



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE

Urbanismo e Ordenamento do Território

Maio de 1999

I-INTRODUÇÃO

“O urbanismo é mais do que o enquadramento do exercício de prerrogativas decorrentes da propriedade privada; na sua essência visa ordenar, planejar, projectar e construir o espaço das actividades sociais com mérito técnico e estético”, (in Normas Urbanísticas, Vol. 1, pag. 3 e 4).

Neste sentido julga-se ser de enfatizar três aspectos fundamentais:

- Necessidade de encarar o urbanismo no contexto mais abrangente do **Ordenamento do Território**;
- Necessidade da definição de uma **política de solos** que controle/regule, de forma explícita, as relações entre o interesse público e privado;
- Necessidade de reforçar / operacionalizar as **competências da Administração** como árbitro no processo de transformação do território.

Tendo em conta o exposto convém analisar os instrumentos de Ordenamento do Território e Planeamento em vigor ou em elaboração na região, para identificar algumas das características que relevam para a matéria em apreço.

II- INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR OU EM ELABORAÇÃO NA REGIÃO DO ALGARVE

1. Identificação dos instrumentos aprovados e em elaboração

Na região do Algarve existe um conjunto de planos aprovados e em vigor, de diferentes âmbitos e natureza distinta que, para facilidade de leitura, foram sistematizados de acordo com a classificação atribuída na Lei de Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 48/98 de 11/8), aos **Instrumentos de Gestão Territorial**, a saber:

Instrumentos de Desenvolvimento Territorial:

- **Plano Regional de Ordenamento (PROT-Algarve)**, publicado em 1991, (DR 11/91 de 21/3).

Instrumentos de Planeamento Territorial:

- **Planos Directores Municipais** dos 16 municípios da região, ratificados entre 1992 e 1997.
- **Planos de Urbanização e Planos de Pormenor** de aglomerados urbanos existentes, das novas zonas de expansão turísticas e das áreas industriais.

Instrumentos de Natureza Especial:

- **Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa**, publicado 1991, (DR 2/91 de 24/1).
- **Plano de Ordenamento do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina**, publicado em 1995, (DR 33/95 de 11/12).
- **Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sines-Burgau**, publicado em 1998, (RCM 152/98 de 30/12).
- **Plano de Ordenamento da Orla Costeira Burgau-Vilamoura**, publicado em 1999 (RCM 33/99 de 27/4).

Estão também em curso, o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) Vilamoura-Vila Real de Sto. António e os estudos para os Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas (POAAP) da Bravura e Funcho/Arade.

Instrumentos de Política Sectorial:

No que respeita a planos sectoriais específicos para a região do Algarve é de registar que estão em curso nomeadamente, os Planos de Bacia das Ribeiras do Algarve e do Guadiana (Ambiente) e o Plano Regional de Ordenamento Florestal (Floresta).

O único plano de natureza sectorial, com incidência territorial e âmbito regional em vigor, é o **Plano Regional de Turismo do Algarve (PRTA)** aprovado por RCM 8/95 de 95.03.11.

O **Plano Rodoviário Nacional (PRN 2000)**, aprovado pelo DL 222/98 de 17 de Julho, é outro dos instrumento de natureza sectorial de âmbito nacional que tem repercussões a nível regional.

Existem ainda aprovados ou em vias de aprovação, um conjunto de instrumentos com incidência espacial que influenciam decisivamente os instrumentos de gestão territorial, sendo de destacar:

- Demarcação da **Reserva Agrícola Nacional**, que foi feita no âmbito dos PDM em vigor, constando da carta de condicionantes daqueles planos.
- Demarcação da **Reserva Ecológica Nacional** que, embora tenha sido feita no âmbito dos PDM em vigor, está a ser aprovada separadamente, por Resolução de Conselho de Ministros, havendo apenas seis cartas da REN eficazes no conjunto dos 16 PDM existentes na região do Algarve.
- Demarcação dos Sítios classificados no âmbito da **Directiva Habitats/ Rede Natura 2000**, através da RCM 142/97 de 28 de Agosto.

