

O PLANO DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA DA ILHA DE SÃO JORGE, AÇORES a gestão dos riscos naturais no ordenamento de um litoral marcadamente instável e vulnerável

Ana Maria Morais BARROCO

Arqt.^a Paisagista, Quaternaire Portugal; +351213513200, abarroco@quaternaire.pt

Paulo SANTOS

Biólogo, CIIMAR, Faculdade de Ciências, Universidade do Porto, +351223401515
ptsantos@fc.up.pt

Resumo:

Pretende-se reflectir a experiência decorrente da elaboração do Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha de São Jorge (POOC de S. Jorge) evidenciando-se, em especial, as opções de ordenamento adoptadas no plano face às características morfológicas específicas do litoral de São Jorge, particularmente vulnerável, rico em termos de património natural e paisagístico e com fortes condicionantes à utilização humana. O POOC de S. Jorge foi adjudicado pela Direcção Regional do Ordenamento do Território e Recursos Hídricos (DROTRH) a um consórcio liderado pela Quaternaire Portugal e desenvolvido por uma equipa multidisciplinar que, durante 2002 e 2004, desenvolveram os estudos de caracterização e a proposta de ordenamento da orla costeira. A forma morfológica da ilha de São Jorge e as particularidades fisiográficas que apresenta tornam-na única no contexto do Arquipélago dos Açores, introduzindo no âmbito do ordenamento do território e na gestão integrada do seu litoral especificidades que se traduzem em vivências e ambiências próprias patentes nas formas de ocupação e apropriação do território pela população. O modelo de ordenamento e desenvolvimento preconizado equacionou o binómio conservação e valorização dos recursos naturais/desenvolvimento de usos e actividade numa perspectiva de minimização de riscos e de sustentabilidade ambiental assente em cinco dimensões: conservação, prevenção, rigor, exequibilidade e ordenamento/desenvolvimento. Amplamente participado durante a discussão pública, o POOC de S. Jorge traduz no modelo de ordenamento e desenvolvimento a concertação de interesses dos diferentes intervenientes e agentes da transformação do território, sendo um caso de estudo excepcional de envolvimento da população, que importa analisar. O plano foi ratificado e publicado em 2006.

Palavras-chave:

São Jorge, Açores, POOC, opções de ordenamento, participação pública.

1. ENQUADRAMENTO DO PLANO

O Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha de S. Jorge (POOC de S. Jorge) corresponde à faixa costeira dos municípios da Calheta e das Velas, com uma extensão aproximada de 140 km, tem como objecto as águas marítimas e interiores e respectivos leitos e margens, com faixas de protecção denominadas: "zona terrestre de protecção", cuja largura é de 500 m contados da linha que limita a margem das águas do mar; e "faixa marítima de protecção", que tem como limite a 0,5 milha marítima.

Excluem-se do âmbito de intervenção do POOC as áreas sob jurisdição portuária, ou seja as áreas dos portos da Calheta e das Velas, nos termos da legislação.

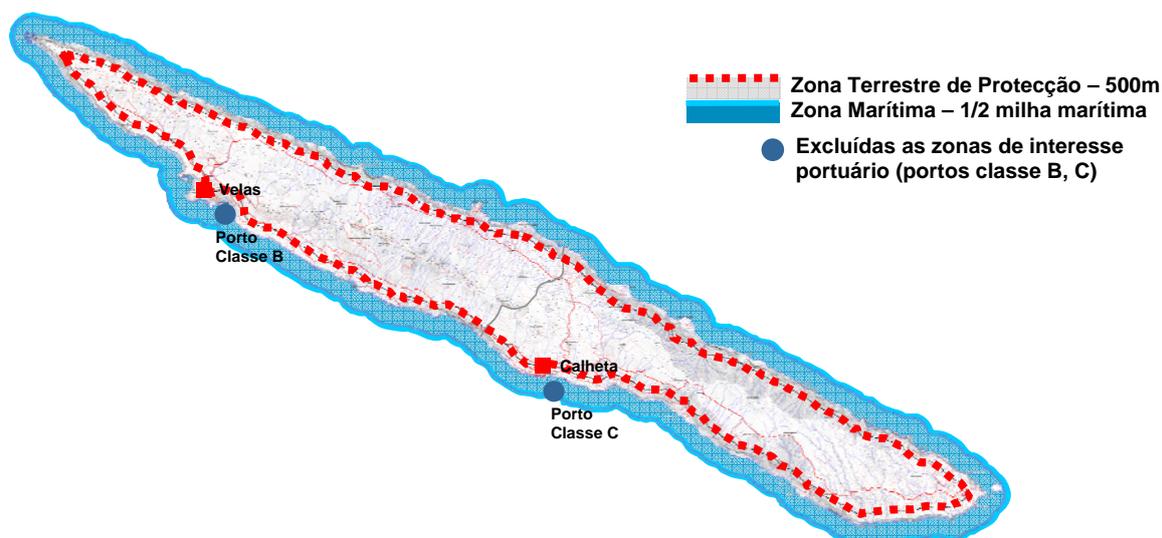


Figura 1 – Área de intervenção do POOC

Incluídos nos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), os POOC visam a salvaguarda de recursos e valores naturais, assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território, bem como estabelecendo as medidas básicas e os limiares de utilização que garantam a renovação e valorização do património natural.

Os objectivos definidos para a prossecução dos POOC são enquadrados por legislação específica, nomeadamente o Decreto-Lei nº 309/90, de 2 de Setembro, e a Resolução Regional n.º 138/2000, de 17 de Agosto

O presente trabalho aborda as opções de ordenamento adoptadas no Plano face às características morfológicas específicas do litoral de São Jorge, particularmente vulnerável, rico em termos de património natural e paisagístico e com fortes condicionantes à utilização humana, bem como as reacções da população durante a participação pública e os respectivos resultados introduzidos na versão final do Plano após a ponderação.

