



**COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO
DA REGIÃO DO
ALGARVE**

**CONTRIBUIÇÃO REGIONAL PARA O PROGRAMA NACIONAL
DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

Abril 99

CONTRIBUIÇÃO REGIONAL PARA O PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

I - INTRODUÇÃO

1. Apresentação do documento
2. Conceitos e metodologia

II - CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DO ALGARVE E MODELO DE DESENVOLVIMENTO PROPOSTO

1. Situação actual do Algarve e tendências
2. O modelo de desenvolvimento regional para o período 2000-2006

III - INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR OU EM ELABORAÇÃO NO ALGARVE

IV - PRINCÍPIOS INFORMADORES E CONDICIONADORES DA DEFINIÇÃO DO QUADRO ESTRATÉGICO PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E FIXAÇÃO DOS OBJECTIVOS

1. Princípios fundamentais: bem-estar e justiça social
2. Objectivos

V - BASES PARA A DEFINIÇÃO DO MODELO TERRITORIAL

1. Uma primeira aproximação ao quadro estratégico
2. Bases para a definição do quadro estratégico: objectivos específicos

I - INTRODUÇÃO

1.1. APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO

Nos termos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) – Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto – o sistema de gestão territorial organiza-se, num quadro de interacção coordenada, em três âmbitos distintos: nacional, regional e local.

Nos âmbitos considerados, definem-se os respectivos quadros estratégicos, avultando o quadro estratégico para o ordenamento do espaço nacional e o quadro estratégico para o ordenamento do espaço regional.

Tendo presente o aludido processo dialéctico – ou quadro de interacção coordenada, como se expressa a lei – importa, agora, considerar o âmbito regional, e mais concretamente o espaço regional do Algarve.

Assim, tem o presente trabalho em vista constituir o suporte documental para uma reflexão sobre a definição do referido quadro estratégico para o espaço regional do Algarve. Tem-se presente o enquadramento macroeconómico do país expresso no PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 - e o enquadramento estratégico regional que sustentará as intervenções no âmbito do próximo Quadro Comunitário de Apoio.

De acordo com o PNDES “a estratégia que se propõe ao País para vencer o século XXI assenta numa perspectiva prioritária de desenvolvimento sustentável e constitui uma forma inovadora e profícua de olhar a valia do território”.

“Com efeito, apenas numa perspectiva de desenvolvimento sustentável se podem contemplar aspectos decisivos para a afirmação da valia do território, a saber:

- a questão da produtividade de longo prazo dos recursos – em particular dos territórios, optando por uma gestão prudente nas situações mais expostas a uma utilização intensiva, ou por uma gestão ousada nas situações de risco de marginalização;
- uma visão inovadora para o território, na qual os sistemas territoriais articulam a economia no seu conjunto;
- a questão da qualidade urbana e, em geral, a qualidade dos meios de vida, factor central para o desenvolvimento de complementaridades entre agregados próximos, superando a pequenez e mantendo a ocupação do território”¹.

Por seu turno, caberá à visão estratégica do ordenamento regional desenvolver e dinamizar, ao seu nível de actuação, estes três aspectos referidos e matizar ou acrescentar as especificidades próprias da região.

É esta visão estratégica, pois, que adiante se procurará expor, embora apenas no que respeita às suas matrizes essenciais.

¹ “Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, 2000-2006”, MEPAT-SEDR, Dezembro 1998

1.2. CONCEITOS E METODOLOGIA

1.2.1. Ordenamento do Território

Há notícia de que o conceito e a política do ordenamento do território terá sido lançada na comunicação oficial feita em 1950 ao Conselho de Ministros, pelo Ministro Claudius Petit, nos seguintes termos: “O ordenamento do território é a procura, no quadro geográfico da França, de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das actividades económicas”.

O conceito tem sido objecto de estudos e análises aprofundadas, mas é possível concluir que, nos dias de hoje, ainda se mantém como boa, no essencial, a noção apresentada.

Permitíamo-nos, no entanto, acentuar ou enfatizar o Homem como primeiro e principal beneficiário do bom ordenamento do território. Ou seja, recusando os eventuais excessos de um antropocentrismo exacerbado, não deixamos de reconhecer e de optar por uma visão que coloque o solo e os recursos naturais em geral ao serviço do Homem. Ou, dito de outro modo e seguindo o Prof. Alexandre Cancela d’Abreu, impõe-se a consideração do ordenamento do território como um processo que, tendo como centro de interesses as comunidades humanas, deve, todavia, considerá-las na sua plena dimensão, isto é, integradas no todo que inclui o seu ambiente global.

1.2.2. Quadro estratégico

O conceito de estratégia comporta, hoje, a ideia genérica de que estará em causa a ciência ou arte de definir os meios, acções ou programas que, numa forma articulada (quadro estratégico), sirvam a prossecução de determinados objectivos ou fins politicamente pré-fixados.

Afigurando-se-nos este sentido adequado e aceitável, tomá-lo-emos como referência. Antes, porém, importa acrescentar o seguinte: a definição de uma estratégia, ainda que correcta sob o ponto de vista da realização efectiva dos objectivos politicamente pré-fixados, não é inócua em relação às considerações e valorações políticas que ela envolve. Quer isto dizer, que a delimitação do conceito de estratégia – onde, é certo, avulta uma relação de hierarquia que a subordina às definições políticas – não pode ser encarada como uma questão meramente técnica a entregar, sem mais, à competência e capacidade dos estrategos. A definição ou escolha entre várias estratégias possíveis pertence ainda ao domínio da política, e dos valores sociais e culturais vigentes.

Nesta linha de raciocínio, a estratégia de ordenamento do território do Algarve poderia ser entendida como uma política global para alcançar objectivos estratégicos e fundamentais, mediante políticas aplicadas e meios que se adequem às escolhas a efectuar, mobilizados a partir de recursos efectivamente disponíveis.

1.2.3. Metodologia

Tendo em vista a definição da estratégia de ordenamento do território regional, começaremos no capítulo seguinte pela caracterização do território do Algarve, acompanhada da análise das informações e interpretação dos problemas-chave, passando pela problemática das tendências que se desenham, por forma a assegurar a sua adequada integração com as orientações de política e o modelo de desenvolvimento proposto para a região.