2. Caracterização sumária do PROT Algarve e dos PMOT

2.1-O **PROT-Algarve** estabelece as linhas orientadoras e normas de ocupação, uso e transformação do solo para toda a região do Algarve, incluindo a indicação dos principais elementos estruturantes do espaço e, foi 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. A fim de evitar alterações das circunstâncias susceptíveis de comprometer, dificultar ou encarecer a execução e implementação do plano, foram decretadas medidas preventivas, através do DL 33/89 de 26 de Janeiro que, cessaram com a publicação do Decreto Regulamentar 11/91 de 21 de Março que aprovou o PROT-Algarve.

O plano tem um carácter normativo e aplica-se directamente aos particulares, completando o seu período de vigência -10 anos- no ano 2001, pelo que, terá que ser revisto.

⇒ Relativamente aos **conceitos introduzidos pelo PROT Algarve** com repercussões a nível do urbanismo, julga-se ser de destacar:

- Zonas de Ocupação Turísticas (ZOT);
- Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT);
- Áreas de Edificação Dispersa;
- Espaços Canais/Eixos, (a um nível diferente).

Estas “figuras” correspondem a conceitos que de uma forma ou de outra, pretendem racionalizar o uso do solo na perspectiva do ordenamento do território regional, sendo concretizadas através de um conjunto de normas para a identificação e classificação das zonas e das áreas previstas no plano. Posteriormente foram publicados um conjunto de Despachos Ministeriais que pretenderam complementar o regulamento do plano, sendo de destacar o Despacho MPAT 15/93 de 93.04.07 que invocava a necessidade de *“fornecer indicações concretas aos serviços (...), no que se refere aos conceitos indeterminados e técnicos a que o PROT-Algarve faz apelo (...)”*.

2.2-Os **PDM** pormenorizaram e concretizaram a nível concelhio as orientações definidas no PROT-Algarve, tendo sido elaborados ao abrigo do DL 69/90 de 2 de Março e legislação complementar, e ratificados por Resolução do Conselho de Ministros, com excepção do PDM de Vila Real de STº António que foi elaborado ainda ao abrigo do disposto no DL 208/82 de 26 de Maio e publicado através de Portaria.

Estes planos têm carácter de regulamento administrativo e aplicam-se directamente aos particulares, tendo um período de vigência de 10 anos, e a partir daqui um regime especial que consiste apenas em não dispensar de ratificação os planos inferiores, mesmo que com eles conformes. Refira-se que, com excepção do PDM de Vila Real de Stº António publicado em 1992 e do PDM de Tavira publicado em 1997, todos os outros foram publicados entre 1994 e 1995, sendo que alguns deles foram já objecto de alterações de pormenor (Faro, Olhão, Lagos, e Vila do Bispo), havendo outras intenções de alteração e/ou revisão já declaradas.

Tendo os PDM assumido um carácter essencialmente regulamentador da edificabilidade, fez-se uma análise sucinta aos regulamentos dos planos para verificar qual foi o tratamento dado relativamente aos **conceitos/definições** e aos **índices urbanísticos**.

Foi também analisado o tratamento dado pelos PDM relativamente a três questões que se consideram fundamentais para a qualificação dos espaços urbanos e urbanizáveis, a saber: **Dimensionamento dos Equipamentos de Utilização Colectiva; Dimensionamento dos Espaços Verdes; Dimensionamento dos estacionamento/Circulação/Acessibilidades**.

Na sequência da análise efectuada aos regulamentos dos planos elaborou-se um quadro, - **Quadro A** -, a partir do qual é possível tirar algumas conclusões preliminares que, carecem contudo de uma análise mais aprofundada, a saber :

- a) **Quinze dos dezasseis PDM (94%) apresentam um artigo no regulamento com definições**, (exceptua-se o PDM de Vila do Bispo, que contudo apresenta também algumas definições incluídas noutros artigos). O PDM de V.R.S.António embora apresente um artigo com definições é dos 16 PDM aquele que utiliza conceitos mais desfasados, relativamente aos conceitos que decorrem do PROT Algarve, facto que se prende com a data da sua publicação (1992). Embora não se tenham confrontado as definições enunciadas nos diversos planos ,é notório o seu desfasamento de plano para plano.
- b) **Todos os regulamentos dos planos (100%) têm referências aos índices urbanísticos**, confirmando o carácter regulamentador da edificabilidade dos PDM.

