



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE

Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve

Abril de 1999

I. Introdução

Em 1988, através da RCM nº 33/88 de 14 de Julho, o Governo incumbiu a Comissão de Coordenação da Região do Algarve de promover a realização de um plano regional de ordenamento do território para a região (PROT Algarve), invocando os *desequilíbrios* provocados pelo “ *surto de crescimento ocorrido no Algarve (...), em especial na faixa litoral, onde em certas zonas se tem verificado uma ocupação menos ordenada do espaço*”.

A fim de evitar alterações das circunstâncias existentes, susceptíveis de comprometer, dificultar ou encarecer a execução e implementação do PROT Algarve, o Governo decretou **medidas preventivas** para uma parte do território regional (na faixa litoral), através do DL 33/89, de 26 de Janeiro, medidas que vigoraram até à aprovação do Plano.

Antes de proceder à análise do PROT Algarve e das questões relacionadas com a sua revisão, importa caracterizar de uma forma sucinta a estrutura espacial da região.

II. Breve caracterização

Na região do Algarve é possível distinguir **três grandes Unidades de Paisagem**, - **Litoral, Barrocal e Serra** -, a que correspondem diferentes padrões de organização espacial, povoamento e estrutura económica.

O **Litoral** é caracterizado por um relevo relativamente plano, dispondo de recursos naturais importantes para o desenvolvimento e equilíbrio regional, sendo de referir os solos agrícolas, os aquíferos subterrâneos e as zonas húmidas. Destaca-se também uma orla costeira com cerca de 220 Km, que se desenvolve entre Odeceixe, na costa ocidental, e Vila Real de Stº António, na costa sul.

O **Barrocal** é caracterizado por um relevo ondulado, típico das formações calcárias, dispondo de condições particularmente favoráveis para a infiltração das águas que alimentam importantes sistemas aquíferos que comunicam com os do litoral.

A **Serra**, que ocupa 2/3 do território da região, é caracterizada por um relevo acidentado sulcado por uma densa rede hidrográfica de vales estreitos, apresentando sérios problemas de erosão e desertificação em termos de coberto vegetal e humanos.

A **rede urbana** é mais densa no litoral, onde se concentram os centros urbanos mais importantes, sendo de destacar o sistema Faro-Olhão e Portimão.

Refira-se também que é no litoral e em algumas zonas do barrocal que se concentram **fortes pressões urbanísticas** induzidas pela actividade turística, verificando-se igualmente uma tendência para **a concentração de toda a vida económica e social na faixa litoral** em detrimento de uma equilibrada ocupação do território.

As principais **infra-estruturas** de carácter linear (estradas, caminhos de ferro, linhas de alta tensão, etc) apresentam um desenvolvimento dominante no sentido Este-Oeste), sendo fracas as articulações no sentido Norte-Sul, com especial referência para a deficiente acessibilidade às áreas mais desfavorecidas do interior serrano.

III. PROT-Algarve

O **PROT Algarve foi aprovado pelo Decreto Regulamentar 11/91 de 21 de Março** e estabeleceu as linhas orientadoras e normas de ocupação, uso e transformação do solo para toda a região-plano do Algarve, incluindo a indicação dos principais elementos estruturantes do espaço, tendo sido **elaborado ao abrigo do DL 176-A/88 de 18 de Maio**, em cumprimento da Resolução de Conselho de Ministros nº 33/88 de 14 de Julho, atrás referida.

⇒ Os **objectivos** fundamentais definidos pelo PROT-Algarve, de acordo com as orientações da RCM nº 33/88 de 14/7, são (artº 3º do DR 11/91 de 21/3):

- Concretizar uma política de ordenamento do território que garanta as condições para um desenvolvimento socio-económico equilibrado;

- Definir princípios e regras de uso, ocupação e transformação do solo que consagrem uma utilização racional do espaço;
- Promover uma gestão criteriosa dos recursos naturais que assente na salvaguarda dos seus valores e na melhoria da qualidade de vida das populações.

Definia-se também a nível do Relatório um 4º objectivo de ordem funcional, necessário à implementação e gestão do plano, a saber:

- Necessidade de promover e assegurar a coordenação e a cooperação entre os diversos níveis e departamentos da Administração Pública e as Populações.