2. OBJECTIVOS

O POOC de S. Jorge estabelece regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais fixando os usos preferenciais, condicionados e interditos - determinados por critérios de conservação da natureza e da biodiversidade - e os respectivos regimes de gestão compatíveis com a utilização sustentável do território, tendo como objectivos específicos:

- a) A salvaguarda e valorização ambiental dos recursos naturais e da paisagem, em especial dos recursos hídricos;

- b) A protecção e valorização dos ecossistemas naturais com interesse para a conservação da natureza;
- c) A minimização e prevenção de situações de risco;
- d) A classificação e valorização das zonas balneares;
- e) A orientação do desenvolvimento de actividades específicas da orla costeira;
- f) A promoção da qualidade de vida da população;
- g) O reforço dos sistemas de transportes e comunicações como factor de coesão regional.

Estabeleceu ainda para a área de intervenção um conjunto de princípios de ordenamento do território a serem integrados no âmbito de aplicação regulamentar dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), designadamente:

- a) As novas construções devem localizar-se nos aglomerados existentes, devendo os instrumentos de planeamento prever, sempre que se justifique, zonas destinadas a habitação secundária, bem como aos necessários equipamentos de apoio, reservando-se o espaço rural para as actividades que lhe são próprias;
- b) Não deve ser permitida qualquer construção em zonas de elevados riscos naturais, tais como zonas de drenagem natural com risco de erosão e zonas sujeitas a fenómenos de instabilidade geotécnica;
- c) O desenvolvimento linear das edificações nas vias marginais à orla costeira deve ser evitado, as quais devem ser afastadas, tanto quanto possível, da linha de costa.



Figura 2 – Área de intervenção do POOC

3. OPÇÕES DE ORDENAMENTO

3.1 População. Evolução Demográfica

A evolução demográfica na Ilha de São Jorge tem apresentado valores tendencialmente negativos. Na última década a perda de população foi menos expressiva do que em décadas anteriores, devendo estes valores ser entendidos num cenário de ganho populacional na Região Autónoma. Este facto traduz uma divergência negativa de São Jorge em relação à média das ilhas.

Estes dados limitaram severamente o modelo perspectivado. Dito de outra forma, a oscilação demográfica em torno dos valores actuais será de pequena monta, mesmo considerando uma hipótese mais voluntarista baseada na fixação de um objectivo e de um pressuposto, que foi a opção do modelo que se desenvolveu - o objectivo foi o de, mais do que criar condições para o aumento da população, apostar na inversão do seu processo de envelhecimento; o pressuposto foi o da criação de condições para a fixação de quadros profissionais mais jovens apoiado num maior dinamismo da escola profissional. Mesmo neste contexto proactivo, o quantitativo demográfico projectado a 30 anos é de 9.500 habitantes.

Em sùmula, o POOC considerou na sua formulação um cenário de desenvolvimento proactivo, apostando na inversão de uma tendência actual.

3.2 Modelo urbano. Sustentabilidade ambiental

A ausência de Planos Municipais de Ordenamento do Territorial em vigor nos municípios implicou a realização de um levantamento pormenorizado do povoamento, bem como uma análise com as autarquias das propostas de expansão e de delimitação dos perímetros urbanos.

O uso urbano definido no POOC assentou nos seguintes elementos:

- a) Levantamento do povoamento existente;
- b) Propostas municipais, quer as constantes nos respectivos Planos Municipais de Ordenamento do Território quer outras intenções definidas pelos municípios;
- c) Constatação e identificação de situações de risco / ou de áreas inadequadamente delimitadas face às características biofísicas e valores naturais e patrimoniais presentes no território;
- d) Dimensionamento Populacional - verificação do sobredimensionamento das áreas urbanas e urbanizáveis propostas pelo municípios: análise entre as áreas edificadas actualmente (decorrente do levantamento de usos dos solo) e a disponibilidade edificável gerada pelas propostas de perímetros urbanos dos PDM fica patente o sobredimensionamento destas, expressável na globalidade, em aproximadamente 60 % da área actualmente classificada de urbano e urbanizável.

Por outro lado, a aposta enunciada anteriormente terá consequências no padrão de povoamento, ou seja, a necessidade de qualificar os núcleos urbanos e o seu nível de urbanidade de forma a criar condições de atractividade e fixação de população, em especial de jovens. Dito de outra forma, a necessidade de concentrar população nos núcleos urbanos. É neste contexto que o POOC propõe, no Plano de Intervenções, um conjunto de projectos que visam a requalificação do espaço urbano, a requalificação e reforço das infra-estruturas básicas, a protecção e segurança de pessoas e bens, a construção de equipamentos de recreio e lazer de usufruto público, e a requalificação do espaço público, entre outros.

Em síntese, o POOC identificou as áreas de uso urbano preferencial assentes nos modelos municipais, na salvaguarda de pessoas, de bens, dos recursos e na sustentabilidade do território.

3.3 Valorização e protecção dos recursos naturais e paisagísticos

Atendendo às especificidades territoriais e às dinâmicas existentes, fundamentadas quer nos usos tradicionais quer potenciais, o POOC definiu uma estratégia para o espaço litoral assente na preservação e valorização dos seus recursos. É neste contexto que é definida uma estratégia de ocupação e transformação das fajãs, alicerçada num conjunto de projectos de investimento que visam a requalificação e sustentabilidade ambiental destas áreas, bem como na respectiva monitorização, a qual permitirá aferir e controlar o modelo face aos riscos existentes.