Alguns PDM utilizam os índices de referencia desenvolvidos no âmbito da gestão do PROT Algarve, mas a maioria utiliza outros índices, embora em

coexistência com os do PROT Algarve (nomeadamente para o caso das Zonas de Ocupação Turística, facto que fica a dever-se à necessidade de dar cumprimento ao Desp. Conj. MPAT/MCT de 5.01.93)

- c) **Apenas 7 PDM (48%) fazem referencia a regras genéricas e/ou parâmetros de dimensionamento para os Equipamentos de Utilização Colectiva** não previstos em plano. Em geral, quando abordam o assunto, remetem-no para planos de ordem inferior, P.U. e P.P.(o que poderá explicar a pouca atenção dada a nível dos PDM aos E.U.C.) A questão é abordada nos PDM essencialmente no âmbito das operações de loteamento, quando remetem para a Portaria 1182/92 de 22/12.
- d) **O dimensionamento dos estacionamento é abordado de uma forma autónoma** (fora do âmbito da Portaria 1182/92 de 22/12) **em 12 dos 16 PDM (cerca de 75%)**, revelando os planos uma grande preocupação nesta matéria.
A questão da circulação/acessibilidades é difícil de aferir numa análise sumária do regulamento, sendo contudo possível constatar que são poucos os planos que apresentam parâmetros de dimensionamento das vias de circulação interna, fora do quadro criado pela Portaria 1182/92 de 22/12 (loteamentos).
- e) **Relativamente ao dimensionamento dos espaços verdes verifica-se que, o assunto é abordado em 2 dos 16 PDM (12,5%)**, e mesmo assim apenas na norma dedicada às cedências (facto que demonstra a fraca preocupação dos PDM nesta matéria). Mais uma vez a questão é remetida para a Portaria 1182/92 de 22/12 (loteamentos), quando aplicável. Em termos genéricos verifica-se maior preocupação nestas matérias nas áreas de desenvolvimento turístico.

2.3-Os **Planos de Urbanização e Planos de Pormenor**, de âmbito local, também têm carácter de regulamento administrativo e aplicam-se directamente aos particulares verificando-se que, assumiram especial relevância na sequência da aprovação dos PDM, embora existam alguns planos de urbanização elaborados e aprovados há mais de 40 anos, (por exemplo, o PU-Faro e o PU-Olhão).

Mais recentemente, destacam-se aqueles que decorrem das opções constantes dos PDM em vigor, e que incidem não só na estruturação da expansão dos aglomerados urbanos existentes, mas também na criação de novas zonas urbano - turísticas, no âmbito da implementação dos Núcleos de

QUADRO A

	1 Definições Conceitos	2 Índices urbanísticos	3 Dim. dos Equip. Utiliz. Colectiva	4 Dim. Estacionamentos	5 Dim. dos espaços Verdes
Albufeira	•	•	•	•	<input type="checkbox"/>
Alcoutim	•	•	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aljezur	•	•	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>
Castro M.	•	•	•	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faro	•	•	•	•	<input type="checkbox"/>
Lagos	•	•	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>
Lagoa	•	•	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>
Loulé	•	•	•	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monchique	•	•	•	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Olhão	•	•	•	•	<input type="checkbox"/>
Portimão	•	•	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>
S.B.Alportel	•	•	•	•	•
Silves	•	•	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>
Tavira	•	•	<input type="checkbox"/>	•	•
V. do Bispo	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>
VRSAntónio	•	•	<input type="checkbox"/>	•	<input type="checkbox"/>

