

Os PDM Algarvios.

O Contexto: da Lei ao PROTAL*

RESUMO

Das deliberações de elaboração dos planos directores municipais da região do Algarve até à entrada em vigor das mais recentes alterações aos mesmos, estes procedimentos planificatórios locais foram co-determinados por exógenas e relevantes intervenções normativas jus-urbanísticas centrais. Assim, cabe avaliar neste iter e nesta tensão entre poderes, a realização dos princípios constitucionalmente radicados, concernentes ao ordenamento do território e urbanismo (especialmente os relativos ao dever de ordenamento do território, ao direito ao /do ambiente, à autonomia do poder local, e ao direito à propriedade privada). Especificamente, cabe avaliar o teste à harmonia interna do bloco dogmático do direito do urbanismo na relação entre PROT e PDM. No presente artigo, exporemos o contexto normativo e fáctico, que permitirá, no próximo número desta Revista, ensaiar fundamentadamente as avaliações enunciadas. Dada a singularidade da região do Algarve (também) na sequência procedimental planificatória propiciar-se-ão pois, extrapolações úteis ao exercício do actual bloco jus-urbanístico.

Introdução

O direito do urbanismo é o dinâmico subsistema jus-normativo¹ público², concernente à gestão³ ecologicamente harmónica, do uso, ocupação e transformação física⁴ do território⁵.

Através do óculo desta disciplina jurídica, apresentamos este trabalho-estudo-de-caso sobre os primeiros instrumentos de desenvolvimento e planeamento territoriais que compreendem a totalidade de uma região – o Algarve. Por força da temporalidade adequada da conclusão do plano regional de ordenamento do território do Algarve (PROTAL), apenas foi possível nesta região de Portugal, cumular a prioridade jus-urbanística, com a coerente sequência de elaboração de um PROT e dos PDM de todos municípios componentes do âmbito espacial do primeiro⁶. Ora a análise do planeamento municipal e regional do Algarve, além de, a seu modo, propiciar o avaliar do bloco de legalidade e de dogmática que foi quadro determinante do planeamento realizado, tem, ainda, virtualidade para pré-testar o seccionamento (também) levado a cabo pela vigente lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (LBPO TU) entre instrumentos de “desenvolvimento” territorial e instrumentos de “planeamento” territorial.

Os anos setenta não foram para o Algarve aqueles que acolheram a consideração desta magnífica região costeira como área de destino turístico; de facto, desde a década de sessenta que qualquer neófito de estudos turísticos assumiria também como sua aquela qualificação. Por isso se elaboraram o “Plano de Valorização Turística do Algarve” e o “Plano Urbanístico da Região do Algarve” em 1964⁷.

Apesar destes “planos” (e de outros), foram incondicionados interesses privados que determinaram o crescimento, por vezes exponencial, da transformação físico-ambiental, sociocultural e económica, deste largo espaço turístico. Interesses que foram concretizados atomisticamente: sem planeado desenvolvimento função espaço e sem perspectiva clara e coerente, nem integrada tridimensionalmente (nacional/regional/sub-regional ou local), nem bifrontalmente (nacional/regional; nacional/local; regional/local); nem, com significado, tão-só a um destes três níveis. Ficaram intenções e ainda assim escassas, truncadas e assistemáticas, e/ou apenas muito recentes.

As intenções recentes verteram-se finalmente em fontes jus-normativas de ordenamento global (não cuidamos aqui de planos especiais nem sectoriais: *v.g.*, de ordenamento, de áreas protegidas ou de ordenamento turístico), e formalizaram-se em um decreto regulamentar (PROTAL) e dezasseis ratificações sob a forma de uma portaria e quinze resoluções do Conselho de Ministros (dos PDM). Sumariamente, estas e o matiz da sua articulação (em especial entre aquele e estas), são o objecto especial do presente trabalho.

Note-se ainda liminarmente, que estes dezasseis planos participam do movimento planificatório (e cada um destes por si) da última década do século XX. Movimento que consideramos como o primeiro movimento português de procedimentos de ordenamento e planeamento do território (aqui algarvio) juridicamente fundado — pois que, a especificidade do procedimento planificatório urbanístico convoca inescusavelmente o Direito⁸ (*maxime* pela natureza ineliminavelmente compósita do estatuto dos seus afectados e “actores”, bem expressa na essencialidade da existência de, pelo menos, uma fase de participação pública, designadamente aberta aos administrados detentores de direitos e interesses directos sobre os concretos espaços objecto de (re)ordenamento; de modo a ponderar a multipolaridade ou poligonalidade interna de todos os interesses juridicamente relevantes)⁹. E o direito intervém, constitui, valida e legitima o procedimento planificatório, apenas e na medida da validade do mesmo direito e do seu modo-de-ser: apenas uma actuação (de, e) conforme a um estado social de direito democrático (e ambientalmente comprometido) pode rigorosamente realizar direito do urbanismo¹⁰. Procuremos o grau de tal rigor no planeamento do espaço do Algarve.

1. Enquadramentos normativos dos PDM: da lei ao PROTAL

1.1. Consideração prévia

A referência jus-positiva a considerar é naturalmente a legislação quadro do planeamento sob análise; assim, vamos dar nota do mesmo, reportando-nos especialmente ao momento inicial dos procedimentos com indicação específica de diplomas votada ao PROT-Algarve e aos PDM desta mesma região.

Note-se que o desencadear do procedimento de elaboração do PROTAL com a respectiva Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/88, de 4 de Agosto de 1988, ocorreu quando tinha havido antes, apenas o impulso procedimental para três instrumentos de planeamento director municipal algarvio (Vila Real de Santo António, Lagos e Lagoa), mas mesmo estes, apenas tiveram as respectivas propostas finais apresentadas às respectivas comissões técnicas após a aprovação do PROTAL em Conselho de Ministros (que teve lugar em Dezembro de 1989).

1.2. Enquadramento legal

1.2.1. Do normativo constitucional

O primeiro fundamento positivo da regulamentação ínsita no PROTAL e na primeira geral geração de PDM encontra-se nos princípios e normas constantes da CRP de 1976 com as alterações introduzidas

pelas respectivas 1.^a, 2.^a e 4.^a revisões (Leis constitucionais n.ºs: 1/82.09.30, 1/89.07.08 e 1/97.09.20); especialmente nos artigos: 6.º (alt. de 82 e 97), 9.º (alt. de 82, 89 e 97), 1.3º, 62.º (alt. de 82 e 89), 65.º (alt. de 89 e 97), 66.º (alt. 82, 89 e 97), 80.º a 89.º (alt. de 82, 89 e 97), 91.º a 94.º (alt. de 82, 89 e 97), 168.º e 169.º (alt. de 82, 89 e 97), 201.º a 203.º (alt. 82 e 89), 237.º a 245.º (alt. de 82 e 97), 251.º a 254.º (alt. de 97), 266.º (alt. de 89 e 97), 267.º e 268.º (alt. de 82, 89 e 97), e 288.º (alt. 89). As alterações de 1989, dos artigos 65.º e 66.º, manifestam, por um lado, a manutenção da distinção positiva entre política de habitação inserta no 65.º e a política de ambiente e de ordenamento do território (inscristas no 66.º) e, por outro lado, um descritivo conceptualizar do ordenamento do território como autónoma disciplina promotora do equilíbrio socioeconómico e ambiental da localização espacial das actividades. Nestes artigos, a revisão de 1997, reconheceu expressamente a conexão entre política de habitação e urbanismo (título do artigo 65.º); precisou a expressão da conexão entre “ordenamento” do território e urbanismo (n.º 2); e contextualizou o instituto expropriatório no quadro legal relativo “ao ordenamento do território e ao urbanismo” (nova redacção do n.º 4). Esta revisão acrescentou um n.º 5, que garante o direito constitucional de participação dos administrados, especificamente em sede de elaboração dos “instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território” – deixando equívoco sobre uma distinção externa dos instrumentos de planeamento físico do território, para (aparentemente, mas sem grande felicidade pois diz que são ambos instrumentos de “planeamento físico”) obedecer à literal justaposição discernitiva de ordenamento e urbanismo. As actuais LBOT e RJOT (e a desconcentração horizontal introduzida pelo DL n.º 474-A/99.11.08, acolhendo a “política profundamente moderna da integração num só ministério das áreas do ambiente e do ordenamento do território”) atenuam, sem esclarecer, a sempre difícil triangulação conceitual entre as disciplinas do direito do ordenamento do território, do direito do ambiente e do direito do urbanismo.