II – SITUAÇÃO ACTUAL DO ALGARVE E MODELO DE DESENVOLVIMENTO PROPOSTO

2.1. SITUAÇÃO ACTUAL

2.1.1. POSIÇÃO GEOGRÁFICA E ESTRUTURA ESPACIAL

Situado no extremo ocidental da Península Ibérica, a sul de Portugal, o Algarve individualiza-se facilmente do restante território nacional. Não representando mais de 6% da superfície total do país, apresenta particulares características orográficas sendo constituído por uma faixa litoral que se estende suavemente para norte até às primeiras elevações do barrocal, sub-região natural de transição para a beira-serra e a zona montanhosa que o separa do Alentejo.

A **posição geográfica do Algarve, na periferia do continente**, não tem sido factor facilitador da redução dos desníveis de desenvolvimento entre a região e o centro europeu, mas também não beneficiou da sua posição marítima privilegiada face ao Atlântico e ao Mediterrâneo.

Mapa 1



O clima revela-se como uma das suas maiores potencialidades naturais: temperaturas amenas, céu geralmente limpo e invernos suaves.

A **diversidade paisagística** tem por base os distintos aspectos de natureza geomorfológica e os diferentes níveis de pluviosidade, associados às exposições orográficas e à predominância das influências climáticas. Diversidade paisagística que é ampliada pelos multifacetados recortes de costa, onde se inserem extensos areais ou arribas recortadas a pique, ou zonas lagunares cujo valor de biodiversidade não se confina exclusivamente ao interesse regional.

Assinalam-se, no entanto, fenómenos de crescente desertificação particularmente no Nordeste Algarvio, resultado da conjugação de solos esqueléticos e clima mais seco, e destruição acentuada do coberto vegetal.

2.1.2. VALORES NATURAIS

O Algarve possui uma diversidade de recursos naturais importantes, sendo de destacar as suas paisagens, os solos agrícolas (inseridos na RAN) e os aquíferos subterrâneos que assumem um papel estratégico no desenvolvimento sustentável da região.

Algumas das suas paisagens situadas em troços da costa de grande sensibilidade possuem já hoje um estatuto de protecção consolidado, sendo de destacar o Parque Natural da Ria Formosa e o Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina que, conjuntamente com as outras áreas classificadas e os sítios classificados no âmbito da directiva HABITATS/Rede Natura 2000, constituem zonas de grande valor ecológico e paisagístico.

2.1.3. OCUPAÇÃO URBANÍSTICA

No que se refere à **ocupação humana esta sempre foi mais intensa no litoral onde se desenvolveram os principais aglomerados urbanos, mas na segunda metade deste século, reforçaram-se os fenómenos de litoralização.**

A actividade turística e toda a dinâmica que lhe está associada (construção de empreendimentos turísticos, hotéis, aldeamentos e apartamentos) constitui a causa determinante do referido fenómeno de ocupação urbanística do litoral algarvio.

Com efeito, as designadas zonas de ocupação turística ou, mais simplesmente, áreas turísticas constituídas por loteamentos e aldeamentos turísticos disseminados ao longo da costa, apresentam-se como fenómeno específico do Algarve, carecido de análise e soluções igualmente específicas que fogem ao tratamento comum ou tradicional da generalidade das ocupações urbanísticas do território nacional.

Este dinamismo surgiu de forma predominantemente espontânea, como desenvolvimento das iniciativas dos particulares, na ausência do desenho prévio das redes de infraestruturas e de áreas específicas que acolhessem articuladamente aquelas iniciativas.

Saliência merece, ainda, o facto da actividade turística assentar em *áreas de resorts* e de pólos turísticos onde o peso da oferta se concentra em Apartamentos Turísticos (80% do total do país em 1996), Aldeamentos Turísticos (97%), e em menor escala os Hotéis-Apartamentos (41%), que correspondem a cerca de 75% do alojamento classificado no Algarve. A figura do loteamento urbano com fins turísticos aqui não contabilizado, assume, também valores expressivos que importa quantificar, quer os efectivamente construídos, quer ainda os chamados "compromissos".

Além das áreas turísticas, as designadas "áreas de edificação dispersa" constituem também um fenómeno com características específicas no Algarve. Compostas maioritariamente por edificações térreas ou, no máximo, com dois pisos, acolhem parte significativa da população residente e flutuante. A ocupação revela elevado grau de espontaneidade e em consequência não apresenta uma estruturação adequada à execução/implantação das infra-estruturas essenciais a custos razoáveis, nem indicia grandes preocupações de integração paisagística.

No quadro urbano as alterações também são significativas. Tradicionalmente o Algarve é a Região que, relativamente à população residente, **apresenta um maior número de centros urbanos, que apesar de se consolidarem como uma estrutura tradicional com vários núcleos, não possuem a desejável coerência e não têm claramente definidas as complementaridades entre si.** Acresce que nenhum dos centros, de per si, alcança a dimensão que permita inseri-lo no conjunto das cidades médias, mas alguns dos aglomerados urbanos podem, em conjunto, atingir esse desiderato.

Mapa 2
Estrutura urbana, segundo a população residente em 1991



Fonte: Censos 1991, INE

2.1.4. ACESSIBILIDADES

No que se refere à ocupação do espaço pelos eixos de acessibilidades, o Algarve apresenta diferentes níveis de acessibilidades. O litoral é a zona privilegiada para a localização dos principais eixos de comunicações e abastecimento do Algarve (rodoviários, ferroviários, de telecomunicações, de abastecimento de água e de energia).

Os eixos de importância interregional interligam os espaços de maior dinamismo económico com as regiões envolventes (IP1, e em menor escala as EN 2, 122 e 120, no modo rodoviário, e o caminho de ferro Tunes –Barreiro, todos articulando com os espaços a Norte, e a VLA na sua articulação para leste através da ponte sobre o rio Guadiana), os eixos de importância intra-regional que interligam núcleos urbanos de nível superior e servem as áreas de maior dinamismo económico (a VLA, a EN 125, e as vias de articulação entre estes dois eixos, a EN 270, o eixo ferroviário Lagoa-Vila Real de Sto. António, e numa hierarquia inferior as EN 124 e 267).