- Parâmetro referenciado autonomamente no regulamento do PDM
- Parâmetro não referenciado no regulamento do PDM

Notas:

- Coluna 1- Considerou-se que o parâmetro estava referenciado quando o regulamento tem um artigo autónomo com definições.
- Coluna 2 - Considerou-se que o parâmetro estava referenciado sempre que são indicados os índices urbanísticos
- Coluna 3 - Não se reporta aos equipamentos previstos. Refere apenas a existência ou não de regras genéricas e/ou parâmetros para implantação dos E.U.C.
- Coluna 4 - Considerou-se que o parâmetro estava referenciado quando o regulamento faz uma previsão genérica para o dimensionamento dos estacionamentos, (e não apenas para as ZOT).
- Coluna 5 - Considerou-se que o parâmetro estava referenciado quando o regulamento faz uma previsão genérica para o dimensionamento dos espaços verdes, (e não apenas para as ZOT).

Desenvolvimento Turístico (NDT) e da Áreas Industriais, bem como da pormenorização das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG).

Um levantamento efectuado 1998, dá conta de cerca de sete dezenas de planos de urbanização e de pormenor identificados no conjunto da região do Algarve, valor que deverá ser encarado com reserva, mas que é de alguma forma indicativo da dinâmica do processo de planeamento a este nível.

⇒ Considerando agora as questões abordadas no ponto 2.2, relativamente aos PDM, e comparando-as com o tratamento dispensado a nível de alguns dos Planos de Urbanização e de Pormenor mais recentes, que têm vindo a ser acompanhados/analísados por pelos serviços da C.C.R. Algarve, verifica-se que:

- a) **Nem sempre os P.U. e P.P. analisados apresentam definições e explicitam os conceitos utilizados**, remetendo por vezes para os PDM.
- b) **Os índices urbanísticos utilizados seguem, em geral, os definidos nos respectivos PDM**, embora sejam complementados com parâmetros mais específicos do âmbito e da escala do plano em questão.
- c) **Os P.U. e P.P. analisados contemplam geralmente parcelas para a localização de equipamentos de utilização colectiva** previstos à data da sua elaboração. Porém, existem dificuldades em reservar parcelas para equipamentos não previstos, nomeadamente ao nível dos P.U. dos aglomerados existentes, facto que compromete o carácter prospectivo do planeamento.
- d) **A questão do dimensionamento dos estacionamento e da rede viária é em geral tratada com maior pormenor, a nível do P.U. e P.P.**, embora subsistam dificuldades em garantir a execução das propostas do plano, por exemplo em matéria de acessibilidades, (facto passível de comprometer as soluções preconizadas a nível do plano).
- e) **O dimensionamento dos espaços verdes está ainda muito dependente da sensibilidade dos intervenientes no processo de elaboração e acompanhamento do plano**, e também do âmbito do mesmo, sendo de registar, em geral, uma maior preocupação com estes aspectos nos planos destinados a ocupações com cariz eminentemente turístico.

Parece portanto lícito **concluir** que:

- Apesar do esforço efectuado, ainda existe um longo caminho a percorrer em matéria de sistematização dos conceitos constantes dos planos;
- Embora a pormenorização de alguns dos aspectos focados esteja relacionada com a escala e âmbito dos planos, a inexistência de orientações no plano de ordem superior, acaba sempre por condicionar a forma como o assunto é tratado ao nível do plano de ordem inferior.

III- MECANISMOS OPERATIVOS NO ÂMBITO DO PLANEAMENTO URBANÍSTICO

Salvaguardando os raros planos aprovados (PGU), até à década de 80 existiam poucos mecanismos operativos a nível do planeamento urbanístico, sendo de destacar: o RGEU, o diploma dos Loteamentos, o diploma do Licenciamento de Obras Particulares, o diploma das expropriações, e a outro nível, o diploma dos Empreendimentos Turísticos.