1.2.2. Do inexistente código do urbanismo

Não existia um Código Urbanístico (e persiste esta lacuna do direito urbanístico português) ao tempo da elaboração do PROTAL. Apesar de relevantes reformas quer na normação jus-urbanística de âmbito nacional (v.g., regimes jurídicos de: PROT, PMOT, PEOT, solos, expropriação, loteamentos e obras particulares) quer de âmbito regional e local (o país estará a breve trecho coberto por todos os planos pluri-subjectivamente vinculativos – os três tipos de PEOT e os PMOT).

Era (*malgré tout*, ainda é) imperiosa uma reforma urbanística superior que, nesta área hiper-regulamentada, altere o *statu quo* de dispersão e incoerência normativa, com um geral instrumento legal que positivasse uma política de ordenamento do território e de solos unitária, definisse princípios, institutos e conceitos jurídicos e técnico-jurídicos com clareza, rigor, validade, vigência e eficácia para toda a ordem jurídica, mas que igualmente (concomitantemente ... ou já não) faça reunir, qualificar, estruturar, materialmente classificar e sistematizar as matérias ainda ínsitas em múltiplos e diacrónicos diplomas (neste iter, lembre-se o enquadramento pretendido pela não mais que nascitura Lei de Bases do Ordenamento do Território por força da já remota e caducada Lei de Autorização Legislativa n.º 90-A/95.09.01, proposta pelo XII Governo constitucional então já quase cessante).

Hoje (Maio de 2000), uma parcelar fase está quase completa com o nascimento da LBOTU (e do RJOT); mas depois, em virtude da ausência de determinação codificatória, continuam a surgir dispersamente as renovações dos regimes (v.g.: IGT, expropriação, urbanização e edificação).

1.2.2.1. Da ausência de diploma e plano de ordenamento nacional

A alínea *a*) do n.º 2 do artigo 65.º da constituição portuguesa de 1976 (que se tem mantido com o texto original) apontou (embora não nominadamente) ao legislador a tarefa da elaboração de plano

nacional de ordenamento; plano nacional que o DL n.º 208/82.05.26¹¹ expressamente referiu na alínea b) do n.º 8 do seu artigo 12.^{o12}

Sem obnubilar o sublinhar da referida ausência, refira-se que do direito comparado não retiramos um quadro rico em instrumentos ordenamentais nacionais, sendo um nível de gestão territorial particularmente difícil de realizar a título mais que sectorial; ou assumindo-se formal e primacialmente como socioeconómico (veja-se no nosso país a intenção da Lei Quadro do Planeamento de 1991: Lei n.º 43/91.07.27) ou como prospectivo e global (*comprehensive planning*). Por outro lado, quando existe um plano nacional devidamente integrado de eficácia jurídica e vinculativo (*verbindlich*, Obermayer), esta vinculação é em regra apenas interna: tem como directamente vinculadas pessoas jurídicas públicas centrais e descentralizadas (territorialmente ou não). Próximo deste tipo estará o *Plan Nacional de Ordenacion*¹³. Sendo que, quando pretende assumir vinculatividade externa tende a consubstanciar apenas norma não cartográfica e de natureza supletiva como, p. ex., no direito francês o *Règlement national d'urbanisme*, diversamente das intenções já de natureza planificatória de 1962 do *Plan National d'Aménagement du Territoire* e de 1995 do *Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire*¹⁴.

Em Portugal, em 1989, não existiam sequer trabalhos preparatórios de um plano de ordenamento do espaço nacional. Só “recentemente” se passou à fase das intenções escritas, com e após múltiplas versões de um projecto de lei-quadro do ordenamento do território, que previa como primeiro instrumento específico da política de ordenamento do território um Esquema Director do Ordenamento do Território Nacional (cfr. artigos 5.º e 6.º do Projecto de 1995).

Até à última publicação de um PDM do Algarve (o PDM de Tavira — em 19 de Junho de 1997) este quadro geral superior (*rectius*: a sua ausência) não se alterou. Veio a alterar-se apenas em 11 de Agosto de 1998, com a publicação da LBOTU, a qual nomeou, previu e apontou o prazo para a elaboração de um PNPT.

Note-se ainda preliminarmente que, com o facto de apresentarmos este focalizado quadro normativo encimado pela norma constitucional não pretendemos, obviamente, estar a subscrever um modelo de instrumentos de ordenamento e planificação do território informado pelo princípio da hierarquia normativa perfeita e por outros princípios associados em modelo sobreconceptualizado¹⁵.

1.2.3. Outras fontes normativas gerais

Não se pretendendo aqui referir em quadro exaustivo, os diplomas pertinentes, deixamos notas sobre normativo geral ambiental¹⁶; bem assim sobre o normativo concernente aos PEOT¹⁷; em sequência, o normativo sobre a protecção do litoral, dada a localização territorial da área sob análise¹⁸; o que diz respeito às áreas protegidas¹⁹; o relativo à reserva ecológica nacional²⁰; o atinente à reserva agrícola nacional²¹; e, finalmente, um quadro nominativo de classes de servidões e restrições de utilidade pública²².

1.2.4. Fundamento legal específico dos procedimentos do PROTAL e dos PDM do Algarve

1.2.4.1. Diploma geral legal dos regimes jurídicos de elaboração, aprovação, vigência, eficácia, alteração e revisão do PROTAL

O PROTAL não foi já elaborado ao abrigo do infecundo DL n.º 338/83.07.20, mas sim do regime jurídico do DL n.º 176-A/88.05.18 — com efeito, foi a mencionada RCM n.º 33/88.08.04, que determinou a elaboração do considerado plano. DL n.º 176-A/88.05.18, que, até à publicação do PROTAL, foi alterado pelo DL n.º 367/90.11.26; posteriormente alterado pelos DL n.º 249/94.10.12 e DL n.º 309/95.11.20; foi derogado pela LBOTU (*maxime, ex vi*: respectivos artigos 30.º, 31.º e 35.º), e, expressamente revogado, pelo art. 159.º do RJIGT).

1.2.4.2. Diplomas gerais legais dos regimes jurídicos de elaboração, aprovação, vigência, eficácia, alteração e revisão dos PDM do Algarve²³

O DL n.º 208/82.05.26 (que revogou os DL n.ºs 560 e 561/71.12.17) foi o diploma (maioritariamente) regulador da produção apenas do PDM de Vila Real de Santo António, uma vez que o PDM de Lagos teve o seu impulso procedimental sob este diploma (como também os PDM de Lagoa, Aljezur, Olhão, Faro e São Brás de Alportel²⁴), mas por força do regime transitório do DL 69/90 foi deliberado seguir o regime deste DL. O DL n.º 69/90.03.02 (produzido ao abrigo da Lei de autorização legislativa n.º 90-A/09.01), foi alterado pelos DL n.º 211/92.10.08, DL n.º 151/95.06.24, DL n.º 155/97.06.24 e mesmo pelo DL n.º 156/97.06.24; foi derogado pela LBOTU (*maxime, ex vi*: respectivos artigos 30.º, 32.º e 35.º), e, expressamente revogado, pelo art. 159.º do RJGT).

1.3. Do PROTAL²⁵

1.3.0. PROTAL: Antecedentes. Medidas preventivas para o PROTAL. Os autores. Cronologia

1.3.0.1. Antecedente recuado

Lembre-se aqui que a nível regional, tivemos em 1964 o Plano Urbanístico da Região do Algarve. Este, porém, foi em simultâneo formalmente vigente e “materialmente espectador” de um crescimento *contra legem* (em rigor, *sine lege*), do espaço edificado e edificável.