A classificação tipológica das fajãs atendeu a um conjunto de critérios, nomeadamente: ocupação tradicional/tipologias de ocupação (sazonal, lazer, agrícola, habitacional, etc.), condições de acessibilidade, estabilidade e vulnerabilidade do espaço físico (ou seja as condições de segurança de pessoas e bens), decorrente quer das características estruturais quer dos valores naturais e patrimoniais existentes, dinâmica existente, potencial turístico e as perspectivas de desenvolvimento assentes na sustentabilidade territorial.

No domínio do turismo foram definidas propostas com base em dois pressupostos:

- a) O da impossibilidade de promover S. Jorge como destino turístico sem ser numa lógica de integração com as restantes ilhas;
- b) O da forte vocação de S. Jorge como destino adequado à prática de “turismo-natureza”.

Neste contexto, a manutenção da biodiversidade e da paisagem, associada ao reforço dos trilhos de visitação existentes (sinalização, segurança, informação aos visitantes, equipamento de apoio) são tarefas fundamentais para a promoção turística.

Por outro lado, o plano aposta na diferenciação de S. Jorge em relação às outras ilhas do arquipélago, afirmando-se S. Jorge como um espaço privilegiado de destino turístico dos açorianos, assumindo um papel de relevo a beneficiação das zonas balneares, bem como a possibilidade de reconversão do edificado existente em Turismo em Espaço Rural (TER) em algumas fajãs.

A proposta, sempre baseada no perfil turístico da ilha, passou pela forte aposta nos produtos turísticos de visitação, aproveitando as fajãs para nelas instalar espaços de apoio mínimo aos visitantes e por expandir a capacidade hoteleira da ilha com a construção de mais um ou dois hotéis que reforcem a oferta actual, ou mesmo, embora de forma a ponderar, considerar a localização de uma infra-estrutura de diferença e com serviços agregados e diversificados no domínio do turismo na ilha.

É nesta perspectiva, e admitindo um público menos activo mas mais exigente, que se deverão prever percursos com menores graus de dificuldade e associados à visitação de reservas naturais. Também as actividades ligadas à fruição do mar, como é o caso dos passeios e do Whale & Dolphin Watching deverão estar presentes, com as necessárias condições em terra, junto dos portos existentes, para garantir o acesso em separado a este tipo específico de embarcações.

Os riscos naturais existentes no litoral, bem como a ausência de uma base científica sólida, que permita diminuir e monitorizar estes fenómenos, obrigaram à definição de um modelo onde a prevenção é uma questão chave. No entanto, atendendo ao conjunto de solicitações e expectativas sobre este território litoral e à necessidade de se criarem condições mínimas de qualidade e de segurança, sem colocar em risco o próprio território, o plano optou por hierarquizar níveis de ocupação e transformação do litoral, em especial das fajãs, atribuindo tipologias em função das características intrínsecas de cada uma das fajãs.

Assim, a estratégia de ordenamento e desenvolvimento definida assume as especificidades do litoral, reconhecendo o seu valor nas suas múltiplas componentes social, cultural, económica e natural, e propondo um modelo para um horizonte temporal máximo de 10 anos. É neste contexto, que é desenvolvido um plano de intervenções, com investimentos que visam o desenvolvimento sustentável destas áreas, bem como um plano de monitorização pormenorizado.

Esta estratégia de ordenamento define prioridades de intervenção e elege as áreas que mais se adequam a essa mesma estratégia.

A aplicação destes critérios e da visão definida conduziu a um quadro regulamentar diferenciado em três tipologias, baseado em condições de igualdade de critérios e equidade no estabelecimento de medidas de salvaguarda e regulamentação em função destes. Neste contexto a excepção à inevitável rigidez deste método regulamentar expressa-se através da declaração de interesse público.

Para quem usufrui e conhece as fajãs parecerá sempre desajustada a tipologia regulamentar que o POOC propõe, por mais racionais que sejam os critérios, mas tendo em conta as pressões exponenciais de construção nestas áreas considera-se que a inevitabilidade de algumas fajãs actualmente bastante edificadas ficarem em regimes mais restritivos constitui uma consequência lógica da necessidade de estancar este processo a curto prazo. A vigência do plano a médio/ longo prazo determinará a necessidade de revisão destas normas.

O POOC define, assim, uma visão para um determinado horizonte temporal, corporiza uma estratégia de ordenamento que tem subjacente um modelo de desenvolvimento assente na sustentabilidade do território. O POOC tal como os restantes instrumentos de gestão territorial pode e deve ser revisto assim que se justificar, tal como está previsto no seu regulamento e na legislação vigente.

O modelo de ordenamento e desenvolvimento preconizado impõe, assim, regras que garantem um ordenamento e desenvolvimento sustentável da área de intervenção com o meio ambiente e com os recursos presentes, garantindo a manutenção dos usos e actividades hoje existentes e propondo, inclusivamente, projectos-âncora promotores de desenvolvimento. Usos e actividades de qualidade no cumprimento das regras ambientais são determinantes para a utilização deste território de recursos limitados e vulneráveis.



Figura 3 – Povoamento

4. DISCUSSÃO PÚBLICA

Após a Comissão Mista de Coordenação o ter aprovado, o POOC de S. Jorge esteve em discussão pública, no período de 16 de Março a 30 de Abril de 2004, e podia ser consultado na Câmara Municipal da Calheta, na Câmara Municipal das Velas, na Direcção Regional do Ordenamento do Território e Recursos Hídricos em S. Miguel, bem como na Internet: <http://sra.azores.pt>

Para além destes locais, a Direcção Regional do Ordenamento do Território e Recursos Hídricos colocou no seu site o Plano (regulamento e respectiva cartografia associada), o Relatório Síntese, o Resumo Não Técnico do Plano e uma ficha de participação *on line*.