Algumas das “figuras” criadas a nível legislativo para ultrapassar os constrangimentos detectados (ADUP e ACP) não chegaram a ser eficazes, tendo a Administração revelado grandes dificuldades para exercer as suas competências em razão da matéria.

Assim foi essencialmente com base nos mecanismos/instrumentos acima referidos, em associação com o traçado da rede viária, que foram sendo construídas e estruturadas as cidades, vilas e as áreas urbano-turísticas do presente, com as deficiências que todos reconhecemos.

Com o advento dos planos na década de 90, criaram-se expectativas no sentido de inverter esta situação. Porém, embora os planos tenham um papel positivo na clarificação das regras, não são suficientes para suprir a falta de mecanismos operativos, indispensáveis à gestão urbanística, mecanismos esses que pouco ou nada evoluíram nas últimas década . Assim os instrumentos de planeamento acabaram por dar visibilidade, inadvertidamente, aos problemas e disfunções existentes na gestão urbanística. Senão vejamos :

- a) A delimitação dos perímetros urbanos aparentemente não contribuiu para o aumento da oferta de solos infra-estruturados no mercado, a preços acessíveis, face a comportamentos especulativos que, dificultam a

construção de um meio urbano qualificado e potenciam o fenómeno da edificação dispersa.

b) A Administração continua com dificuldades de :

- Assegurar a disponibilização do solo urbano ou urbanizável necessário à satisfação da procura, mesmo no âmbito dos planos aprovados;
- Garantir uma repartição equitativa dos encargos e benefícios resultante do processo de urbanização;

factos estes que condicionam a implementação das soluções urbanísticas preconizadas a nível do plano.

Estas e outras questões têm-se vindo a manifestar no âmbito da implementação dos planos, com consequências negativas para a qualidade dos espaços urbanos que vão sendo construídos e com repercussões menos positivas a nível do ordenamento do território.

A inversão desta situação terá que passar, entre outros aspectos, por:

- Articulação e operacionalização dos instrumentos e mecanismos de ordenamento do território e de planeamento urbanístico.
- Definição de uma política de solos operacional (articulada com mecanismos fiscais) que permitam à Administração intervir no processo em parceria com os privados (nomeadamente com a criação de reservas fundiárias).
- Operacionalização dos mecanismos de perequação previstos na LBOTU para permitir qualificar o meio urbano, repartindo os encargos e benefícios da possibilidade de urbanizar.
- Criação de mecanismos de financiamento expeditos que permitam aos diversos níveis da Administração, em cada momento, implementar as opções decorrentes dos planos.





Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO AUTÁRQUICA

SEMINÁRIO

“Regulamentos Urbanísticos Municipais - Técnicas de Elaboração”

07 de Maio (Sexta-feira)

**Auditório da Comissão de Coordenação da Região do Algarve (CCRA)
(Praça da Liberdade, nº2 - Faro)**

DESTINATÁRIOS:

- Eleitos municipais, equipas projectistas dos planos; juristas, comissões de acompanhamento, técnicos e gestores dos planos nas CM, entre outros.

PROGRAMA:

9H30 - *Sessão de Abertura*

9H45 – Visão dos Regulamentos em Geral e Competência Regulamentar dos Municípios
Professor José Joaquim Cordeiro Tavares, Universidade Católica do Porto

10H30 – Intervalo

10H45 - Regras e Princípios de Elaboração de Regulamentos Municipais
Mestre Dr.ª Fernanda Paula Oliveira, Fac. de Direito da Universidade de Coimbra

11H45 – Intervalo

12H15 - Especificidades dos PMOTS – conceitos urbanísticos.
Arq. José Manuel Fernandes Vieira, Técnico da Comissão de Coordenação da Região do Algarve (CCRA)

13H00 – Almoço

14H15 – Bases Cartográficas para PDM: Contribuições da Cartografia Digital
Eng.º João Cordeiro Fernandes, Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC)

15H45 – Intervalo (para café)

16H00 - O Regulamento do PDM em especial.
Dr. Henrique Pousinha, da DGOTDU

18H00 – *Encerramento*