O transporte ferroviário tem sido objecto de investimentos diminutos, destinados essencialmente à manutenção e reposição da linha, não potenciando a modernização deste meio de transporte. **A linha Lisboa-Faro e a linha regional são antiquadas** quer no que respeita ao traçado e características da via, quer em relação aos sistemas de regulação, segurança e energia. A ferrovia no Algarve é desajustada das potencialidades e necessidades, uma vez que a ligação Faro-Olhão-Tavira-VRSA pode ter um papel importante na ligação dos centros urbanos regionais e nas ligações nacionais. Por outro lado, o traçado pela serra algarvia deve ser pensado tendo em conta as velocidades esperadas no futuro.

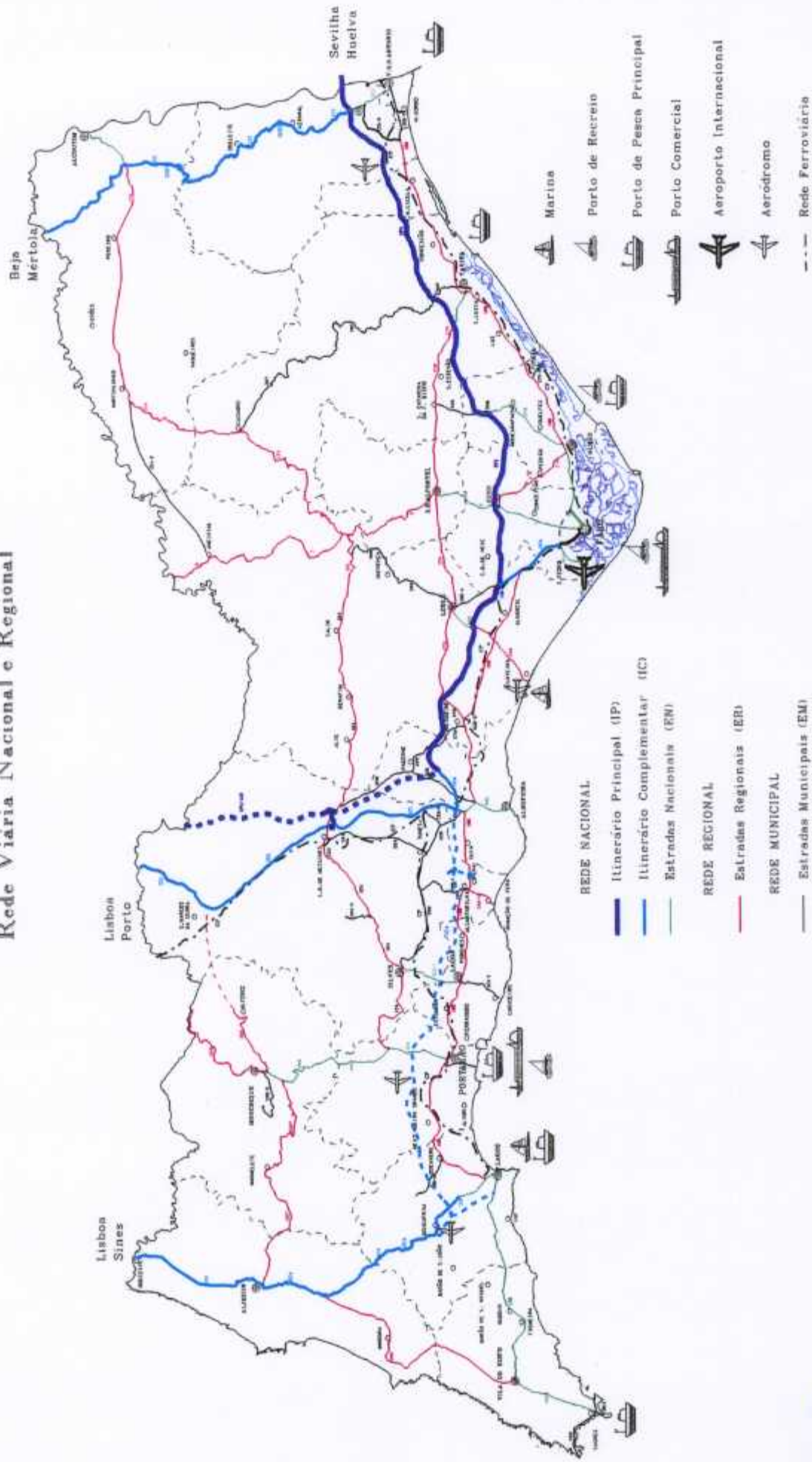
Como elemento determinante na estruturação destes espaços ao longo das três últimas décadas situa-se o **aeroporto internacional de Faro (4 milhões de passageiros em 1998), elemento chave na acessibilidade ao espaço externo** e gerador de fluxos de tráfego que induziram alterações profundas nas características dos corredores rodoviários então existentes.

Contrariamente, e apesar das características da frente marítima do sul algarvio, **não se desenvolveram significativamente infra-estruturas portuárias de reforço das acessibilidades externas**. As grandes cargas são transportadas para o Algarve por modo rodoviário (80%), representando o transporte marítimo cerca de 15%. O porto comercial de Faro, de vocação regional, está especializado em mercadorias, com um leque reduzido de mercadorias de baixo valor específico **mas alto valor estratégico**. O porto de Portimão tem significado enquanto embarcadouro de paquetes.

De referir ainda que **a implantação preferencial das grandes infra-estruturas lineares de interesse regional** (linhas de alta tensão, condutas de abastecimento a partir dos sistemas de barragens) seguem os corredores das infra-estruturas de transporte, ou deles não se afastam significativamente.(MAPA 3).

SISTEMA REGIONAL DE TRANSPORTES

Rede Viária Nacional e Regional



Comissão de Coordenação da Região do Algarve
 CCR - Centro de Informática e Estatística

2.1.5. INSERÇÃO GEOECONÓMICA

A região algarvia tem vindo a sofrer desde a década de 60 um processo de forte internacionalização sendo claramente a principal região turística de Portugal.

Relativamente às três últimas décadas, observamos na evolução do VAB regional um decréscimo relativo da produção de riqueza regional pelos sectores primário e secundário e a expansão do sector terciário que no ano de 1994 já representava 79%. A repartição da população activa confirma a tendência de crescimento do sector do comércio, hotelaria e serviços, e a de redução drástica da agricultura e das pescas. O emprego no comércio e serviços, representa 70% do total do emprego.