Foram, ainda, realizadas quatro sessões de esclarecimento do Plano e elaborado um folheto (Figura 4) de divulgação do mesmo, discriminando o período de discussão pública, os locais de exposição bem como os documentos que o constituem, no qual se incitava à participação e colaboração de todos “na consolidação e na construção de uma proposta de ordenamento e de intervenção de uma área particularmente importante para todos que aí vivem, os que utilizam esta orla litoral e para todos aqueles que reconhecem as peculiaridades e singularidades deste espaço territorial no contexto do arquipélago”.

Este folheto serviu, também, de divulgação das sessões públicas que foram realizadas em dois períodos distintos, tendo sido distribuído porta a porta pelo serviço informail dos CTT.

INFO MAIL

Participação

O plano que se apresenta para discussão pública resulta de aproximadamente 2 anos de trabalho entre a Direcção Regional do Ordenamento do Território e Recursos Hídricos (DROTRH), a Comissão Executiva e por um conjunto de representantes de várias entidades, que integraram a Comissão Mista de Coordenação, presidida por um representante da Secretaria Regional do Ambiente, designadamente: Câmara Municipal das Velas, Câmara Municipal da Calheta, uma individualidade de Reconhecimento Público nomeada por despacho do Secretário Regional do Ambiente, Secretária Regional do Ambiente, Serviços dependentes da Secretaria Regional Adjunta da Presidência, Secretária Regional de Habitação e Equipamentos, Secretária Regional da Economia, Secretária Regional da Agricultura e Pescas, a Junta Autónoma do Porto da Horta, Laboratório Regional de Engenharia Civil, Câmara da Comunidade e Indústria dos Açores e, ainda, um representante de uma Associação de Defesa do Ambiente.

Informe e a sua voz de participar

Participe conosco, colabore na consolidação e na construção de uma proposta de ordenamento e de intervenção de uma área particularmente importante para todos os que aí vivem, os que utilizam esta orla litoral e para todos aqueles que reconhecem as peculiaridades e singularidades deste espaço territorial no contexto do Arquipélago.

Consulta e Plano – **consultas**
 – **consultas com a vossa participação!**

Discussão Pública
 18:03 a 14:05

Locais de Consulta:
 Câmara Municipal da Calheta – S. Jorge
 Câmara Municipal das Velas – S. Jorge
 Direcção Regional do Ordenamento do Território e Recursos Hídricos – S. Miguel

Sessão de Esclarecimento:
 Sociedade Estímulo
 Rua Dr. José F. S. Sousa
 Calheta
 Dia 11/05, às 20:00

Documentos do Plano

O plano é constituído pelos seguintes elementos:

- Regulamento;
- Plano Síntese;
- Plano da Condicionantes.

É, ainda, acompanhado pelos seguintes relatórios:

- O relatório síntese, que contém a planta de enquadramento e que fundamenta as principais medidas, indicações e disposições adoptadas no Plano;
- O plano de intervenções, que define as acções, medidas e projectos propostos para a área de intervenção do POOC;
- O programa de execução e o plano de financiamento, que contém o escalonamento temporal e as estimativas de custos das intervenções previstas;
- Os planos de praia e intervenções por praia, à escala 1/2 000, que sistematiza a uma escala de pormenor as intervenções propostas ao nível das zonas balneares tendo em consideração a classificação tipológica atribuída e as acções necessárias para a sua concretização;
- O plano de monitorização;
- Os estudos de caracterização da área de intervenção, nomeadamente a planta da situação existente e os relatórios relativos aos usos e funções do território, à análise económica e territorial, à caracterização de pormenor das nucleos populacionais, zonas balneares e infra-estruturas portuárias e obras de defesa costeira e pelo diagnóstico, que fundamentam as propostas do plano.

Área de Intervenção

O Plano de Ordenamento da Orla Costeira da ilha de S. Jorge (POOC de S. Jorge) corresponde à faixa costeira, com uma extensão aproximada de 140 km, abrangendo os municípios da Calheta e das Velas.

Tem como objecto as águas marítimas e interiores e respectivos leitos e margens, com faixas de protecção denominadas: “zona terrestre de protecção”, cuja largura é de 500 m contados da linha que limita a margem das águas do mar; e “faixa marítima de protecção”, que tem como limite a 0,5 milha marítima.

Excluem-se do âmbito de intervenção do POOC as áreas sob jurisdição portuária, ou seja as áreas dos portos da Calheta e das Velas, nos termos da legislação.

Legenda:

- Uso Urbano
- Uso Agrícola
- Uso Florestal
- Uso Natural e Cultural
- Áreas Aflicta e Conservação
- Áreas de interesse científico, histórico, artístico
- Áreas de interesse geológico
- Áreas de interesse arqueológico
- Faixa Homogeneizada Tipo I
- Faixa Homogeneizada Tipo II
- Outras áreas naturais
- Zonas Balneares Tipo I
- Zonas Balneares Tipo II
- Limite da Área de Intervenção
- Zona terrestre de protecção
- Faixa marítima de protecção

Figura 4 - Folheto de divulgação do Plano

Importa referir que o nível de participação no âmbito das sessões públicas de esclarecimento do Plano foi muito significativo, podendo mesmo afirmar-se elevado, assim como o número de participações recebidas.

4.1 Participações. Sistematização

A metodologia utilizada na análise das 193 participações, apresentadas no âmbito do processo de discussão pública, desenvolveu-se através de um conjunto de etapas sequenciais.

