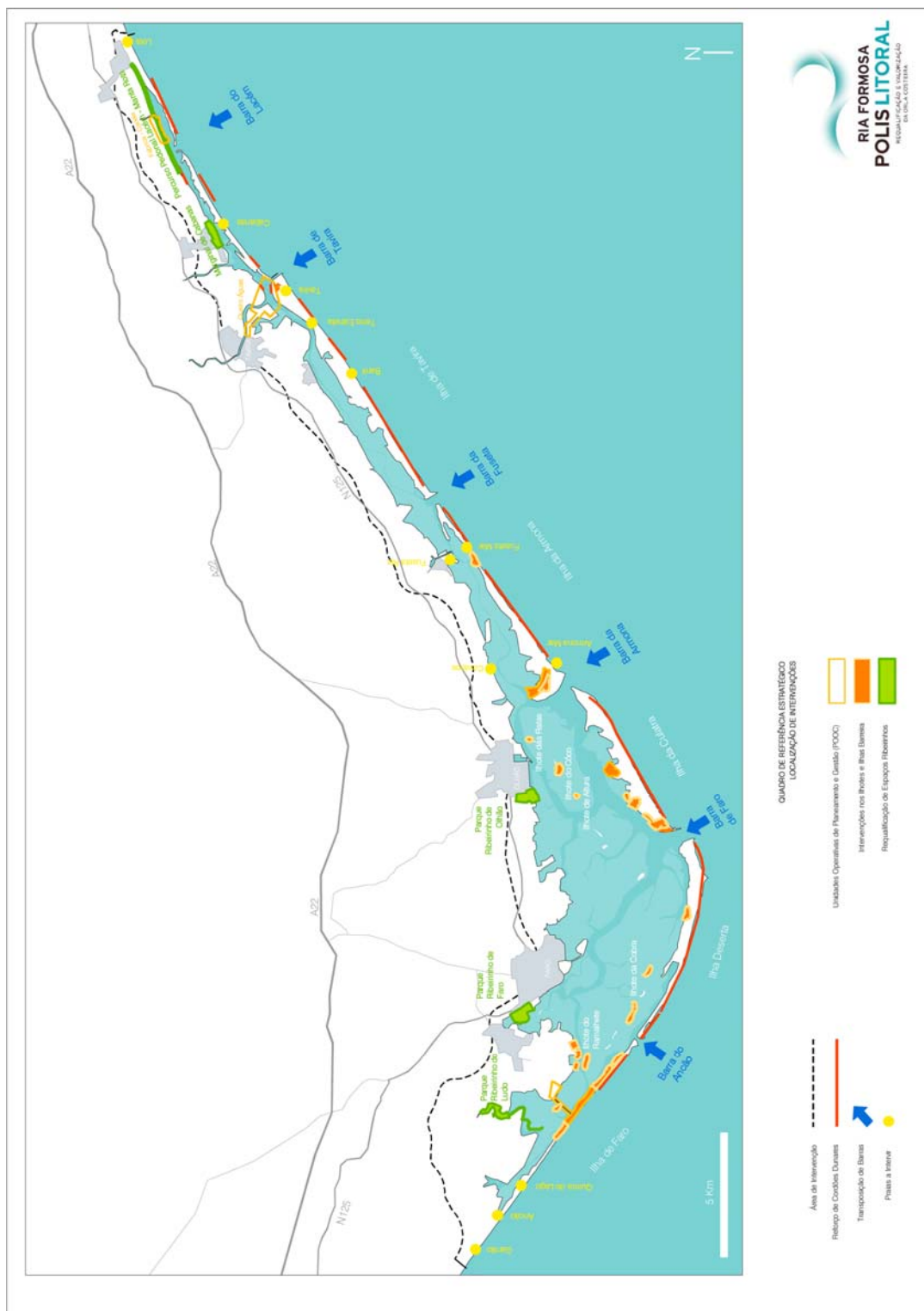
<sup>1</sup> Programa de Acção Litoral 2007-2013, apresentado em Dezembro de 2006.