A dimensão do fenómeno turístico algarvio está bem patente na participação da região na oferta de camas e número global de dormidas (37,5 milhões de dormidas de estrangeiros em alojamento classificado em 1997).

No entanto, estes resultados correspondem a um **padrão marcado por uma forte sazonalidade, uma dependência acentuada de um produto, “sol e praia”, e de um número reduzido de mercados** (dos 3,8 milhões de passageiros no Aeroporto de Faro em 1997, 72% eram provenientes de dois países: Reino Unido e Alemanha).

Acresce a concentração da oferta de alojamento principalmente nos concelhos de Loulé, Albufeira e Portimão e desenvolvimento acentuado da imobiliária de lazer

Esta especialização ampliou-se de forma significativa a outros domínios de actividade tornando a região muito dependente e vulnerável face ao exterior. Com excepção de algumas actividades que se inserem em nichos de mercado, ou asseguram suficiente nível de competitividade, a maioria, particularmente do sector dos serviços, estruturou-se em torno do turismo e dificilmente subsistirá sem ele.

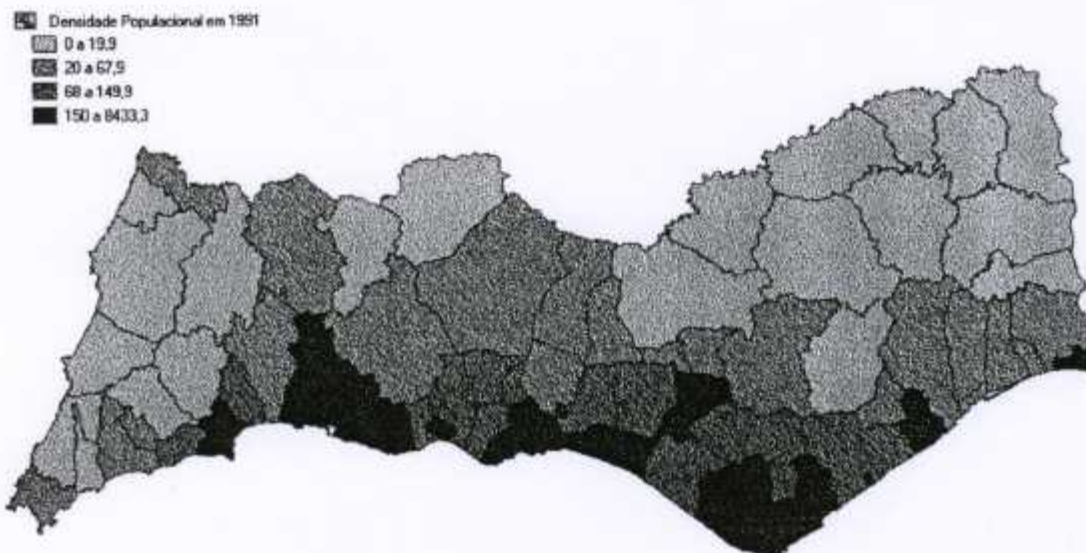
Naturalmente, este modelo de desenvolvimento tem tido claros reflexos na forma como é entendida pelos particulares a ocupação do solo para fins de alojamento turístico.

2.1.6. TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS, ECONÓMICAS E AMBIENTAIS

2.1.6.1. Tendências Demográficas

No ano de 1997, a população residente, estimada em 347.280 indivíduos, representava 3,5% da população do país, repartida de forma não uniforme pelo território, evidenciando uma **concentração na faixa litoral sul**. De assinalar que o Algarve ocupa uma posição mais expressiva no que respeita à população flutuante, estimando-se que as entradas na região por via aérea e terrestre superem já os 5 milhões num ano.

Mapa 4
Densidade populacional (1991)



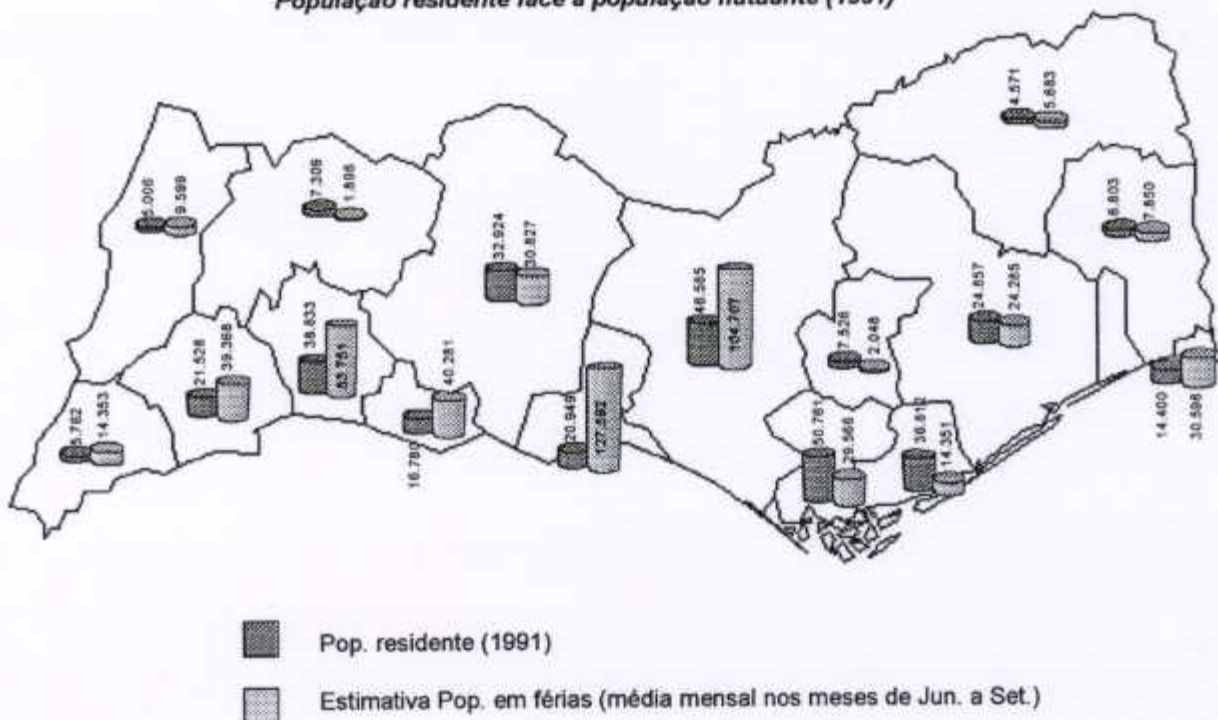
Fonte: CCR Algarve

A dinâmica demográfica do Algarve é caracterizada por contínuos **saldos fisiológicos negativos desde a década de 60**, compensados por movimentos migratórios gerados pela atracção que o Algarve exerce sobre outras regiões.