Em primeiro lugar, as participações foram sistematizadas numa base de dados de acordo com um conjunto de descritores, designadamente:

1. Identificação do participante, que inclui o nome, o endereço e o contacto telefónico, para posterior envio da resposta, assim como a sua classificação tipológica. Foram definidas quatro tipologias, designadamente: Abaixo-assinado, Organismos Municipais, Particular Individual e Outras Organizações.

2. Enquadramento legal da participação, de acordo com artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, designadamente:

- a) A desconformidade com outros instrumentos de gestão territorial eficazes;
- b) A incompatibilidade com planos, programas e projectos que devessem ser ponderados em fase de elaboração;
- c) A desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis;
- d) A eventual lesão de direitos subjectivos.

3. Tipologia da participação, identificando o seu carácter, designadamente: opinativo; passível de produzir alterações à versão final do plano; ou, pouco claro, isto é, dúbio em termos das alterações que propõe;

4. Reclamação /sugestão, síntese da participação apresentada, relevando as propostas de alteração sugeridas;

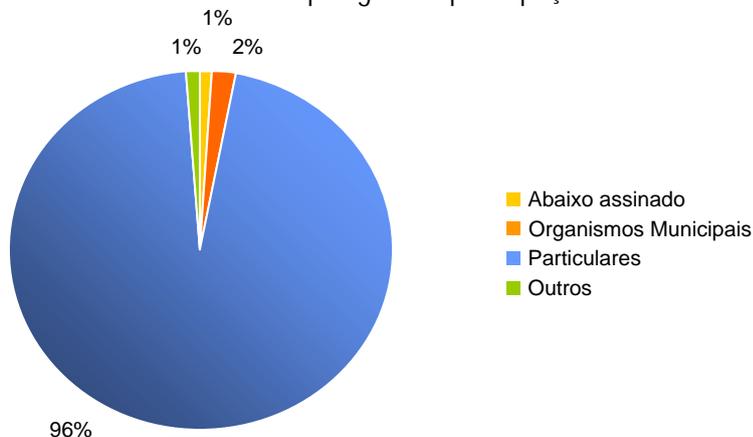
5. Temas chave dominantes, identificação das áreas temáticas mais comuns das participações apresentadas, agregados nas seguintes áreas: fajãs; novas construções; instalações sanitárias; uso urbano e outros temas (diversos).

Após a seriação destas questões-chave inventariadas nas participações, iniciou-se o processo de análise, discussão e avaliação do Plano proposto face aos seus objectivos e às participações/reclamações /sugestões apresentadas.

4.2 Análise

No conjunto das participações, a tipologia mais representativa foi a dos particulares individuais, que representam cerca de 96% do total das participações, seguidas dos Organismos Municipais, que correspondem a 2% do total das participações (veja-se gráfico seguinte).

Gráfico 1 - Tipologia das participações

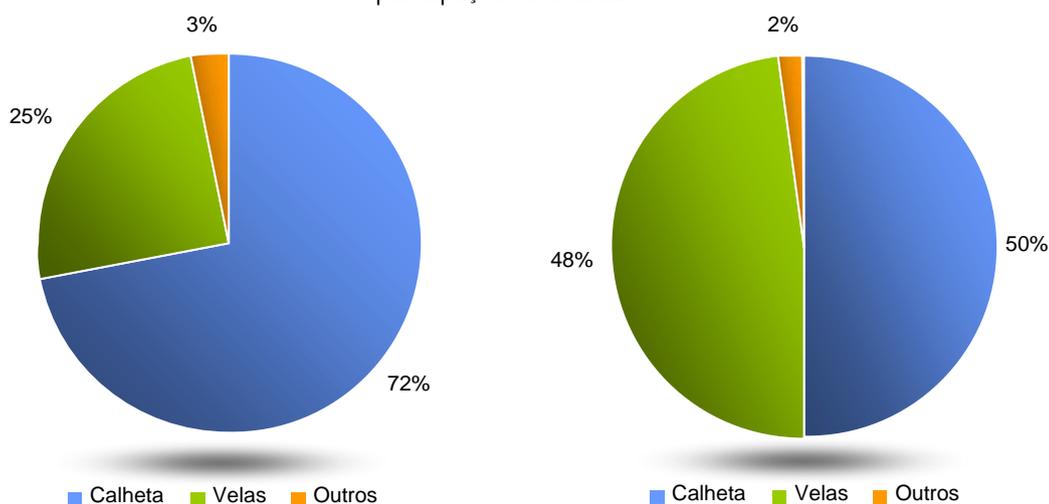


É de referir que apenas duas Juntas de Freguesia, das onze que integram a área de intervenção, apresentaram participação, ambas do município das Velas - Rosais e Santo Amaro - verificando-se, contudo, que no caso da participação da Junta de Freguesia dos Rosais está é um abaixo-assinado, com 86 assinaturas.

Verifica-se, por outro lado, que existem muitas participações em nome individual iguais em conteúdo e forma (algumas são mesmo fotocópias) que poderiam ter surgido como abaixo-assinados em vez de terem sido apresentadas individualmente.