- ... Requalificação de infra-estruturas portuárias de acostagem e estacionamento (cais, terminais de passageiros, fundeadores, varadouros) associadas à requalificação do espaço envolvente (estacionamento de retaguarda, espaço público) — por se assumirem no Plano de Intervenção como “portas de entrada na ria”;
- ... Intervenções de requalificação e valorização da interface ribeirinha com a criação de espaço público qualificado, parques ribeirinhos, zonas de lazer, percursos pedonais e cicláveis, com enquadramento no POPNRF e nos objectivos da estratégia definida;
- ... Implementação e qualificação das infra-estruturas de apoio ao uso balnear pela implementação dos planos de praia, previstos no âmbito do POOC Vilamoura-Vila Real de Santo António e constantes do Programa de Acção “Litoral 2007-2013”;
- ... Plano de valorização e gestão sustentável das actividades ligadas aos recursos da Ria, que deve definir a capacidade de carga do ecossistema lagunar, tendo em conta as actividades económicas dele dependentes;
- ... Plano de definição de trilhos e percursos de descoberta dos valores naturais e patrimoniais da Ria, que potencie a vivência desta área protegida e, ao mesmo tempo, permita divulgar os valores ambientais e patrimoniais presentes;
- ... Instalação e/ou requalificação de centros de sensibilização e divulgação dos valores naturais e patrimoniais da Ria, que permitam valorizar o património existente e, ao mesmo tempo, partilhá-lo com a população e os visitantes desta área protegida;
- ... Plano de marketing territorial e consequentes acções de comunicação e
- ... divulgação.

A distribuição espacial dos principais projectos está representada na figura 8.

Figura 8 – Distribuição espacial das acções previstas na operação Polis Litoral Ria Formosa





Os projectos/acções, foram descritos de forma sistematizada e mais operacional em Fichas de Projecto/Acção, ao nível dos seus objectivos, localização, actividades a desenvolver (acções preparatórias, estudos e planos e respectivos projectos e obras) e indicação dos projectos/acções relacionados, estimativa de investimento associada bem como o respectivo suporte cartográfico.

### **Indicadores físicos de execução**

No período definido para a implementação da estratégia (2008-2012), é esperada a concretização das seguintes metas:

- ... Requalificar uma frente costeira de 48 km e uma Frente de Ria de 57 km
- ... Renovar 37 ha de frentes ribeirinhas
- ... Valorizar 12 Praias
- ... Repor a legalidade em matéria de construção em zonas de risco, demolindo 1300 construções
- ... Renaturalizar 83 ha de área em espaço lagunar (ilhotas e ilhas barreira)
- ... Reestruturar e requalificar 89 ha nas ilhas barreira
- ... Requalificar e valorizar os núcleos urbanos das Quatro Águas, Cacela/Fábrica e ilhas de Faro, Culatra, Armona e Tavira
- ... Requalificar as infra-estruturas de acostagem existentes e as áreas adjacentes dinamizando o turismo náutico
- ... Criar trilhos e percursos de descoberta dos valores naturais presentes e
- ... Valorizar e dinamizar o património molinológico e arquitectónico existente para fins de divulgação e promoção da Ria Formosa

### **Investimento/financiamento**

O Plano de Intervenção envolve um investimento estimado na ordem dos 87,5 milhões de euros, a ser executado no período de 2008 a 2012.



Acresce a este valor os investimentos dos projectos/acções complementares à intervenção, cuja implementação está acometida a várias entidades com responsabilidades neste território, e que fazem parte integrante da estratégia definida, tanto públicos como privados.