Para cada um destes grandes objectivos foram ainda definidos um conjunto de sub-objectivos específicos da região.

⇒ A **composição do PROT Algarve** é a seguinte: Carta de Ordenamento e Carta de Caracterização (à escala 1/100.000), Regulamento e Relatório.

⇒ **Características essenciais** do PROT-Algarve. Não se pretende neste capítulo fazer uma abordagem à metodologia seguida na elaboração do plano, nem analisar exaustivamente as propostas contidas no mesmo, mas tão só abordar de forma sintética alguns dos aspectos que caracterizam o plano, a saber:

- **Carácter programático e normativo** (artº 1º e 5º);
- **Período de Validade de 10 anos** (artº 4º);
- **Vincula os particulares** (artº 5º);
- **Plano de Zonamento**, com as características que lhe são próprias :
 - Delimitação de zonas (2 grupos de zonas : Zonas de Ocupação Urbanística e Zonas de Recursos Naturais e Equilíbrio Ambiental, subdivididas em imperativas e preferenciais).

- Definição de um regime específico para cada zona, para efeitos de ocupação, uso ou transformação do solo, (carácter imperativo) .

Outros aspectos de carácter mais indicativo (a pormenorizar no âmbito dos PDM) :

- Definição dos **Núcleos de Desenvolvimento Turístico** a partir das Áreas de Potencial Turístico/Áreas de Aptidão Turística, (artº 23º);
- Identificação das **Áreas de Edificação Dispersa** (artº24º);
- Localização da **Áreas de Concentração Industrial**.

Foi ainda elaborado no âmbito do PROT-Algarve, e com carácter orientador, um esboço da **Rede Regional de Conservação da Natureza** que visava orientar, o desenvolvimento/implantação das grandes infra-estruturas no território e a elaboração dos Planos Municipais, por exemplo no que se refere à delimitação dos Núcleos de Desenvolvimento Turístico e das Áreas de Concentração Industrial.

- **Definição dos elementos estruturantes do espaço** regional, a saber (artº 28º):
 - A rede hierarquizada de centros urbanos
 - O sistema hierarquizado de espaços canais / eixos.

⇒ Um outro aspecto que caracterizou a gestão do PROT Algarve foi a aprovação de um conjunto de **despachos** (numa fase posterior à sua publicação), que pretenderam clarificar alguns dos aspectos focados no regulamento do plano, a saber :

- Despacho Conjunto MPAT/MCT de 15.12.92 (estabelece parâmetros para as ZOT);
- Despacho Conjunto SEALOT/SET de 16.12.92 (estabelece normas para a definição das AAT/NDT);
- Despacho MPAT nº 15/93 de 22.03.93 (estabelece orientações para os serviços dependentes do MPAT no que se refere à identificação das zonas urbanas, urbanizáveis, ZOT, e áreas de edificação dispersa);

- Despacho Conjunto SEALOT/SET de 20.07.94 (define os *parâmetros dos empreendimentos turísticos de natureza estruturante*), foi revogado por despacho conjunto do MEPAT/ME de 8.07.97.

Outro diploma que embora não decorra do PROT Algarve, teve repercussões sobejamente conhecidas na sua gestão foi o DL 351/93, de 7/10. Este diploma sujeitou as licenças urbanísticas anteriores ao PROT Algarve a *uma confirmação com o plano*.

⇒ **Importa destacar que o PROT-Algarve informou os 16 PDM em vigor na região**, salvaguardando-se o caso do PDM-Vila Real de Stº António que já se encontrava elaborado na altura da aprovação do PROT, mas que mesmo assim sofreu alterações para se compatibilizar com aquele plano.

IV- ANÁLISE CRÍTICA DA EXECUÇÃO DO PROT-ALGARVE

Antecipando a necessidade de alteração/revisão do PROT-Algarve, a Comissão de Coordenação adjudicou em 1997 um estudo de avaliação do referido plano, com o objectivo de obter uma análise crítica do processo de *implementação/execução do mesmo*.

O referido estudo tem sofrido algumas vicissitudes, estando ainda relativamente atrasado, razão pela qual não é possível, nesta fase, sistematizar conclusões fundamentadas sobre a implementação/execução do PROT Algarve.