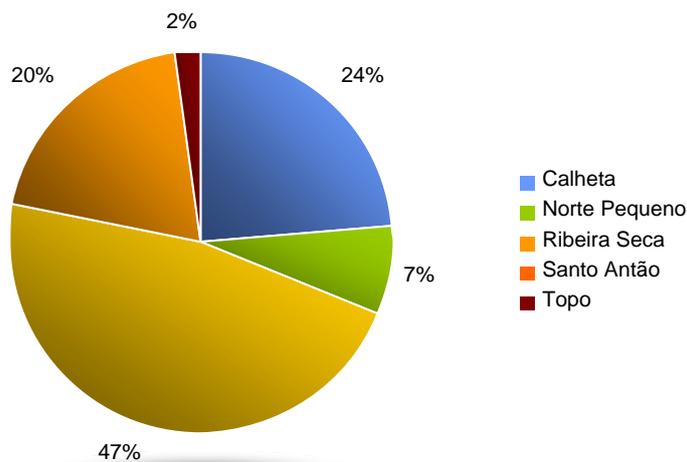
Da análise dos participantes, com base no concelho referenciado na morada, verifica-se que cerca de 72% das participações tem origem no município da Calheta, 25% nas Velas e 3% em endereços de outras ilhas. No entanto, se se considerar o abaixo-assinado não como uma participação mas como 86 participações, já que se verifica que muitas participações classificadas como particulares individuais são formalmente iguais, distinguindo-se apenas o autor, nestas circunstâncias, pode afirmar-se que cerca de 48% das participações decorrem de residentes no município das Velas e 50% tem origem em residentes da Calheta (vejam-se gráficos seguintes).

Gráfico 2 - Origem das participações segundo a morada por municípios: à esquerda considerando o abaixo-assinado como uma participação; à direita considerando o abaixo-assinado como participações individuais.



A análise discriminada das participações do município da Calheta, em função das moradas e por freguesias, permite verificar que a distribuição é a seguinte: cerca de 47% das participações são de residentes da freguesia da Ribeira Seca, seguindo-se as freguesias da Calheta e de Santo Antão, que correspondem a 24% e 20% das participações respectivamente. As participações com moradas na freguesia do Topo são as menos representativas, correspondendo a 7% das participações com moradas de origem no município da Calheta (veja-se gráfico).

Gráfico 3 - Participações por freguesia no município da Calheta



Em relação às participações com origem em morada do município das Velas por freguesia, verifica-se que o número de participantes da freguesia do Norte Grande corresponde a cerca de 29% das participações. Contudo, considerando o abaixo assinado apresentado pela Junta de Freguesia dos Rosais como 86 participações individuais, estes valores alteram-se significativamente passando esta freguesia a ser a mais representativa ao nível das participações, com origem neste município, correspondendo, nestas circunstâncias, a cerca de 66% das participações do concelho das Velas (vejam-se gráficos).

Gráfico 4 - Participações por freguesia no município da Velas: considerando-se o abaixo-assinado como 1 participação

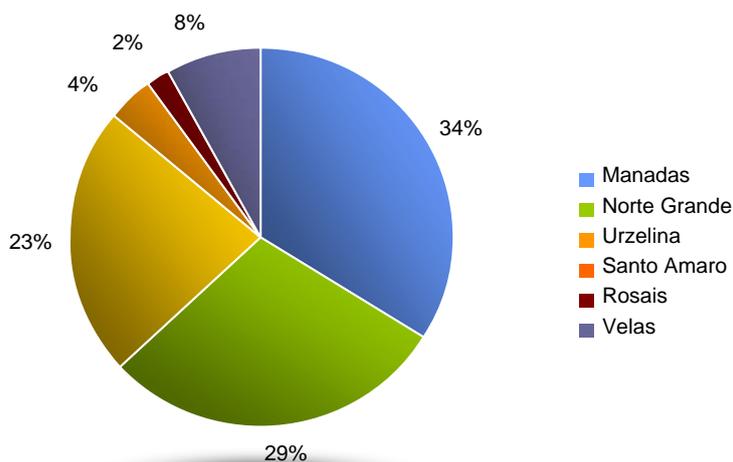
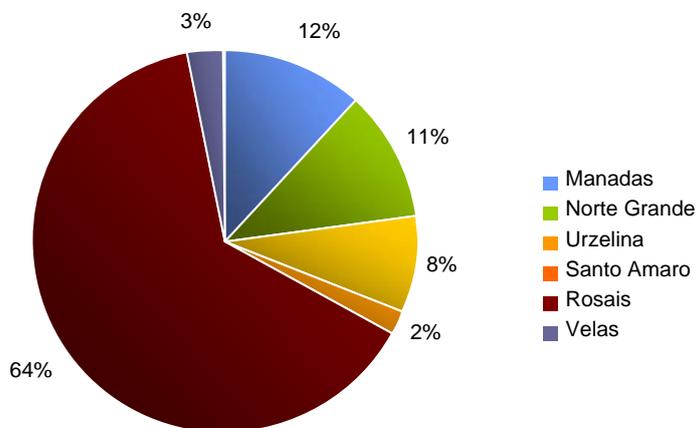


Gráfico 5 - Participações por freguesia no município da Velas: considerando o abaixo-assinado como participações individuais



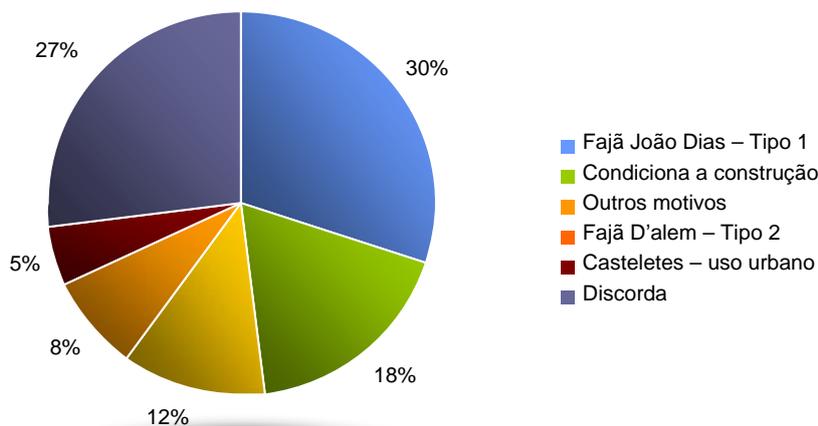
Relativamente ao enquadramento legal das participações, salienta-se que das 4 situações previstas na legislação, sobre as quais a entidade pública fica obrigada a resposta fundamentada perante os particulares, nenhuma participação invoca três das causas previstas nesta, designadamente: desconformidade com outros instrumentos de gestão territorial eficazes; incompatibilidade com planos, programas e projectos que devessem ser ponderados em fase de elaboração e desconformidade com disposições legais e regulamentares aplicáveis. A eventual lesão de direitos subjectivos é o que está subjacente às reclamações, observações, e sugestões apresentadas.