1.3.0.2. Medidas preventivas

Em 1989 havia um conspecto de “anteplanos” e de planos em vigência no Algarve, contudo, estes eram em número exíguo e com precária validade jurídica (como pode ser verificado na primeira coluna do primeiro Quadro Cronológico, *vide infra*). Também não tinha ainda havido lugar, nessa data, deliberação de elaboração de PDM em onze municípios, e, em nenhum dos restantes tinha sido apresentada proposta final à respectiva Comissão Técnica (cfr. 6.ª coluna do citado quadro).

O prazo legal para (apenas a) fase de elaboração do PROT era de dezoito meses; aos quais haveria que adicionar uma atendível derrapagem temporal, e, bem assim, o tempo das fases seguintes até ao início da vigência do plano. No litoral algarvio, especialmente a sul da estrada nacional n.º 125, florescia em exponencial crescimento um regional caos urbanístico. Ao que acrescia a reiterada verificação de que a necessidade de intervir com urgência na gestão do uso, ocupação e deterioração do território do Algarve era evidente desde tempos bem recuados.

Era assim sublinhada a premência de recorrer a um instituto jurídico-urbanístico cautelar eficaz. Ora, não sendo hoje permitida a adopção de medidas preventivas para os PROT [cfr. art. 107.º/1 e 8 (*a contrario*) do RJGT], elas eram possíveis segundo o DL n.º 176-A/88.05.18. Foi, neste contexto, publicado o DL n.º 33/89.01.26, o qual estabeleceu medidas preventivas para os dois anos a partir desta data de publicação²⁶, especialmente incidentes sobre a referida zona litoral. Com estas, visou-se impedir alterações das coisas e circunstâncias espaciais, que pudessem comprometer, dificultar ou encarecer a eficácia do elaborando PROTAL. Assim, operações materiais relevantes (desde a destruição de solo vivo ou de coberto vegetal não agrícola nem florestal em áreas superiores a 5000m², até à criação de núcleos habitacionais) foram, por força do conteúdo das medidas, sujeitas a parecer prévio vinculativo da CCRA. Visando uniformizar os critérios de actuação da CCRA na apreciação dos projectos sujeitos ao respectivo parecer, foi publicado o Desp. n.º 39/89, de 30 de Maio de 1989, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, homologando o documento “PROT – Algarve, Gestão das Medidas Preventivas” e fazendo-o conhecer às Câmaras Municipais do Algarve. Este despacho fez consagrar, em grande medida, a Lei Litoral portuguesa, *avant la lettre*²⁷.

1.3.0.3. Um plano elaborado num quadro de cooperação internacional

O PROTAL foi elaborado por Equipa Técnica²⁸, articulada com prevista Comissão Consultiva²⁹, e apoiada por consultores³⁰ num quadro internacional de especialistas (no âmbito de um singular protocolo luso-alemão com a *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* – orientado por J. J. Gomes Canotilho)³¹.

1.3.0.4. Um procedimento surpreendentemente conforme (também) à diacronia da determinação normativa.

O Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve foi mandado elaborar através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/88, de 4 de Agosto de 1988. Cumpriu os dezoito meses de elaboração (1989 - 1990), mas contados a partir da data de uma outra RCM: a citada RCM decretando medidas preventivas, e não exactamente nos termos do n.º 1 do art. 11.º do DL n.º 176-A/88.05.18. Assim, a proposta de plano foi concluída, já formalmente, em Agosto de 1990. Foi aprovado em reunião do Conselho de Ministros de 26 de Dezembro de 1990. Foi publicado oficialmente pelo Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de Março. Entrou em vigor em 22 de Março de 1991.

Seguiram-se apenas as aprovações e publicações de mais quatro PROT no continente³².

Ora é de sublinhar que, até 1995 (ano até ao qual foram aprovados em Assembleia Municipal cerca de 90% dos PDM do território continental — e a que corresponde também cerca de 90% da área do mesmo, e bem assim, da população), apenas os PROZED, PROZAG e PROTALI, puderam ter alguma influência programática e vinculativa nos procedimentos de elaboração ou de aprovação dos PDM com áreas espaciais de coincidência. Nesta sede de análise, a região do Algarve é absolutamente singular segundo vários e relevantes critérios (v. infra).

1.3.1. A natureza programática e normativa dos PROT³³

A expressão “natureza programática” do art. 1.º do DL n.º 176-A/88.05.18, por si só, poderia induzir uma interpretação acolhedora do PROT como diploma de princípios e directivas. E o próprio citado e revogado DL n.º 208/82.05.26 no art. 12.º/8 b) referia como objecto do relatório final da comissão de acompanhamento, verificar no PDM elaborando, o “respeito pelas directivas de ordenamento do território consagradas (...) nos planos regionais”.

Contudo:

a) Mesmo que assim fosse, nem os princípios jurídicos nem as “directivas” se definem por serem insusceptíveis de aplicação directa ou necessariamente carentes de intermediação normativa densificadora.

b) Quer segundo o DL n.º 176-A/88, quer com base noutros diplomas (designadamente direccionados à interpretação/gestão do PROTAL), podem existir (e existem) diversas disposições cujos graus de abstracção/concreteza, generalidade/individualização e de densidade vinculativa as afastam liminarmente da categoria dos princípios quando não as aproximam mesmo da categoria das normas-medida e da dos actos administrativos.

c) Em qualquer caso, a natureza dos PROT segundo o direito coevo à sua elaboração e à dos PDM do Algarve (v.g. citado art. 1.º) não era apenas programática, era também “normativa”, como o eram, e continuam hoje sendo, os PEOT (apenas normativos, segundo a letra dos então vigentes DL n.º 151/95.06.24 e Lei n.º 5/96.02.29). Carácter normativo terão os PDM, ainda segundo o legislador; enquanto natureza exclusivamente programática (e prospectiva) teria um conjecturado Esquema Director do Território Nacional e terá o hoje positivamente previsto PNPOT (e homólogo-gamente os PROT, segundo o novo regime introduzido pela LBPOP³⁴, arts. 51.º e ss.).

Da experiência e das interpretação, gestão e execução do PROTAL, poderá retirar-se conclusão cujas substância, clareza e força de asserção, consumirá esta querela doutrinal?

Esta questão, que se articula indelevelmente com as da compatibilidade *vs.* conformidade e da vinculação interna/externa (*vide* infra), tem importância científica ineliminável e relevo prático

insubestimável, quer para a Administração quer para os administrados, quer para a política e estratégia do ordenamento do território quer para a aplicação, operatividade e eficiência do regime, pelo que as consideraremos em especial no, a este (con)sequente, artigo do próximo número desta revista.

1.3.2. Da política de ordenamento do PROTAL³⁵

O facto de o PROTAL ter sido alvo de apreciações diversas no que concerne à(s) política(s) de ordenamento do seu território poder suscitar-nos agora algumas considerações, não entendemos pertinência em as expender em sede de apreciação jurídica, pois dizem respeito à validade intrínseca das opções no seio das disciplinas do urbanismo e dos ordenamentos geral e sectoriais do território. Ainda assim, expresemos que, (*maxime*) as câmaras algarvias não apresentam esta problemática com consistente unanimidade crítica e acompanhada de propostas sustentáveis em sede ambiental e de ordenamento do território. Os seus representantes reconhecem, em tese geral, que a situação era de caos e subdesenvolvimento na ordem do território, do urbanismo e do ambiente. Tendem a reconhecer também que³⁶: 1.º — O sistema administrativo territorial e económico em 1989 e com memória do Estado Novo, caracterizado por: 1.º/1 — ausência de válida e consistente legislação e de fiscalização da escassa existente; 1.º/2 — desarticuladas competências públicas para o ordenamento do território; 1.º/3 — falta de planos urbanísticos regionais e locais; e, 1.º/4 — inexistência de política fundiária e de salvaguarda dos terrenos valiosamente agrícolas ou ambientais. E que: 2.º — As potencialidades dos recursos naturais determinaram uma excepcional procura turística no território litoral³⁷, a qual conduziu a um exponencial crescimento urbanístico-económico-turístico e especulativo-imobiliário, em desfavor de outros usos e actividades tradicionais (e estas foram igualmente atingidas por negativas políticas públicas económicas e financeiras). Directa e especialmente por força de 1.º/3, multiplicaram-se em efeitos como: 1.º/3/1 — sobre-exploração e erosão dos recursos naturais (*maxime* litorais); 1.º/3/2 — usos de solo desordenados e de modos incompatíveis (turismo, resíduos, indústria, agricultura); 1.º/3/3 — urbanização dispersa e desordenada; 1.º/3/4 — inexistência de investimento público autárquico em solos. A urbanização dispersa e desordenada (1.º/3/3) foi havida como um dos principais factores de degradação do espaço dela derivando especialmente 1.º/3/3/1 - o avolumar e disseminar por todo o território dos efeitos de 1.º/3 (falta de planos urbanísticos regionais e locais); 1.º/3/3/2 — o aumento disperso deseconómico e financeiramente desproporcionado de infra-estruturas e serviços públicos e de utilidade pública; 1.º/3/3/3 — a redução das funções dos solos e dos solos não directa ou indirectamente instrumentais à actividade turística; 1.º/3/3/4 — o crescimento espacial do estilhaçar da harmonia paisagística.