Estes aspectos, aliados ao **deslocamento das populações do interior para o litoral** e ao afluxo de indivíduos pertencentes a grupos etários acima dos trinta anos, provocaram um **envelhecimento da população**.

Quando se aborda o padrão de ocupação do território do Algarve há que ter presente os **valores bem distintos de população residente e flutuante**. A região representa 3,5% da população residente no país, mas ocupa uma posição mais expressiva no que respeita à população flutuante. No ano de 1995 estimou-se que 2,4 milhões de estrangeiros terão entrado pela fronteira terrestre (13% do total nacional) e que 1,7 milhões de estrangeiros utilizaram a via aérea (42% do total nacional).

Mapa 5
População residente face à população flutuante (1991)



Fonte: Os Municípios do Algarve, INE/CCRA, 1998

O fenómeno da população flutuante deve ainda ser analisado do ponto de vista da **concentração geográfica e temporal**, exigindo distintas capacidades de resposta à procura e a necessidade de sobredimensionar as infra-estruturas por forma a prepará-las para responder aos picos dessa procura.

2.1.6.2. Tendências Económicas

A introdução da moeda única e a concretização da UEM vão ter efeitos significativos sobre o turismo regional. Em primeiro lugar como resultado de uma comparação mais fácil dos preços da oferta turística dos vários destinos similares ao algarvio, em segundo lugar pelo reforço dos aspectos concorrenciais num mercado interno com maior mobilidade dos turistas e sem custos cambiais.

Reforçam-se os aspectos facilitadores da mobilidade de turistas dos principais mercados do Algarve, mas reforçam-se também de forma substancial os factores competitivos associados à qualidade do destino, à qualidade do serviço, à inovação, aos motivos de atracção e às suas complementaridades.

O turismo e o lazer, como complexo de indústrias e serviços qualificados, poderão constituir papel estruturante no desenvolvimento económico, enquanto actividade que permite articular em simultâneo a integração no mercado mundial e o desenvolvimento "para dentro", trazendo novas oportunidades.

No entanto, os factores que apelam no sentido da mobilidade também estão associados a uma maior visibilidade nas condições da oferta interna e dos destinos concorrentes. Daí decorre a **necessidade de melhorar significativamente o enquadramento da oferta**, até como reforço dos factores de competitividade da actividade turística regional.

O turismo no Algarve não deixará de se desenvolver em particular em torno dos espaços concentrados de grandes *resorts* e pólos turísticos dos concelhos do litoral, tendencialmente reforçando a oferta em espaços urbano-turísticos já identificados. Implica que esse crescimento ocorra sem perder de vista um forte relacionamento com o ambiente, particularmente no que se refere às áreas mais sensíveis de conservação da natureza, à satisfação de necessidades básicas, como o abastecimento de água, o saneamento, e a salvaguarda dos valores próprios da ruralidade da beira-serra e da serra algarvia.

2.1.6.3. Tendências Ambientais

Os fenómenos descritos acabam por ter **impactes sensíveis sobre o ambiente** pelo permanente e elevado consumo de recursos hídricos, pressionando alguns ecossistemas de elevado valor ambiental, pondo em risco a paisagem, e os sistemas dunares e as arribas.

É evidente que a maior riqueza da região algarvia assenta nos seus valores naturais, na diversidade paisagística, geomorfológica e biológica. Na Região do Algarve **o ambiente e o património natural constituem um domínio estratégico**, simultaneamente, na óptica do recurso e factor-chave de competitividade e na óptica da sensibilidade induzida sobre este macro-sistema, resultante dos padrões de utilização.

No domínio do ambiente, e mesmo reconhecendo os elevados níveis de atendimento das populações nos domínios do abastecimento de água, do tratamento de águas residuais e resíduos sólidos urbanos, quando comparados com outras parcelas do território nacional, **a conclusão e consolidação das infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento básico, são indispensáveis à melhoria da qualidade de vida dos residentes** (p.e., melhoria dos índices de cobertura de saneamento básico e de recolha e tratamento de resíduos urbanos).

Para além da concretização das prioridades e orientações estratégicas de investimento, onde avultam o completamento do grande sistema de abastecimento de água do Barlavento do Algarve e o tratamento das águas residuais, **a próxima década deverá ser marcada pela importância da componente ambiental nas actividades de base económica onde terão adequada relevância os recursos hídricos e os valores naturais como recurso turístico.**

Reconhecem-se oportunidades que podem resultar da procura de produtos turísticos associados ao ambiente, mas afigura-se indispensável associar às possíveis orientações de investimento no turismo/lazer e de aposta de estruturação de novas actividades, uma atitude de adaptação dos instrumentos de planeamento e do enquadramento institucional que permitam antecipar as acções consideradas necessárias para a melhoria da qualidade ambiental da Região e, simultaneamente, promover a requalificação de espaços degradados e a correcção das disfunções ambientais.

2.1.6.4 Tendências ao nível da rede de comunicações

Até meados da próxima década é previsível encontrar-se em funcionamento a ligação por auto-estrada para o Algarve e deste com a Andaluzia. O aeroporto de Faro terá então sido ampliado para movimentar cerca de 8 milhões passageiros/ano, contra os actuais 4 milhões/ano que movimenta, servindo mais intensamente o litoral da província de Huelva.

Acredita-se que o aeroporto de Faro pode servir melhor a Andaluzia, se forem dinamizados os modos de transporte rodo e ferroviário. A ligação ferroviária Faro-Sevilha, incluindo a travessia do Guadiana, permitiria aproveitar a articulação entre as duas regiões e, em particular, entre os dois aeroportos.