Contudo, há um número significativo de participações que se resumem a uma única frase: “não concordo com o plano de ordenamento da orla costeira” sem apresentar qualquer justificação, ou, muitas vezes, alega a sua oposição por considerar que o plano promoverá o abandono e a desertificação das fajãs.

Em termos de áreas temáticas abordadas, evidencia-se pela sua expressão numérica em termo de participações apresentadas, cinco temas (veja-se gráfico seguinte).

- 30% das participações, reivindicam a classificação da Fajã de João Dias no Tipo 1;
- 27% das participações, discordam do plano mas não invocam uma razão específica;
- 18 % das participações, discordam do plano porque consideram que este limita as obras de construção, de reconstrução ou de ampliação;
- 12% das participações, solicitam esclarecimentos ou reclamações sobre temas diversos, tais como a revisão do POOC, a redução das áreas urbanas, a dimensão das áreas de protecção, etc.;
- 8% das participações, reivindicam a classificação da Fajã D' Além no Tipo 2;
- 5% das participações, reivindicam a Ponta do Castelete como uso urbano.

Gráfico 6 - Áreas temáticas



Uma análise pormenorizada das participações apresentadas permite verificar que o grau de abordagem, o número de questões colocadas, o próprio carácter e conteúdos são muito diversos e heterogéneos. Isto significa que muitas vezes se detectaram situações como as que se descrevem seguidamente:

1. Dúvidas de carácter geral, que decorrem da não consulta do plano mas do que foi falado sobre este, verificando-se que muitas participações se referem ao que ouviram comentar e nas quais se denotam impressões e contradições na aplicação dos alguns termos, nomeadamente obras de reconstrução, obras de construção e obras de ampliação;

2. Problemas de interpretação do âmbito e enquadramento legal do plano bem como da legislação em geral;

3. Reclamações que alegam “direitos adquiridos”, sendo que nestas circunstâncias as propostas do Plano são claras: em primeiro lugar, quando há direitos juridicamente consolidados o Plano não inviabiliza as pretensões; em segundo lugar, existem restrições à utilização e transformação do solo que decorrem da aplicação da legislação vigente e não da aplicação do POOC;

4. Reclamações onde se afirma a discordância sobre o plano alegando-se propostas e medidas não contempladas no plano;

5. Por último, importa salientar que embora o nível de participação da discussão pública evidencie um elevado interesse sobre a área de intervenção e o reconhecimento da importância do litoral em S. Jorge, a ausência de instrumentos de gestão territorial, em especial dos planos municipais de ordenamento do território, veicularam para o POOC um conjunto de matérias e de questões relevantes não resolvidas em S. Jorge, nomeadamente a estratégia de ordenamento e desenvolvimento do sistema urbano, o que justifica a reacção e a resistência à aplicação de regras e de princípios de ordenamento do território, em geral.

4.3 Avaliação do plano e ponderação

Tendo como objectivo de base a salvaguarda dos recursos e dos valores naturais, o modelo de ordenamento e desenvolvimento do POOC da Ilha de S. Jorge traduziu na sua estratégia as orientações específicas definidas na legislação vigente.

As características estruturais naturais do litoral de S. Jorge, que enquadram o modelo que se desenvolveu, relevam a presença de um litoral particularmente vulnerável, rico em termos de património natural e paisagístico e com fortes condicionantes à utilização humana.

Ao exíguo espaço territorial passível de ocupação humana associam-se elevados risco naturais que resultam de um conjunto de factores diversos. Uma interpretação sumária da paisagem dominante desta orla costeira revela: arribas imponentes, altas e abruptas que caem quase verticalmente sobre o mar, pontualmente interrompidas por pequenas plataformas suaves litorais, designadas por fajãs, que contrastam com a morfologia dominante envolvente. Pela importância que assume na ocupação humana do território, embora com uma presença menos significativa, destaca-se, ainda, o troço de costa com arribas mais baixas na zona da Manadas.

A sua forma morfológica e as particularidades fisiográficas que apresenta tornam-na única no contexto do arquipélago. A proximidade geográfica e efeito induzido pelas outras ilhas do grupo central, em especial do Pico, contribuem para uma vivência e ambiência muito própria destas ilhas oceânicas.

Embora o POOC seja um plano de ordenamento, e, apesar do seu conteúdo estratégico, não deve confundir-se com um plano de desenvolvimento. No entanto, afigurou-se fundamental conhecer e prospectar o desenvolvimento e a integração de políticas neste território, bem como as suas vocações e usos preferenciais tendo como objectivo o ordenamento do espaço litoral. Acresce que o território objecto do plano não tinha qualquer Plano Municipal de Ordenamento do Território (PMOT) em vigor.

De igual forma, não sendo do seu âmbito a definição de um modelo urbano ou de estratégias de desenvolvimento cultural ou económico houve a necessidade de caracterizar a ilha de S. Jorge de uma forma multidisciplinar, nas suas múltiplas componentes, quer em termos de enquadramento quer de pormenor. Foi nesse contexto que os Estudos de Caracterização e Diagnóstico foram multidisciplinares, caracterizando os diversos domínios presentes no território e que serviram de suporte ao modelo de ordenamento e desenvolvimento apresentado.