⇒ Contudo, da experiência acumulada ao longo dos últimos 8 anos, é já possível identificar algumas dificuldades e alguns aspectos positivos que marcaram a gestão do plano, a saber:

Dificuldades :

- **Dificuldades na aplicação directa aos particulares, face às questões de escala e face ao uso de “conceitos indeterminados”**. Estas questões perderão contudo relevância quando da revisão do PROT Algarve visto que, de acordo com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), os PROT deixam de vincular os

particulares, estando também previsto, na regulamentação da referida lei, que estes planos adoptem uma nova filosofia .

Dificuldades na implementação –no âmbito da elaboração dos PDM- de alguns dos objectivos definidos no PROT Algarve, nomeadamente aqueles que diziam respeito à necessidade de contenção da ocupação urbano-turística desordenada. Esta questão assumiu particular acuidade na sequência do Despacho nº 15/93, afigurando-se-nos contudo que perderá relevância quando da revisão do PROT Algarve, pelos motivos acima expostos.

Aspectos positivos :

- **Interiorização da cultura de planeamento ;**
- **Contenção do fenómeno da edificação dispersa** (nomeadamente a nível dos loteamentos e outros empreendimentos), embora tudo indique que o fenómeno persista na vertente relativa à construção de moradias para primeira ou segunda habitação (“casinhas”);
- **Defesa do recurso água**, e em particular dos sistemas aquíferos.

Outros :

- Existem ainda outros aspectos em que já foram detectados desfasamentos entre as orientações preconizadas pelo PROT Algarve e as acções concretizadas no terreno, e que carecem de uma reflexão mais aprofundada. É aparentemente o caso do financiamento dos equipamentos de utilização colectiva, que não terá tido em consideração a hierarquia e as funções dos centros urbanos definida no PROT Algarve, segundo consta do levantamento efectuado pela equipa que está a fazer a avaliação do plano.

⇒ Considerando agora os **objectivos** definidos no PROT Algarve, parece poder afirmar-se com alguma segurança que, parte deles continuam válidos e deverão ser acautelados na próxima revisão do plano, havendo outros que terão eventualmente que sofrer uma nova formulação, ou mesmo ser acrescentados, por forma a responder às novas necessidades e aos novos desafios identificados na estratégia de desenvolvimento preconizada para a região. Como exemplo do primeiro caso temos os seguintes objectivos

preconizados pelo PROT Algarve e que se mantêm oportunos, entre outros: “*promover o desenvolvimento do interior e da periferia*”, “*proteger a zona costeira*”, “*assegurar a participação activa das populações*” no processo de planeamento. Como exemplo das novas necessidades/desafios a considerar na revisão do plano, temos a questão das energias renováveis que vem assumindo uma expressão crescente a nível regional, que aliás é acolhida na estratégia de desenvolvimento regional.

⇒ Contudo, se parte dos objectivos definidos em 1991 pelo PROT Algarve se mantêm válidos, **a estratégia preconizada** para os atingir terá necessariamente que ser repensada, em função, da avaliação que se fizer do plano (para corrigir os erros cometidos), do novo enquadramento jurídico-legal que decorre da aprovação da LBOTU, e da nova estratégia de desenvolvimento regional que está articulada com o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES).

V-ELEMENTOS A CONSIDERAR NA REVISÃO DO PROT ALGARVE

A **LBOTU** (Lei 48/98 de 11/8) refere expressamente a necessidade de revisão dos planos regionais de ordenamento do território aprovados nos termos do DL 176-A/88 de 18/5 (vide Artº 31º), sendo que, a proposta de regulamentação dos instrumentos de gestão territorial deixa antever uma nova filosofia para os PROT, factos estes que terão reflexos na alteração/revisão do PROT-Algarve.