Face a este diagnóstico, as directrizes centraram-se no contrariar e inverter as linhas de sequência de tal conspecto, e orientar o desenvolvimento função espaço segundo uma sustentável política de urbanismo, ambiente e ordenamento do território. A consideração da Carta Europeia do Ordenamento do Território, de resoluções do Conselho da Europa e de convenções europeias concernentes, fez acolher os respectivos princípios gerais sobre as políticas de uso dos solos e de ordenamento do território³⁸.

1.3.3. A “consulta às populações” e o respectivo relatório

Os objectivos de participação/co-elaboração e legitimação, que os instrumentos de ordenamento do território devem receber através da “consulta” pública, não foram conseguidos no PROTAL (também, ou desde logo), segundo reiteradas vozes³⁹.

Assim, consideremos duas classes de afectados: *a*) as Câmaras Municipais; e, *b*) os particulares (não fazendo aqui distinção interna).

a) Foi lugar comum dizer-se que as os representantes do poder local foram “unânicos” na não concordância com o PROTAL pois, designadamente, não defenderia os interesses das populações,

quer pela interdição abusiva de investimentos imobiliários multiplicadores do desenvolvimento económico do município, quer pela insensibilidade à construção rural dispersa exigida pelo natural crescimento e famílias sem recursos ou com vocação de fixação nestes espaços. Contudo, não é esse o nosso filme, pois do que verificámos, ouvimos e/ou lemos, cabe realizar uma observação discernidora entre: (1) o PROTAL, “que até apresentava uma certa flexibilidade” que um PROTAL com os objectivos (já supra-enunciados) era inevitável e foi globalmente acertado no diagnóstico e nos objectivos – chegando estes a concordar que a carência foi até a de um plano de execução e de recursos financeiros para a mesma⁴⁰; e (2) os despachos da Administração central, que durante a elaboração dos PDM, foram restringindo as prerrogativas de poder normativo urbanístico local (cuja consideração individualizada realizaremos no próximo artigo).

b) Disse-se que as objecções/sugestões apresentadas por escrito foram em ridícula quantidade; concordamos. Que as objecções/sugestões escritas apresentadas eram solicitações individuais (egoísticas: “este meu terreno”, aquele “meu licenciamento”); é uma verificação de facto, compreensível, que sempre se repetirá e que é dimensão perfeitamente pertinente – embora não deva ser a participação mais desejada.

Quanto ao envolvimento da população, entendemos que foi indesmentivelmente significativo, tivemos testemunhos em primeira pessoa além de lermos as súmulas das dezasseis reuniões públicas distribuídas pelas sedes de cada um dos municípios. Estas foram polémicas sim; e uma interessante manifestação de participação jamais vista no planeamento urbano português: em Loulé o público encheu as instalações do Cine Teatro e as conclusões são relevantes; em Vila do Bispo, a sala de sessões da Câmara estava repleta, tendo havido manifestação de desagrado pela falta e inadequação de divulgação; em S. Brás de Alportel, a mesma situação na sala de sessões e munícipes no exterior da mesma; em Alcoutim, a mesma forte afluência; Lagos, também cerca de 80 pessoas; Faro, 100 munícipes, com o registo da intervenção da Associação dos Arquitectos Portugueses; Silves, cerca de 120 participantes; em Albufeira, idêntica situação, com uma reunião na qual a objectividade cedeu lugar ao vaziar de uma “carga emocional” aqui conduzida para a rejeição do PROTAL e do DL 176-A/88; em Tavira, sala de sessões também “repleta” e em sintonia frequente com directrizes do PROTAL, *v. g.*, a contrariedade à “desanexação” urbana em terrenos agrícolas; em Olhão, também cerca de 100 participantes, percorrida pela vontade de regionalização legitimadora do planeamento regional; em Lagoa, abertura em cerca de 200 participantes, designadamente reiterada a questão do défice de precisão da cartografia; Portimão, cerca de 250 participantes, e marcada diversidade de objecções; Vila Real de Santo António, com cerca de 40 participantes, tendo como principal conclusão a verificação da “conformidade do PROT com o PDM em fase de conclusão” (cfr. *infra*, o Quadro Cronológico dos PDM); em Monchique também cerca de 120 munícipes e a participação do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território.

Diversas associações participaram, designadamente a QUERCUS – Almagem fez distribuir em todas estas reuniões um seu comunicado. A participação formal das associações na comissão consultiva (PNPOT) e nas Comissões mistas de coordenação, está expressamente no RJIGT.

Relativamente à força vinculativa dos resultados pelo cumprimento desta fase procedimental, comungamos da conclusão segundo a qual as consequentes alterações (praticamente inexistentes) à proposta do PROTAL frustraram as expectativas alimentadas; contudo, estas foram as imediatas (e em rigor as juridicamente previstas), pois quanto às mediatas consequências, quer a execução do plano, quer a jurisprudência sequente, quer a reforma em curso, não sustentam que a experiência desta consulta (e de outras: as dos PDM), tenha sido uma “mera formalidade”.

Ainda assim, consideramos que o objectivo desta fase procedimental terá que ser co-conseguido através da entrada procedimentalizada de mais recursos, designadamente de instrumentos técnico-jurídicos que acolham técnicas do *marketing research* e de outras disciplinas das ciências sociais. Contudo, seguramente seria eficaz e eficiente prescrever procedimentos tão “simples” como a divulgação (directa) das propostas de regulamento e das plantas, em escala que permita reflectir para cada potencial categoria/grupo/classe/número relevante de afectados, a previsão de tal afectação concreta. Porque não foi até aqui, a significativa evolução do regime pelas LBPOT e RJIGT?

1.3.4. A escala do PROTAL

O PROTAL estava dispensado de identificar áreas, solos ou bens, quando estes elementos não tivessem expressão gráfica à escala utilizada na elaboração de um plano. Este normativo expresso, decorreu da primeira alteração ao DL n.º 176-A/88 (pelo DL n.º 367/90), determinando assim o n.º 3 do seu art. 9.º a precisão da geo-densidade normativa dos PROT.

No que ao PROTAL tange, não venceu, afinal, o projecto de regulamento que consagrava a escala de 1:50 000 para o respectivo mapa; o que significa que além da escala consagrada de 1:100 000 o PROTAL estava dispensado de identificar ou demarcar áreas, solos ou bens.

Após a entrada em vigor dos PDM, contudo, a pertinência da observação segundo a qual a escala foi inadequada à densidade dos objectivos, à natureza do planeamento e à respectiva força vinculativa, tem que ser, e já começou a ser, reequacionada (quer pela LBPOTU, quer pelo RJIGT e pelos diplomas que o vão densificar nesta sede).