O problema da acessibilidade também se coloca a nível regional, onde as ligações entre as cidades principais e as de nível inferior são importantes para reduzir as assimetrias. A melhoria das redes de transporte é aqui uma condição indispensável. No Algarve, o investimento nas melhorias nos IC27 e IC4 não está a ser considerado no curto prazo e no troço da EN2 que atravessa a serra não estão previstos investimentos significativos. Existem ainda **problemas nas comunicações rodoviárias intra-regionais sendo essencial transferir tráfego da EN125 para a VLA**, através da melhoria dos acessos dos centros urbanos à VLA e a conclusão desta.

Um dos factores negativos que se prende com o Aeroporto de Faro é nomeadamente o congestionamento do acesso rodoviário. O transporte aéreo no Algarve é sazonal, concentrando-se mais de 80% da procura em quatro meses de Verão, registando-se o pico em Agosto. Está prevista uma melhoria da ligação do Aeroporto à EN125 e uma melhor articulação do acesso à VLA, mas ainda não está definida uma via de ligação directa do Aeroporto à VLA.

Acresce a necessidade de encarar o desenvolvimento de eixos de transporte multimodais, a aplicar ao transporte de mercadorias e de passageiros. Reconhece-se que **esta articulação não se encontra ainda devidamente estudada no caso do Algarve**, mas ela revela-se fundamental pois o eixo Norte-Sul da fachada Atlântica percorre o Algarve e articula com os eixos de transporte da região vizinha de Andaluzia.

Na perspectiva da utilização do sistema de transportes de forma mais eficiente e menos agressiva para o ambiente, o modo ferroviário apresenta vantagens ao nível dos custos, segurança e ambiente. Porém, no que respeita ao Algarve, não se encontra previsto a médio prazo a electrificação e duplicação da linha Lisboa-Faro, estando apenas equacionada a electrificação da linha até à Funcheira, e sendo previsível que no ano 2003 estará efectuada a ligação ao eixo ferroviário da ponte sobre o Tejo. Implicaria ainda investimentos substanciais na melhoria da linha Funcheira-Tunes, por equacionar.

Ainda no que se refere ao modo de transporte ferroviário é nítido o desajustamento da linha que serve a região entre Lagos e Vila Real de Stº António, o que não contribui para o descongestionamento do modo rodoviário, que particularmente no verão, é afectado pela insuficiência dos transportes públicos e de áreas de estacionamento para viaturas de transporte de passageiros nos principais pontos de convergência das ocupações humanas.

2.2. O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O PERÍODO 2000-2006

A estratégia de desenvolvimento para a região do Algarve no período 2000-2006 assenta na valorização de dois recursos-tipo que constituem a riqueza da Região:

- *os recursos humanos e as competências regionais e coesão social,*
- *e o território e o ambiente.*

Esta lógica de valorização dos recursos regionais fundamenta a definição dos **dois objectivos estratégicos de desenvolvimento - afirmação da capacidade competitiva do Algarve e construção das condições de competitividade regional** - que convergem para a competitividade económica da Região e que são suportados pelos seguintes domínios:

- *infraestruturas de base,*
- *espaços Rurais, valores naturais e biodiversidade,*
- *espaços urbanos e Equipamentos educativos, sociais e culturais.*

1º Objectivo Estratégico: AFIRMAÇÃO DA CAPACIDADE COMPETITIVA DO ALGARVE

O Algarve é a principal região turística de Portugal e, nesse plano, representa um eixo fulcral da internacionalização da economia portuguesa. Para que assim seja é necessário que a sociedade portuguesa reconheça, finalmente, o papel estruturante que o turismo e o lazer, como complexo de indústrias e serviços qualificados, pode e deve ter no desenvolvimento económico português e consiga, ainda, alcançar a compreensão do seu potencial específico: actividade que permite articular em simultâneo a integração no mercado mundial e o desenvolvimento "para dentro", trazendo novas oportunidades para regiões e actividades deprimidas.

A afirmação da capacidade competitiva da região constrói-se, assim, pela **adoção clara de opções de especialização económica centrada no complexo de actividades do turismo e do lazer**, a qual pressupõe um papel exigente para os agentes económicos e institucionais que actuam no Algarve e que exprimem lógicas de investimento de base regional .

Pressupõe uma **visão integradora dos diversos elos da cadeia produtiva regional, contemplando objectivos e estratégias que reforcem as relações intersectoriais**, respondam às exigências da procura e assegurem a coerência dos crescentes fluxos materiais e imateriais que deverão caracterizar os compromissos estabelecidos entre os agentes regionais.

O complexo de actividades do turismo e do lazer pretende aproveitar os potenciais de capacidade da procura, formada não só pelo volume de turistas do Norte da Europa, como também pelo crescente fluxo de visitantes portugueses e espanhóis (em mercado interno alargado) e, ainda, pelo mercado residente, num quadro de uma diversificação sectorialmente especializada.

O complexo de actividades do turismo e do lazer deve suscitar dinâmicas de actividades directas, indirectas ou induzidas num leque alargado de produções com expressão no Algarve:

- a produção e transformação de produtos agrícolas e outros característicos dos meios rurais com procura assegurada na hotelaria e restauração;
- o comércio com os vários segmentos do consumo;
- os serviços de apoio à actividade económica;
- a fileira das actividades da construção, dos materiais aos serviços imobiliários;
- as actividades da cultura e do lazer; as actividades de investigação e de estímulo da inovação, orientados para a melhoria do serviço prestado;
- a qualificação dos espaços rurais com a diversificação dos pontos de interesse turísticos;
- a valorização de um conjunto de produções específicas a partir de recursos do solo, do sub-solo e do mar;
- o ordenamento e a qualificação dos espaços urbanos nos aspectos de melhoria da qualidade ambiental, mas também da riqueza patrimonial e da identidade regional.

2º Objectivo Estratégico: CONSTRUÇÃO DAS CONDIÇÕES DE COMPETITIVIDADE REGIONAL

Assumida a opção estratégica de especialização económica em torno do complexo de actividades turismo/lazer, como instrumento-chave da afirmação competitiva da Região, impõe-se extrair todas as consequências em matéria de estruturação de dinamismos associados às outras actividades económicas e aos vectores de suporte: **qualificação do território e do ambiente e valorização dos recursos humanos**. A definição de objectivos e a programação de investimentos deve ser inequivocamente orientada, numa perspectiva de ajustamento dinâmico, para uma melhoria gradual das condições de competitividade do Algarve.