A ponderação efectuada com o objectivo de avaliar a pertinência e a consistência do modelo e das propostas do Plano e analisar os possíveis impactos resultantes da introdução das sugestões apresentadas na discussão pública envolveu a verificação e aferição dos princípios e das metodologias aplicadas no desenvolvimento do Plano e a explicitação pormenorizada das opções e das propostas fundamentais do Plano.

A prossecução dos fundamentos do modelo desenvolvido, nomeadamente a concretização dos seus objectivos e dos princípios de ordenamento do litoral correlacionados com estes, foi a base invariável assumida após a verificação da pertinência e da consistência do Plano. Neste contexto, foram propostas alterações ao plano sempre que se trataram de questões pertinentes, passíveis de atendimento sem desvirtuarem o modelo consubstanciado e validado tecnicamente.

Em termos das grandes alterações introduzidas no plano em resultado da discussão pública salientam-se as seguintes por tema dominante:

- a) Regulamento: reestruturação do regulamento de forma a facilitar a sua interpretação e aplicação (da alteração resulta quer do parecer final da Comissão Mista de Coordenação quer das questões colocadas nas participações recebidas que evidenciavam a necessidade de explicitar ou pormenorizar alguns artigos do regulamento, bem como tornar mais fácil a sua própria leitura e evidenciar algumas das suas disposições;
- b) Uso urbano: genericamente as questões colocadas sobre o uso urbano não foram atendidas no âmbito da ponderação da discussão pública do Plano dado que se tratavam de reivindicações individuais sem correspondência a estratégias municipais e sem justificação técnica que fundamentasse introduzir alterações no âmbito do POOC. Registou-se nas alegações apresentadas um desconhecimento frequente da legislação e do âmbito de aplicação dos POOC, designadamente em relação ao processo de classificação e qualificação do solo, sendo comum considerar que uso preferencial urbano é equivalente a "ter direito ao loteamento ou à construção pelo facto de um dado terreno estar integrado no uso urbano preferencial de um plano especial de ordenamento do território".

c) Uso agrícola e florestal: as obras de construção nas áreas de usos agrícola e florestal foram as principais questões colocadas no âmbito da discussão pública, apesar de as áreas integradas no POOC de S. Jorge como estes usos preferenciais corresponderem a zonas exíguas e limitrofes da área de intervenção do plano, correspondendo a áreas de pastagens nas zonas mais planas, frequentemente coincidentes com Reserva Agrícola Regional, ou a floresta nos terrenos mais inclinados. Contudo, o número de participações apresentadas solicitando a possibilidade de ampliação das construções existentes com o objectivo melhorar as condições de salubridade e qualidade de vida, nomeadamente possibilitando a construção de instalações sanitárias e cozinhas, originou que no âmbito da ponderação do Plano fosse introduzida uma alteração, passando a permitir-se ampliações com este objectivo, não só, nas áreas de uso agrícola e florestal mas como em toda a área de intervenção.

d) Uso natural e cultural: as participações recebidas no âmbito da discussão pública do plano protestaram as disposições regulamentares do plano relativas às fajãs, reivindicando a possibilidade de obras de reconstrução, de conservação, de ampliação e de construção em todas as fajãs independentemente das suas características intrínsecas ou perigos existentes. A confusão gerada à volta das disposições regulamentares do Plano relativamente às obras de construção nas fajãs teve como consequência acrescida a dificuldade de explicar nas sessões públicas as regras dispostas no plano para as diferentes tipologias de fajãs. De facto, no âmbito do plano procedeu-se à classificação tipológica das fajãs com base num conjunto de critérios já referidos, nomeadamente: a ocupação tradicional /tipologias de ocupação (sazonal, lazer, agrícola, habitacional, etc.), as condições de acessibilidade, a estabilidade e vulnerabilidade do espaço físico (ou seja as condições de segurança de pessoas e bens), decorrente quer das características estruturais quer dos valores naturais e patrimoniais existentes, dinâmica existente, o potencial turístico e as perspectivas de desenvolvimento assentes na sustentabilidade territorial. A aplicação destes critérios e da visão definida conduziu a um quadro regulamentar diferenciado em três tipologias, baseado em condições de igualdade de critérios e equidade no estabelecimento de medidas de salvaguarda e regulamentação em função destes. Neste contexto a excepção à inevitável rigidez deste método regulamentar expressa-se através da declaração de interesse público. No âmbito da ponderação procedeu-se ao ajustamento do regulamento de forma a possibilitar, para além das obras de conservação e de manutenção já previstas, também obras de ampliação quando estas visarem a requalificação das edificações existentes, designadamente condições de salubridade sem prejuízo dos princípios e dos objectivos definidos no Plano.

O plano ratificado resultou, assim, de um processo contínuo de trabalho, através do qual se foram validando e ajustando as propostas desenvolvidas. O Plano publicado define uma visão para um determinado horizonte temporal, corporiza uma estratégia de ordenamento que teve subjacente um modelo de desenvolvimento assente na sustentabilidade do território. Tal como os restantes instrumentos de gestão territorial, pode e deve ser revisto assim que se justificar, tal como está previsto no seu regulamento e na legislação vigente, devendo ser encarado como um instrumento de gestão territorial que reflecte uma determinada sociedade e orienta o seu desenvolvimento para um determinado período de tempo através da integração de uma ambição alcançável e exequível.

5. BIBLIOGRAFIA

- a) Quatenaire Portugal /Oficina de Arquitectura (2003). Plano de Ordenamento da Orla Costeira da Ilha de São Jorge,
- b) Decreto Regulamentar Regional n.º 24/2005/A, de 26 de Outubro, que aprova o POOC de São Jorge.