1.3.5. Avaliação do PROTAL

1.3.5.1. Avaliação do PROTAL segundo os métodos quantitativos

Um sucinto quadro numérico dos procedimentos relativos a intervenções urbanísticas particulares é certamente aqui útil, assim:

a) O número de procedimentos para loteamentos urbanós entrados na CCRA no primeiro ano de vigência do PROTAL (1991.03.22 a 1992.03.21) desceu 30% relativamente ao ano anterior à entrada em vigor do mesmo; e o número de processos com o mesmo objecto, entrados nos segundo a quarto anos após aquele início de vigência foi inferior, em média, cerca de 65% ao ocorrido naquele ano anterior à publicação do PROT. A relação entre pareceres favoráveis e processos entrados, no ano antecedente ao PROT, foi de cerca de 30%; valor que se manteve no primeiro ano de vigência do PROTAL. Nos segundo a quarto ano citados, a mesma relação apresenta o valor semelhante (mas superior) de 37%.

b) No que tange a processos para parecer sobre projectos de unidades hoteleiras, no primeiro ano de vigência do PROTAL o seu número subiu cerca de 20% relativamente ao ano anterior à entrada em vigor deste plano; e o número de processos com o mesmo objecto, entrados nos segundo a quarto anos após o referido início de vigência foi em média 18% inferior ao número dos entrados no período 1990.03.22 a 1991.04.21. A relação entre pareceres favoráveis e processos entrados, no ano antecedente ao PROT, foi de cerca de 80%; valor que no primeiro ano de vigência do PROTAL foi de 65%. Nos segundo a quarto ano citados, a mesma relação apresenta o valor médio de 40%.

c) O número de procedimentos sobre aldeamentos turísticos entrados na CCRA no primeiro ano de vigência do PROTAL (1991.03.22 a 1992.03.21) subiu cerca de 38% relativamente ao ano anterior à entrada em vigor do mesmo; e o número de processos com o mesmo objecto, entrados nos segundo a quarto ano após aquele início de vigência foi em média superior em 30% ao ocorrido naquele ano anterior à publicação do PROTAL. A relação entre pareceres favoráveis e processos entrados, no ano antecedente ao PROT, foi de cerca de 85%; valor que desceu para cerca de 66% no primeiro ano de vigência do PROTAL. Nos segundo a quarto ano citados, a mesma relação apresenta o valor médio de 25%.

1.3.5.2. Avaliação do PROTAL segundo a retórica do planeamento e a da execução deste
Segundo muitos eleitos locais, grupos e agentes económicos (para além de particulares directa e negativamente afectados), as directrizes de ordenamento do uso e transformação do território do Algarve, associadas às que da Administração provieram e se impuseram nos procedimentos de elaboração dos PDM, foram exageradas nos sacrifícios impostos.

Por outro lado, não será de esquecer designadamente, que o não legitimamente diverso tratamento de municípios (ou áreas geográficas) em função das infra-estruturas e dos recursos (*v. g.*: turísticos) programáveis e programados, tem indelével significado jurídico. Assim também, o modo da respectiva execução; pois os planos devem promover o desenvolvimento consistentemente coerente e ponderado de áreas, municípios e grandes áreas regionais numa visão compreensiva das, e entre as, políticas económica, cultural e social para adequados ordenamento do território e ambiente, visando em último termo a melhoria da qualidade de vida, segundo uma equitativa e justa repartição dos bens e serviços públicos.

Contudo, o *timing* dos grandes investimentos infra-estruturantes do desenvolvimento do território (algarvio, aqui), não tem obedecido ao plano mas às estratégias políticas de Lisboa e do Terreiro do Paço; se não, com o planeamento em mão, venha (vi)ver a respectiva execução (a via do infante entre Espanha e, virtualmente, Lagos; ou a auto-estrada do sul entre Lisboa e, virtualmente, o Algarve).

1.3.5.3. Avaliação do PROTAL segundo a avaliação da evolução da paisagem

A avaliação do planeamento e da sua execução levada a cabo por qualquer equipa e segundo os melhores critérios urbanísticos e ambientais, terá que sujeitar-se ao teste da avaliação da sua avaliação. Este teste, consiste na fotografia diacrónica da paisagem. Ou no convite a viajar pelo território sob análise, para reconhecer a força probatória dos factos.



(Manuel das Neves Pereira)

Professor Adjunto da Universidade do Algarve

* O presente texto partiu do nosso trabalho "Os PDM Algarvios — Da Compatibilidade Prevista à Conformidade Imposta", elaborado para o POTMOEA (Políticas de Ordenamento do Território — Modelo de Organização Espacial do Algarve — projecto de investigação aplicada, acordado entre a Universidade do Algarve e a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano).

** Singularidade regional que se associa à verificação da sua ocorrência no seio de um movimento planificatório de um país europeu que apenas consegue realizar o seu primeiro quadro democrático de gestão territorial no final do século XX. E esta formulação não espelha ainda tudo: é que o planeamento português é mais tardio ainda, pois o nível municipal de planeamento é mesmo apenas o único elaborado, pois que, além de algumas áreas protegidas, a conclusão do planeamento da orla litoral em 500 metros de profundidade terrestre apenas estará totalmente concluída e em vigor no dealbar do terceiro milénio, e bem assim neste milénio — mas uns anos mais tarde — entrará em vigor a planificação regional legislativamente determinada (que não pretende cobrir todo o território português).

Por outro lado, o edifício jurídico-urbanístico nacional português desafiou a ciência física, ao realizar imponderabilidade no solo do ordenamento jurídico-urbanístico pelo construir andares sobre uma estrutura inexistente; pois que é posterior a este movimento planificatório municipal uma própria programação basilar da política de ordenamento do território e de urbanismo. Apesar de múltiplos e meritórios esforços de anteriores secretarias de estado, tal estrutura quase existe hoje

pela Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (LBOTU), e, pela lei dos instrumentos de gestão territorial (RJGT – Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril). Dizemos que quase existe, porque lhe falta materialidade liminar e densificação através do PNPT e por alguns planos supramunicipais – é que a articulação entre planos, repousa sempre na preeminência do PNPT, segundo expresso direito positivo plasmado nas alíneas a) e b) do art. 10.º da LBOTU.

¹ Dada a estrutural reforma em curso nesta área jurídica, impõe-se que esclareçamos preliminar operacionalmente o nosso conceito actual da disciplina.

Dizemos subsistema jus-normativo, e não “conjunto de normas”, para sublinhar que:

a) Estamos face a um subconjunto de elementos jurídico-normativos com vocação de coerência e unidade de sentido. Hoje, no direito positivo, esta sistémica categorização jurídica (de fundamentação doutrinal colada e aparentemente algo remota) tem explícita manifestação em diploma (único) de valor reforçado, *u. g.*, e especialmente, ao estabelecer as bases de uma (lit.: “da”) a política de ordenamento do território e urbanismo (art. 1.º/1 da LBOTU), com definidos: objecto (art. 2.º da LBOTU), princípios gerais (art. 5.º da LBOTU), fins (art. 3.º da LBOTU) e objectivos (art. 6.º da LBOTU), traduzidos em um modelo de organização espacial nacional [art. 9.º/1 a) da LBOTU]. E tem, note-se, patente manifestação, na *wizardry* argumentativa sobre a fundamentação legal da indemnizabilidade no referencial Acórdão n.º 329/99/T, de 02-06-99, do Tribunal Constitucional. Assim como, tais essenciais coerência e unidade são subjacentes a uma hermenêutica e dogmática orientação (da qual se parece terem aproximado a LBOTU e o RJGT) concernente à gestão dos instrumentos urbanísticos segundo o princípio da concomitância (para o tratamento de um caso urbanístico, não é apenas convocado, *p. ex.*, o PP, mas sim, articulada e simultaneamente, todos os planos substancial e geo-territorialmente atinentes), e não segundo o princípio da sequenciação [aplicação, num decisivo momento final, do plano especial, excludente do(s) plano(s) mais geral(is) a mais do que o estrito âmbito da regulação especial].

b) Tais coerência e unidade são conglomeradamente um suposto e uma tarefa (parafraseando Stammler: quando se aplica uma regra urbanística, aplica-se toda a norma urbanística; ou: o direito é um solidário tecido, não estanquamente parcelável na cabal consideração de cada problema juridicamente relevante). Hodiernamente, é fenómeno comum nos ordenamentos jurídicos, mas que é singularmente acentuado no direito do urbanismo, pois este acolhe, interpenetra e faz com ele (com)fundir outros normativos como o do ambiente, o de ordenamento do território e o tributário/financeiro (matizando-se assim como direito público económico) – e mesmo de outros ramos que não o direito administrativo. Esta interpenetração (e algo confusão doutrinal) é expressamente assumida pelo legislador da LBOTU, nomeando-a e titulando-a com a reunião do ordenamento do território ao urbanismo e assumindo-os quase como um só conjunto.