Nesta perspectiva adquirem especial relevância os **dois vectores de suporte e de qualificação da estratégia regional**:

- *Recursos humanos, competências regionais e coesão social*
- *Território e Ambiente*

Neste contexto, a **definição de um modelo territorial adequado e uma estratégia consistente para o espaço regional, constituem, seguramente, pressupostos indispensáveis para o êxito do desenvolvimento económico**, não só reforçando as condições de competitividade como igualmente contribuindo para a afirmação da capacidade competitiva da Região, sendo decisivo a consideração dos seguintes domínios de intervenção:

- *Infra-estruturas de base*
- *Espaços Rurais, valores naturais e biodiversidade*
- *Espaços urbanos e Equipamentos educativos, sociais e culturais*

III - INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR OU EM ELABORAÇÃO NO ALGARVE

3.1. 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 e das novas zonas de expansão turística.

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**, aprovado em 1999 (embora ainda não publicado).

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 instrumentos 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.

3.2. PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

Do acima exposto resulta que existem hoje no Algarve um conjunto de instrumentos de gestão territorial de diferentes níveis e natureza distinta, que conferem à região um carácter pioneiro nesta matéria, sendo de referir a propósito que, estão em curso estudos de avaliação do PROT-Algarve e dos PDM que visam aferir as vicissitudes da elaboração e implementação dos referidos planos.

Com efeito, o processo de elaboração e implementação dos diversos instrumentos de gestão do território não se tem revelado fácil e a coexistência de instrumentos de natureza distinta não tem sido pacífica, avolumando-se tensões e conflitos, nomeadamente na implementação dos PDM, alguns dos quais são intrínsecos ao processo de planeamento, havendo outros que resultam de constrangimentos institucionais que dificultam a operacionalidade dos planos; das limitações inerentes à natureza e tipologia dos próprios planos; e, da dificuldade em assumir as consequências das opções constantes dos planos que é demonstrada por todos os intervenientes no processo.

Esta situação contudo não é específica da região do Algarve, como parece resultar das conclusões dos estudos de avaliação dos PDM de todas as regiões plano, promovidos pela DGOTDU em 1998.

IV - PRINCÍPIOS INFORMADORES E CONDICIONADORES DA DEFINIÇÃO DO QUADRO ESTRATÉGICO PARA O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E FIXAÇÃO DOS OBJECTIVOS

4.1 OS PRINCÍPIOS

4.1.1 – CONSTITUCIONAIS

Bem-estar e justiça social constituem os desideratos nucleares do Estado ou, se se quiser, matrizes essenciais ou objectivos indeclináveis do Estado Social de Direito, sobretudo a partir de meados do século XX.

Com efeito, o bem-estar, quer reportado ao indivíduo singularmente considerado quer na sua inserção social, formando o colectivo, constitui uma das tarefas fundamentais do Estado Português e tem seguramente a ver com as condições de vida das pessoas nos planos físico e mental ou psicológico. A justiça social, por seu lado, trás insita uma ideia de igualdade e de solidariedade. Igualdade e solidariedade que não se esgota nas relações individuais entre os cidadãos, ou entre o cidadão e o Estado, abrangendo também as relações entre cidades e vilas.

Convocam-se, neste contexto, as seguintes disposições constitucionais, contidas na Constituição da República Portuguesa:

- Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária – art. 1º;
- São tarefas fundamentais do Estado: promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses – art. 9º.

De registar ainda ao nível constitucional, e como desenvolvimento daqueles grandes princípios gerais, agora densificados no âmbito do ordenamento do território e do ambiente (art. 66º):

- o direito de todos a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender;
- a incumbência ao Estado cometida de ordenar e promover o ordenamento do território, de criar e desenvolver reservas e parques naturais e de promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, tudo no quadro de um desenvolvimento sustentável.

4.1.2 – DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Em termos territoriais a estratégia de ordenamento do território do Algarve acolhe as orientações para o desenvolvimento futuro da região, e sustenta-se nos seguintes princípios:

- ⇒ Reconhecimento da diversidade natural e cultural do Algarve e aproveitamento das potencialidades endógenas do território;
- ⇒ Aposta no uso sustentado dos recursos, isto é, os processos de urbanização e desenvolvimento económico dependem e devem favorecer a correcta gestão dos recursos naturais de forma a garantir em condições adequadas a sua transmissão às gerações futuras;
- ⇒ Cooperação territorial, cujas linhas de acção deverão ser capazes de, por um lado, gerar sinergias e economias de escala e, por outro, permitir a superação de desigualdades territoriais.

4.2 OS OBJECTIVOS

Ora, tendo presente o conceito de estratégia enquanto instrumento para a consecução de objectivos pré-definidos, importa, agora, no quadro dos grandes princípios atrás enunciados, traçar, definir ou fixar os principais objectivos para o Algarve.

A definição destes objectivos é naturalmente influenciada/condicionada pela realidade descrita e caracterizada em capítulo anterior, e pela estratégia que se desenha para os anos vindouros, pois de outro modo, correr-se-ia o risco de traçar metas, fixar objectivos, porventura muito louváveis, mas completamente irrealistas quanto à sua probabilidade de execução ou concretização.

Uma última advertência: a selecção de tais objectivos obedece a um critério de intensa conexão/implicação com a ocupação, uso e transformação do solo, pois de ordenamento do território se trata. Ou seja, não se curará de fixar objectivos que só de forma muito indirecta, se repercutem no território. É que se também estes fossem incluídos, isso significaria ter de ponderar, reflectir e decidir sobre toda a multiplicidade de necessidades e actividades humanas, metodologia que se tornaria inoperativa e insusceptível de tratamento lógico e racional.