A proposta de cobertura financeira do plano de investimento, a promover pela Sociedade Polis Litoral Ria Formosa S.A., teve como principal elemento de análise o facto de se tratar de um grande Projecto Público, constituído em torno da estratégia de tornar a Ria Formosa uma zona costeira singular e referencial de sustentabilidade, respondendo às actuais orientações de política neste domínio — traduzidas, entre outros aspectos na abordagem multidisciplinar do território, na articulação e mobilização dos diferentes actores e na conciliação dos objectivos de conservação dos recursos naturais e de desenvolvimento socioeconómico, e na formatação de uma operação pública integrada, que se quer também mobilizadora do sector privado.

Por sua vez, foram coerentemente considerados os objectivos e as prioridades estratégicas do QREN — nomeadamente no âmbito da Política Comunitária de Coesão Económica e Social e da Agenda Operacional Temática de Valorização do Território —, materializados pela aplicação de instrumentos operacionais e financeiros para o período 2007-2013, que poderão ser potenciadores e incentivadores da execução das acções/projectos identificados.

...Financiamento comunitário — 42.074.746 €, sendo:

- ... Fundo de Coesão (Plano Operacional de Valorização Territorial) — 33.067.182 €
- ... FEDER (Plano Operacional do Algarve) — 8.795.064 €
- ... FEP — Fundo Europeu das Pescas — 212.500 €

...Financiamento nacional — 45.465.438 €, sendo:

- ... MAOTDR — 14.135.201 €
- ... Autarquias — 8.584.665 €
- ... Outras entidades (MOPTC/IPTM, MEI/TP) — 13.788.228 €
- ... Outros (IHRU, privados) — 8.957.344 €



### **Implementação da operação**

A operacionalização da intervenção de requalificação e valorização da Ria Formosa é assumida pela Sociedade Polis Litoral Ria Formosa S.A. que têm por objecto a gestão, coordenação e execução do investimento a realizar no âmbito do Polis Litoral — Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira, na área e nos termos definidos no Plano Estratégico aprovado .

A intervenção teve início em Julho de 2008 com a Assembleia Geral constituinte da sociedade.

O Conselho de Administração da Sociedade Polis Litoral Ria Formosa S.A tem três membros e é constituído pela presidente da Administração de Região Hidrográfica do Algarve (que preside ao CA), pelo Director das Áreas Protegidas do Sul do Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade e, rotativamente, por cada um Presidente de uma das autarquias envolvidas.

Para acompanhar e apoiar a execução da intervenção, a Sociedade integra ainda um conselho consultivo, constituído por várias entidades com relevância e responsabilidades neste território, nomeadamente por um representante das seguintes entidades: ICNB — Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, I.P., que preside; ARH do Algarve — Administração da Região Hidrográfica do Algarve, I.P.; INAG — Instituto da Água, I.P.; TP — Turismo de Portugal, I.P.; INRB — Instituto Nacional de Recursos Biológicos, I.P.; IPTM — Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.; CCDR Algarve — Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve; Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve; município de Vila Real de Santo António e Águas do Algarve, S.A.

Face à dimensão e complexidade da intervenção a coordenação global e a gestão da operação foi conferida à Parque EXPO 98. S.A, empresa de capitais exclusivamente públicos, com vasta e reconhecida experiência na realização de intervenções integradas de requalificação urbana e ambiental e na conjugação dos interesses públicos e privados, em projectos de desenvolvimento sustentável. O reconhecimento pelo trabalho da Parque EXPO advém da sua participação activa, ao nível do planeamento e da gestão de



intervenções em alguns projectos de referência nacional e internacional, de que são exemplo a requalificação da zona de intervenção da EXPO'98, actual Parque das Nações, a elaboração dos 21 Planos Estratégicos das intervenções que precederam a constituição das Sociedades Polis e a gestão do respectivo Programa Polis em inúmeras cidades de Portugal, entre outros projectos de requalificação urbana e ambiental.