c) Voltando às características primeiras do conjunto normativo enquanto sistema, diremos ainda, que a nossa perspectiva do subsistema jurídico-urbanístico, não acolhe uma outra vocação: a de completude, pois, ele é um subsistema aberto e imperfeito (*eternally under construction*). Esta sua permanente reconstrução é-lhe co-essencial; veja-se que o seu central (ou paradigmático), mais expressivo, instituto (concretizado em cada plano urbanístico), define-se em estado alterabilidade permanente (com as limitações decorrentes da protecção de interesses colidentes como o da estabilidade do sistema e a protecção da confiança, as quais têm manifestação nas restrições integradas nos arts. 96.º a 100.º do RJGT). É o princípio do dinamismo do subsistema.

d) As suas fontes são de heterogénea natureza. Estes seus elementos constituintes jurídico-normativos não são, apenas, disposições gerais e concretas — normas regulamentares e legislativas; mas também institutos e instituições, fundados em princípios jurídicos de direito administrativo e urbanístico; e, bem assim, o subsistema regista no seu continente compreensivo de dever-ser, uma específica atinência dialéctica com a dimensão fáctica (a realidade concernente). Ou seja, e ainda, uma categoria destas fontes, formulada em planos urbanísticos, cria-se para se extinguir ao cumprir a temporalmente programada função intrínseca de conformação e transformação da realidade eco-espacial à qual concerne.

e) Dentre estas fontes, as mais densa e directamente eficientes, são sobretudo de natureza infra-legislativa (planos). E articulam-se horizontalmente (cooperando para fins semelhantes em dissemelhantes espaços) por referência a instrumentos orientadores comuns; e, compatibilizam-se verticalmente em hierarquias imperfeitas ou mesmo sobremodo em relações de quase-compatibilidade recíproca (*les rapports entre norme supérieure et norme subordonnée se sont affaiblis*, assim René Cristini, *Droit de l'Urbanisme*, Paris, Economica, 1985), conforme sentido difícil da LBOTU — *cfr.* sobre este tema, Fernanda Paula Oliveira, *Os Princípios da Nova lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação*, no colado n.º 1/2000 desta Revista do CEDOUA.

f) Mais diremos, que, sobretudo na respectiva execução concreta, será um subsistema “móvel”, ao diferirem as relevâncias tópicas de cada fonte — em função de cada caso concreto. Assim nos reportando a uma caracterização geral do sistema jurídico (aberto, móvel, heterogéneo e cibernético — segundo a estruturação conceptual de Claus-Wilhelm Canaris, nas palavras de António Menezes Cordeiro, *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. CXII).

g) Apesar de tudo isto (especialmente da natureza sobretudo operativa das suas mais paradigmáticas fontes), sublinhamos que a normação do urbanismo não é nem um bloco instrumental, nem jus-materialmente neutro (não é mera normação técnica, conforme sublinha Freitas do Amaral, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente*, in “Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente”, n.º 1, 1994, pp. 18 e ss., na sua embora restritiva noção de direito do urbanismo).

² Entendemo-lo como subsistema jus-normativo público, para registar precipuamente o contexto jurídico-público da maturidade e da autonomia disciplinares do nosso direito do urbanismo, mas ainda não clara autonomia como ramo de direito no ordenamento jurídico português – no qual, designadamente, o iter de codificação não se encontra assumido, pese embora a contribuição da LBOTU e do RJIGT para a fundamentação legal de específicos princípios gerais. Os termos deste entendimento sobrelevam a vocação de provisoriedade do seu acolhimento como parte especial do direito administrativo.

³ A este nível conceptual, gestão (do território) significa definição e execução de política de solos e de ordenamento do território. Definição, através de fundamentada opção por directrizes e modelo estratégico de evolução/desenvolvimento integrado (não sectorial; e só depois, também sectorial), do uso do território – que segundo o direito positivo se devem inscrever no programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT). Execução, realizada através da interpretação do PNPOT e sua implementação e densificação através dos (demais) instrumentos de desenvolvimento territorial e dos de planeamento territorial (instrumentos estes que terão a sua específica gestão/execução através dos sistemas de execução admitidos e mediante a utilização dos instrumentos jurídicos legalmente propostos (cfr., o capítulo V da lei dos instrumentos de gestão territorial).

⁴ É a gestão função espaço e paisagem (e não a gestão predominantemente económica e/ou social) que é determinante da natureza urbanística (no lato sentido apontado em definição) da norma, instituto ou instrumento considerado.

⁵ Apresentamos aqui uma noção de direito do urbanismo, que:

a) Tem correspondência com o direito positivo (revisão constitucional de 1997, LBOTU e RJIGT) na sua teleologia integradora. Não transformando, contudo, o triângulo conceptual (até hoje ainda maioritariamente aceite) das disciplinas.
b) Deste direito positivo rejeita o paroxizar da situação de indefinição dogmática da (embora difícil) fronteira entre direito do ordenamento do território e direito do urbanismo. Melhor fora que, logo a LBOTU, admitisse claramente o “direito do urbanismo” com a natureza de direito comum do (re)ordenamento físico e do desenvolvimento do território (próxima, mas não exactamente assim, cfr. Henri Jaquot/François Prier, *Droit de l'Urbanisme*, Paris, Dalloz, 1998. Entre nós, distinguindo segundo a etimologia, cfr. Freitas do Amaral, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente*, in “Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente”, n.º 1, 1994, pp. 13 ss.). E depois, admitisse circunscritos conjuntos normativos sectoriais de reordenamento e de desenvolvimento do território, com objecto, conteúdo e objectivos discerníveis, e ainda com metódicas distinguíveis; embora eventualmente com âmbitos territoriais somadamente sobrepostos e mole de instrumentos de definição e de implementação intimamente articulados. Assim como normativos próximos (ou ainda áreas especiais) de tal direito geral do urbanismo se poderiam discernir (v. g.: normativos de ordenamentos sectoriais não predominantemente físicos mas de relevante incidência espacial).

c) No reverso, permite o acolhimento de que existem recíprocas interpenetração e sobreposição entre urbanismo e “ordenamento do território”. Assim se afasta das teses dos prolongamentos (existirão sim áreas distintas ou especiais e/ou diferentes escalas de densidade normativa e de planeamento). Bem como, não adere à construção doutrinária de um direito do urbanismo de restrito recorte etimológico face a uma direito do ordenamento do território gerindo para o equilíbrio socioeconómico nacional e inter-regional (ou, em qualquer caso, supra-municipal). A opção, *prima facie* mais simplesmente conforme à terminologia da recente legislação estrutural, ou seja, a opção pela designação “direito do ordenamento do território”, teria a seu favor, por um lado, a desnecessidade estender a etimologia (pode perfeitamente defender-se agora, que o direito positivo, faz preceder a prioridade do geral e fundamentante do direito do ordenamento do território à assim enquadrada especificidade do direito do urbanismo), e por outro lado, propiciar a mais fácil percepção da gestão do espaço como tarefa/procedimento/“processo”. Teria ainda antecedentes legislativos relevantes, como p. ex. o DL n.º 69/90, que designou o conjunto dos instrumentos de gestão territorial local, como planos municipais de ordenamento do território (nestes deixando clarificado que planos sempre urbanísticos (e *tout court*) seriam tão-só os Planos de Urbanização (e mesmo estes podendo abranger áreas não urbanizáveis intermédias ou envolventes) e uma vez que os planos de pormenor versam sobre qualquer área municipal (urbana ou não). Contudo, não deixa de ser passível de objecções, é que: a) A etimologia também tem reparos a suportar, pois do que se trata, em rigor terminológico, não é de “ordenamento do território”, mas sim de “ordenamento das transformações, funções e actividades no território”, ou de “ordenamento do uso, da ocupação