Assim, considera-se que na revisão do PROT-Algarve dever-se-á acautelar, nomeadamente, os seguintes objectivos:

1. **A valorização do sistema urbano e a qualificação/estruturação das áreas turísticas em articulação com a rede de centros rurais**, através de:
 - Estruturação do eixo policentrico do litoral sul em torno de dois subsistemas polarizados por Faro e Portimão, em articulação com Albufeira;

- Dinamização, do sub-sistema Guadiana-Vila Real de Stº António-Tavira, numa perspectiva de articulação/cooperação transfronteiriça e inter-regional, e, do sub-sistema Lagos-Sagres-Aljezur ;
- Dinamização do eixo Silves-S. Bartolomeu de Messines-Alte / Salir-Querença-Loulé / S.Bras / Stª Catarina, numa perspectiva de potenciar novas oportunidades para o sub-sistema Serra.
- Promoção da revitalização dos centros rurais, incentivando o reforço da sua organização interna e a sua articulação com a rede de cidades e vilas;
- Requalificação/valorização das áreas turísticas e urbano-turísticas em articulação com o sistema urbano, (em particular as áreas desqualificadas de Sagres, Vale da Telha, Armação de Pêra, Quarteira, Manta Rota , Monte Gordo);
- Requalificação das cidades e das vilas e reabilitação/revitalização dos centros históricos (designadamente de V.R.S.António, Tavira, Olhão, Faro, Silves e Lagos);
- Melhoria/reforço da rede de infra-estruturas e de equipamentos de utilização colectiva (educativos, sociais e culturais);
- Qualificação/estruturação das áreas de edificação dispersa.

2. Promoção da gestão sustentável dos recursos naturais e das paisagens através de:

- Identificação de unidades territoriais e estabelecimento de critérios para o uso do solo e gestão dos recursos naturais que atendam às condições ecológicas e aos processos urbanos e socio-económicos próprios de cada uma delas;
- Protecção dos ecossistemas e das áreas sensíveis, valorização das áreas classificadas (Parques Naturais do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, Ria Formosa, Reserva do Sapal de Castro Marim e outros sítios classificados), e das áreas inseridas na Rede Natura 2000, e manutenção da biodiversidade;
- Estabelecimento de critérios de gestão e protecção da paisagem, tendo em consideração a REN e a RAN;
- Gestão sustentável dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, assegurando as condições territoriais (na serra , no barrocal e no litoral) para efectivação do ciclo da água;

- Identificação dos riscos naturais e humanos e estabelecimento de critérios para a minimização dos mesmos.

3. **Promoção da articulação regional, (a nível interno e com o exterior) através da melhoria da infra-estruturas de base e do desenvolvimento da cooperação/integração da região com exterior, propondo-se:**

- Melhoria das acessibilidades locais intra-regionais e inter-regionais e da rede de transportes e comunicações, sendo para isso indispensável concretizar as seguintes acções:
 - Conclusão da auto-estrada Lisboa-Algarve(A2) e do IC4 (nomeadamente no lanço Guia-Lagos, também conhecido por Via Longitudinal do Algarve), melhoria dos acessos ao aeroporto internacional de Faro e, execução do IC 27.
 - Concretização da rede interna de acessibilidades, assegurando a articulação adequada da rede de cidades e vilas e das áreas turísticas com os principais eixos rodoviários.
 - Modernização da rede ferroviária e concretização da ligação Lisboa-Faro-Sevilha.
 - Consolidação das infra-estruturas aeroportuárias do aeroporto de Faro.
 - Melhoria das infra-estruturas portuárias.
- Conclusão das infra-estruturas de saneamento básico nas vertentes de abastecimento de água (sistema multimunicipal de abastecimento de água), resíduos sólidos (aterros inter-municipais) e tratamento de águas residuais;
- Diversificação das fontes energéticas, por recurso à introdução do sistema de gás natural e à promoção das energias renováveis;
- Promoção da localização e integração das infra-estruturas de carácter linear em espaços canais ;
- Valorização do “Corredor Mediterrânico” previsto no PNDES.

4. Promoção da criação de um quadro institucional de coordenação e de participação activa das populações :

- Assegurando a coordenação regional entre as instâncias locais , nacionais, ibéricas (em especial com região da Andaluzia) e europeias;
- Promovendo a institucionalização do processo ascendente e descendente de informação e tomada de decisão;
- Desenvolvendo e aperfeiçoando os mecanismos de participação das populações nas opções territoriais, enquanto exercício de cidadania;
- Promovendo a articulação dos diferentes instrumentos de gestão territorial, a sua monitorização e, a operacionalidade dos instrumentos de planeamento territorial

É **preciso ressaltar**, porém, que o presente documento constitui apenas um suporte documental para uma reflexão mais alargada sobre a matéria, que terá necessariamente que ser aprofundada e sistematizada no âmbito da revisão do PROT Algarve.