Mais recentemente, a elaboração do Master Plan para os 140 ha do Centro Histórico de V.N. Gaia, dos Estudos para a Reabilitação dos Centros Históricos de Estremoz, Viseu, Leiria, Portalegre e Évora, o Plano Estratégico da Ria Formosa e da Ria de Aveiro, o Plano de Intervenção e Planos de Acção do Litoral Norte e Vale do Lima, o Plano de Intervenção do Vale do Minho, os Estudos de Enquadramento Estratégico para a região de Dão-Lafões, para Marvão, Fátima e Alcácer do Sal, os Estudos para o desenvolvimento dos Projectos da Frente Tejo, em Lisboa, e para a Frente Ribeirinha de Faro, o Estudo de Enquadramento Estratégico para os terrenos da Siderurgia Nacional e Quimiparque, o Estudo para o Desenvolvimento de 580 ha que constituirão o remate sul da Cidade de Gaia e da área metropolitana do Porto são exemplos de projectos (em diferentes fases de desenvolvimento) em que a Parque EXPO investe competências, experiência, capacidade de inovação, meios operacionais e tecnologias avançadas e que permitem garantir a prossecução de soluções integradas de reabilitação urbana e requalificação ambiental, capazes de criar produtos diferenciados e inovadores que acrescentam valor e qualidade aos territórios onde intervém.

## **Conclusões**

A complexidade de interesses, competências e valores em causa na zona costeira portuguesa tem levado à procura de soluções de gestão eficazes que permitam assegurar um efectivo desenvolvimento sustentável e equilibrado deste território.

A proposta de realização de operações integradas – o Polis Litoral – passou pela definição de unidades territoriais específicas espacialmente complementares que permitem uma abordagem coerente e integradora de acções/projectos cuja realização competiria a diversas entidades, e a conjugação de esforços humanos e financeiros para levar a cabo operações de





grande impacto territorial e que se pretendem catalizadoras do desenvolvimento da região em que se inserem.

De entre as unidades territoriais já seleccionadas, a operação Ria Formosa, pelas suas características bióticas mas também sociais, pelas enormes fragilidades que apresenta e pelo grave risco de erosão costeira, é sem dúvida um exemplo da abordagem que se pretende ter.

As intervenções Polis Litoral, em geral, e a intervenção na Ria Formosa, em particular, encontram-se ainda numa fase muito preliminar que não permite para já uma avaliação consistente do impacto gerado. No entanto, é previsível que a profunda transformação territorial que será levada a cabo irá produzir impactos muito positivos a nível local, regional e nacional.

## **Bibliografia**

**INAG, 2009.** *Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira* (documento preliminar em fase de discussão pública). Instituto da Água. [www.inag.pt](http://www.inag.pt) Lisboa, 2009. 84 pp

**ENDS, 2007** - *Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável 2015*. Documento aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007. Diário da República Iª Série de 20 de Agosto. Lisboa.

**Ferrão, J. 2006** – *Planeamento e Ordenamento Costeiro em Portugal*. In Europa – Novas Fronteiras. N.º 20 (Julho/Dezembro de 2006) 109-116 pp. Centro de Informação Europeia Jaques Delor. Lisboa

**Veloso Gomes, F.; Barroco, A.; Ramos Pereira, A.; Sousa Reis, C.; Calado, H.; Ferreira, J.; Freitas, M. C.; Biscoito, M., 2007.** *Bases para a Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa 2007. 109 pp.



**Pinto, M.J., Trindade, A.; Seixas, A.; Leonardo, T. Mota Lopes, 2008** – *Litoral 2007-2013: Avaliação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e Propostas de Actuação*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa, 2008. 190 pp.

**MAOTR, 2007** *Plano de Acção para o Litoral 2007-2013*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa, 2007. 31 pp

**ICNB, 2008** – *Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa – Estudos de Caracterização*. Documento elaborado no âmbito da revisão do Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa. <http://www.icn.pt/popnrf/web/>

**Pinto Leite. Lopes, A.N.; Pires, I.; Calixto, V., 2008**. *Quadro Estratégico da Operação Polis Litoral Ria Formosa*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa, 2008. 151 pp