e da transformação do território", e, a elisão do sublinhado (apesar de pragmática e corrente) não deixa de ser infeliz porque também permite apontar para uma semântica do conjunto das duas palavras que é admissível mas completamente desconforme com o pretendido, quer pelo seu actual entendimento, quer, afinal, pelo sentido da sua francófona criação (ou seja: é também possível ordenar e reordenar o território só que isso, directa e literalmente, mais significa uma mole de acções geo-físicas, do foro estritíssimo da geografia física e das engenharias civil e hidráulica, e a arquitectura paisagista, como p. ex. transformar a orografia, desviar cursos de água ou promover transvazes hídricos, etc.) – assim, até a sempre tentada redução da expressão da íntima articulação entre urbanismo e ordenamento do uso e transformação do território, pela expressão "urbanismo e ordenamento" (cfr., p. ex., P. Merlin/F. Choay, *Dictionaire de L'Urbanisme et de L'Aménagement*), ou pela "ordenamento e urbanismo" (e a ordem dos factores não é linguisticamente nada inócua), é também insatisfatória; por tudo isto, antes destas, até preferiríamos a expressão de associação "Direito do Urbanismo e do Território". b) A expressão "ordenamento do território", também pode dizer-se que cai no vício do paroxizar a abrangência definitória, redundando no excesso da omnicomprensão, em vaguidade e indefinição. c) Por outro lado, parece ainda apresentar uma falta insuprível de homogeneidade de conteúdos e de fins; o que se manifestará não só no agrupar de disciplinas claramente distintas, como na conseqüente convocação de, pelo menos, três ordens de instrumentos de desenvolvimento territorial, como ainda, na carência da sua articulação útil com instrumentos de política sectorial (tão diversos, densos e especificamente exigentes, como os logo legalmente nomeados: transportes, comunicações, energia e recursos geológicos, educação, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, comércio, indústria, florestas e ambiente). Estes tipos, que não categorias, de instrumentos, ainda que reduzidos a um máximo denominador comum (a sua referência/incidência física ou territorial), não farão consistente conjunto normativo (p. ex.: ensaiemos um pequeno teste, justapondo a lei quadro de planeamento L. n.º 43/91.10.27 e a LBOTU) – embora tenham que ser articulados em perspectiva e prognose integradas de desenvolvimento, planeamento e investimento.

d) Igualmente se afasta da LBOTU e do RJGT ao rejeitar a contraposição estânquica entre planificação rural e planificação urbana (cfr. art. 15.º/2 da LBOTU); como há muito rejeita entre nós, em termos próximos mas noutra perspectiva científico-disciplinar, Ribeiro Telles. A cidade pode e deve ser composta por compatíveis e ecologicamente optimizantes usos rurais, e inversamente, mesmo as zonas rurais (e nestas, mesmo as agrícolas) supõem, e exigem ineliminavelmente hoje, infra-estruturas "urbanísticas", que antes eram apenas estruturas, ou construídos suportes, para serviços públicos ou de utilidade pública, nos aglomerados urbanos.

Em suma, o argumento etimológico é desfavorável quer à designação "direito do urbanismo" (muito embora se possa conceber à luz actualista de uma cidade-estado – e, por outro lado, não deixa de ser urbanismo nesse sentido recuado etimológico a ordenação dos aglomerados urbanos a nível regional e a nível nacional), quer à "direito do ordenamento do território". No primeiro caso porque o étimo (milénar) permaneceu e a sua (deste) semântica evoluiu metamorfoseando-o (hoje, "direito do urbanismo", praticamente pode significar o mesmo que a expressão contra-discernenda – e é isso que acontece em intitulações de códigos, manuais e monografias); no caso do "direito do ordenamento do território", porque a expressão (com escassas décadas) não é uma justaposição linguístico-etimologicamente completa/perfeita nem sedimentada, e, semanticamente, também não é clara nem consistente.

E o agrupar das duas, apresenta-se numa excessivamente longa expressão multiplicadora, dos vícios de ambas; o reduzir das duas a uma vanguardista denominação como "direito do território", aparentemente tudo estilizando com a confusão, com a delimitação administrativa territorial, e/ou com a omnicomprensão e a máxima vaguidade, teria, apesar de tudo, a vantagem da simplicidade, do não erro por défice compreensivo.

⁶ Esta sequência não resulta apenas de *prius* material e lógico, é também um princípio metodológico, e ainda uma exigência prática – é uma decorrência da natureza económica (escassa) dos recursos necessários.

⁷ Contudo, do "plano de valorização turística" e do seguinte "plano Dodi", mais não se poderá dizer ter constituído aquele um esboço de preocupações e este um elaborado *paper* sem sequência nem consequência, cfr., a propósito, Ana Maria Ferreira, *O Crescimento Urbano da Praia da Rocha na década de 60 e o Turismo*, in 10.º Congresso do Algarve, Racial Clube, 1999, pp. 983 e ss.; e sobre o ordenamento urbano-turístico do Algarve, uma síntese diacrónica de J. Albino Silva, *O Planeamento Turístico do Algarve: Um Breve Balanço*, in "1.ª International Conference on Geography of Leisure and Tourism", CEG-FL da Universidade Lisboa, Lisboa – 9, 10 e 11 de Maio de 1996.

⁸ Conforme nota supra sobre a intrínseca juridicidade da intervenção ordenamental administrativa sobre o espaço. Cfr. sinopticamente, Freitas do Amaral, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente*, loc. cit.; e F. Alves Correia, *Estudos de Direito do Urbanismo*, Coimbra, Almedina, 1997, pp. 99 e ss. O direito do urbanismo tem na sua própria essência uma problemática também essencialmente jurídica: o reconhecimento dos multipolares interesses relevantes, a sua ponderação, e o conseguir a articulação óptima da medida dos respectivos acolhimentos.



⁹ E que os movimentos de contratualização urbanística não podem obnubilar.

¹⁰ O reconhecer do “ser em circunstância” de Jaspers, pode para esta sede ser dito como *res sic stantibus*, ou hermenêutica situada; estes, são modos de dizer um princípio geral da consideração/interpretação de recuados diplomas e da apreciação de momentos da história de qualquer instituto jurídico. Contudo, pelo alcance do que dizemos em texto, não podemos deixar de nos afastar justamente, de uma aceitação acrítica do movimento de urbanístico das décadas de 40 e 50 (que também teve manifestações no espaço do Algarve); cfr., sobre este movimento, Margarida Souza Lobo, *Planos de Urbanização – A Época de Duarte Pacheco*, Porto, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, 1995.

¹¹ Dada a grande quantidade de diplomas a referir no presente trabalho, optamos por uma forma simplificada de os nomear, fazendo seguir aos dois dígitos finais do ano do número do diploma, o mês e o dia da publicação — sem vírgula separadora e apenas numericamente.

¹² Apesar de se tratar de norma constitucional programática (segundo a distinção clássica face às normas preceptivas), a sanção pelo não cumprimento de tal tarefa após mais de 20 anos, não deveria ter sido exercido o (em regra não praticado) controlo de inconstitucionalidade por omissão?

¹³ Para uma apresentação concisa, cfr. Tomás-Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, Abella.

¹⁴ Cfr. Jacques deLanversin/AlbertLanza/Francoise Zitouni, *La Region et l'Aménagement du Territoire*, 4.^a ed., Paris, Economica, 1989, p. 205; PierreMerlin/Françoise Choay, *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, 2.^a ed., Paris, PUF, 1996, p. 720.

¹⁵ Cfr., a propósito, Henri Jacquot, *Jerarquía normativa en el Derecho urbanístico francés*, Documentación Administrativa, n.º 239, 1994, pp. 199 e ss.; Konrad Geltzer, *Bauplanungsrecht*, Köln, Schmidt, 1994, pp. 18 e ss.