Assim, no quadro dos objectivos gerais fixados na LBOTU e de acordo com os princípios atrás enunciados, estabelecem-se os seguintes **objectivos regionais para o ordenamento do território do Algarve**:

- A) **Valorizar o sistema urbano e qualificar/estruturar as áreas turísticas em articulação com a rede de centros rurais;**
- B) **Promover a gestão sustentável dos recursos naturais e da paisagem;**
- C) **Promover a Articulação Regional, (a nível interno e com o exterior);**
- D) **Promover a criação de um quadro institucional de coordenação e cooperação entre os diversos níveis e sectores da Administração no que respeita às decisões com incidência territorial e assegurar a participação activa, empenhada e voluntária das populações na definição, elaboração, gestão e execução dos instrumentos de gestão territorial.**

V - BASES PARA A DEFINIÇÃO DO MODELO TERRITORIAL

5.1. UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO AO QUADRO ESTRATÉGICO.

O ordenamento do território consiste, como vimos, na procura, no quadro geográfico que for considerado, de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das actividades económicas. Dito de outro modo e com algum acrescentamento, ordenar o território é “garantir uma correcta utilização do solo não apenas em função das necessidades presentes, mas também para gerações futuras, o que obriga a equacionar as questões em termos de antecipação ou prospectiva” (Ferreira Mendes).

Esta componente ou valor a defender que diz respeito à solidariedade inter-geracional articulado com a constatação evidente de que o solo é um recurso limitado coloca ou obriga a assumir a questão do ordenamento do território com especiais cuidados e atenção redobrada.

Com efeito, não estará apenas em causa proporcionar ou criar as condições de bem-estar e justiça social às populações residentes num espaço geográfico considerado, pensando apenas nelas e quanto muito nos seus filhos e previsíveis netos. O horizonte temporal a ter em conta nas decisões que se tomam sobre o ordenamento do território devem ter um alcance temporal muito mais dilatado se bem que apenas, nesta vertente, em termos de não comprometer irremediavelmente o futuro das gerações vindouras.

Em termos do ordenamento do território do Algarve, a estratégia a prosseguir ou, dito de outro modo, a definição do quadro estratégico poderá assentar no esquema e bases que a seguir se indicam.

5.2. BASES PARA A DEFINIÇÃO DO QUADRO ESTRATÉGICO: OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

Assim, dentro dos princípios enunciados e para que se alcancem os grandes objectivos estratégicos atrás referidos para o ordenamento do território, **a estratégia deverá assentar no que a seguir se enuncia:**

5.2.1 No âmbito da valorização do sistema urbano e da qualificação/estruturação das áreas turísticas em articulação com a rede de centros rurais – Objectivo A – a estratégia a prosseguir visa:

- Estruturar o eixo policêntrico do litoral sul em torno de dois subsistemas polarizados por Faro e Portimão, em articulação com Albufeira;
- Dinamizar, o sub-sistema Guadiana-Vila Real de Stº António-Tavira, numa perspectiva de articulação/cooperação transfronteiriça e inter-regional, e, o sub-sistema Lagos-Sagres-Aljezur ;

- Dinamizar o eixo Silves-S. Bartolomeu de Messines-Alte / Salir-Querença-Loulé / S.Brás / Stª Catarina, numa perspectiva de potenciar novas oportunidades para o sub-sistema Serra.
- Promover a revitalização dos centros rurais incentivando o reforço da sua organização interna e a sua articulação com a rede de cidades e vilas;
- Requalificar/valorizar as áreas turísticas e urbano-turísticas em articulação com o sistema urbano, (em particular as áreas desqualificadas de Sagres, Armação de Pêra, Quarteira, Manta Rota, Monte Gordo)
- Requalificar as cidades e as vilas e reabilitar/revitalizar os centros históricos (designadamente de V.R.S.António, Tavira, Olhão, Faro, Silves e Lagos).
- Melhorar/reforçar a rede de infra-estruturas e de equipamentos de utilização colectiva (educativos, sociais e culturais).
- Qualificar/estruturar as áreas de edificação dispersa.

5.2.2 No âmbito da promoção da gestão sustentável dos recursos naturais e da paisagem
– **Objectivo B** – a estratégia a prosseguir visa:

- Identificar unidades territoriais e estabelecer critérios para o uso do solo e gestão dos recursos naturais que atendam às condições ecológicas e aos processos urbanos e sócio-económicos próprios de cada uma delas, (Litoral, Barrocal, Serra / Costa Vicentina / Margens do Guadiana).
- Manter a biodiversidade, promover a protecção dos ecossistemas e das áreas sensíveis, valorizar as áreas classificadas (Parques Naturais do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, Ria Formosa, Reserva do Sapal de Castro Marim e outros sítios classificados), bem como as áreas inseridas na Rede Natura 2000.
- Estabelecer critérios de gestão e protecção da paisagem - tendo em consideração a REN e a RAN - como forma de qualificar os espaços rurais e urbanos e de potenciar alternativas no seio do complexo de actividades de Turismo/Lazer.
- Promover a 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.
- Identificar os riscos naturais e humanos e estabelecer critérios para a minimização dos mesmos.

5.2.3 No âmbito da promoção da articulação regional, (a nível interno e com o exterior)
– **Objectivo C** – a estratégia a prosseguir assenta na melhoria da infra-estruturas de base e no desenvolvimento da cooperação/integração da região com exterior, através de:

- Melhorar as acessibilidades locais intra-regionais e inter-regionais e a 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.
- Concluir as infra-estruturas de saneamento básico nas vertentes de abastecimento de água (sistema multimunicipal de abastecimento de água), resíduos sólidos (aterros intermunicipais) e tratamento de águas residuais.
- Diversificar as fontes energéticas, por recurso à introdução do sistema de gás natural e à promoção das energias renováveis.
- Promover a localização e integração das infra-estruturas de carácter linear em espaços canais.
- Valorizar o “Corredor Mediterrânico” previsto no PNDES.

5.2.4 No âmbito da promoção e criação de um quadro institucional de coordenação e da participação activa das populações – Objectivo D – a estratégia a prosseguir visa:

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

Em conclusão, e relembrando o que se disse no princípio, importa referir que o presente trabalho constitui um suporte documental para uma reflexão mais alargada sobre estas matérias, correspondendo a uma primeira abordagem que terá necessariamente que ser aprofundada e sistematizada no âmbito da alteração/revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve, em sede do qual deverão ser precisadas as acções específicas que decorrem das estratégias preconizadas e que visam em última instância atingir os objectivos definidos.