¹⁶ No que ränge ao normativo geral do ambiente, encontravam-se em vigência, além da respectiva Lei de Bases (Lei n.º 11/87.04.07), a Lei das Associações de Defesa do Ambiente (Lei n.º 10/87.04.04), o DL n.º 186/90.06.06 (sobre a avaliação do impacto ambiental), a Decl. de Rect. de 90.07.31, e a (parcial) regulamentação constante do DR n.º 38/90.11.27. Estes últimos diplomas estão hoje revogados pelo DL n.º 69/2000.05.03 que aprovou o vigente regime jurídico da avaliação de impacto ambiental, transpondo para o direito português a Directiva n.º 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março de 1997. Remetemos o completar deste quadro para, a nesta sede específica obra, de José Figueiredo Dias/Joana Pereira Mendes, *Legislação Ambiental, Sistematizada e Comentada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999; sobre dois temas centrais nesta sede: a teoria do procedimento de A. I. A., parte de L. F. Colaço Antunes, *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental*, Coimbra, Almedina, 1998; e sobre o P.P./U.P., Maria Alexandra Aragão, *O Princípio do Poluidor Pagador, Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente*, Boletim da FDUC, De Natura et Urbe – 1, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

¹⁷ O DL n.º 151/95.06.24, harmonizou o regime jurídico e fixou o procedimento geral de elaboração, aprovação, registo e publicação dos sete tipos de planos especiais de ordenamento do território tipificados no seu anexo: POF, POEP, PIH, PSPC, POAP, POAAP e POOC. Foi alterado pela L. n.º 5/96.02.29. Este (DL 151/95) foi necessariamente revogado pelo RJIGT, embora se mantenha transitoriamente em vigor para regular a elaboração dos PEOT ainda não aprovados — cfr. art. 157.º deste RJIGT. A Port. n.º 333/92.04.10, estabeleceu ainda normas relativas à elaboração de planos de ordenamento de albufeiras classificadas. Relativamente aos três (todos ainda não aprovados) POAAP de albufeiras do Algarve, anota-se que o subprocedimento de discussão pública do relativo à albufeira da Bravura teve lugar entre 15 de Maio e 26 de Junho de 2000 (cfr. n.º 3 do art. 48.º do DL n.º 380/99.09.22). Sobre a disciplina relativa a estas áreas e outros planos especiais, cfr. notas seguintes. No seio do ordenamento das áreas hídricas e agrícolas, cfr. Manuel David Masseno, *La Tutela de los Intereses particulares de los Agricultores en el Ordenamiento de las Aguas, estratto* da Rivista di Diritto Agrario, Anno LXXVIII, fasc. 1 – 1999, Milano, Giuffrè.

¹⁸ Já havida como a “lei litoral” portuguesa, e também legalmente nomeada como lei da gestão urbanística do litoral, é, em rigor, circunscrita ao regime jurídico da ocupação, uso e transformação da “faixa costeira”, a disciplina constante do DL n.º 302/90.09.26 (na implementação do exarado na Carta Europeia do Litoral, aprovada em Creta em 1981, na Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da CEE).



O DL n.º 201/92.09.29, estabelece as áreas de jurisdição da Direcção-Geral de Portos e da Direcção-Geral dos Recursos Naturais na faixa costeira.

O DL n.º 309/93.09.02 veio regular os procedimentos de elaboração e aprovação dos planos de ordenamento da orla costeira. Foi alterado pelos DL n.º 218/94.08.20 e DL n.º 151/95.06.24 – e estes, respectivamente, pelo DL n.º 113/97.05.10 (que altera a redacção dos artigos 15.º e 24.º do DL n.º 47/97.02.22, e do artigo 17.º do DL n.º 309/93, com a redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 218/94) e pela L n.º 5/96.02.29. A regulamentação prevista no art. 4.º do DL 218/94 consta da Port. n.º 767/96.12.30 (normas técnicas de referência a observar na elaboração dos planos de ordenamento da orla costeira).

O DL n.º 290/95.11.10 determina a imediata entrada em vigor das disposições sobre instrumentos de regulamentação conexas com actividade balnear e sobre os editais de praia, previstos no DL n.º 309/93.09.02.

O POOC Sines/Burgau foi aprovado pela RCM n.º 152/98.12.30 (este plano compreende um subtroço do litoral Alentejano (Sines/Odeceixe) e um outro do litoral algarvio (Odeceixe/Burgau), tendo limites latitudinais homólogos aos do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina. O POOC Burgau/Vilamoura concerne ao troço algarvio sequente ao anterior; foi aprovado pela RCM n.º 33/99.04.28. O POOC Vilamoura/Vila Real de Santo António tem na sua zona central o Parque Natural da Ria Formosa, encontra-se em fase final do seu procedimento de elaboração e aprovação.

Em vigor desde muito antes do início dos procedimentos planificatórios sob análise, se apresenta o DL n.º 468/71.11.05, o qual veio rever e unificar o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico; este diploma foi alterado (derrogação) pelo DL n.º 46/94.02.22 (que revê o regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico, sob jurisdição do Instituto da Água) e pelo DL n.º 47/94.02.22 (que fixa o regime económico e financeiro da utilização do domínio hídrico, sob jurisdição do mesmo instituto). O DL n.º 218/95.08.20, rege sobre a circulação dos veículos motorizados nas praias, dunas, falésias e reservas integrais.

O DL n.º 292/80.08.16 proíbe a extracção de areias entre a linha de baixa-mar de águas vivas equinociais e o limite da margem das águas do mar. O DL n.º 403/82.09.24 fixa os critérios a que deve obedecer a extracção de materiais inertes (este foi alterado pelo DL n.º 164/84.05.21)

A RCM n.º 86/98.07.10 apresenta as linhas de orientação do Governo relativas à estratégia para a orla costeira portuguesa.

¹⁹ O DL n.º 19/93.01.23, que rege sobre a Rede Nacional de Áreas Protegidas (derrogado pelo DL n.º 151/95.06.24) foi alterado pelo DL n.º 213/97.08.16 e pelo DL n.º 227/98.07.17. A RCM n.º 102/96.07.08 prevê a integração de políticas sectoriais nas áreas protegidas. O DL n.º 226/97.08.27 rege sobre a preservação dos *habitats* naturais e a fauna e flora selvagens, transpondo para o direito português a Directiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio de 1997; e, em sequência, a RCM n.º 142/97.08.28, aprova a lista nacional de sítios.

A RCM n.º 112/98.08.25, determinou a criação do Programa Nacional de Turismo de Natureza. O DL n.º 47/99.02.16, regulou o turismo de natureza. O DReg. n.º 18/99.08.27, regulou a animação ambiental nas modalidades de animação, interpretação ambiental e desporto de natureza nas áreas protegidas, bem como o procedimento de licenciamento das iniciativas e projectos de actividades, serviços e instalações de animação ambiental.

O DL n.º 384-B/99.09.23, criou diversas zonas de protecção especial e reviu a transposição para a ordem jurídica interna das Directivas n.ºs 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril, e 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio.

Com especial incidência no território do Algarve há a referir a concatenada normação que se segue:

— Lei n.º 9/70.08.26 na vigência da qual foi criada a Reserva do Sapal de Castro Marim-Vila Real de Santo António pelo DL n.º 162/75.03.27 (ver posteriormente a Portaria n.º 337/78.06.24, a qual aprovou o respectivo regulamento, e a Port. n.º 490/90.06.30, que alterou o art. 19.º e o n.º 2 do art. 20.º desta Port. n.º 337/78). A Port. n.º 820/93.09.07, interditou o exercício da caça em áreas desta reserva natural.

— DL n.º 613/76.07.27 (que revogou a Lei n.º 9/70) rege sobre a classificação de parques, reservas, objectos, conjuntos, sítios e lugares; foi com base no mesmo, que o sistema lagunar localizado entre a praia do Ancão e a de Manta Rota foi classificado como reserva natural pelo DL n.º 45/78.12.09. Este foi revogado pelo DL n.º 373/87.12.09 em virtude de se verificar que quase todo o sistema lagunar era objecto de exploração dos respectivos recursos naturais e se encontrar já parcialmente “humanizado”, passando por e com este diploma a ser classificado como Parque Natural da Ria Formosa. Antes desta classificação/criação como parque, note-se ainda a RCM n.º 63/86.08.05 sobre o plano integrado de desenvolvimento regional da Ria Formosa. E depois a Port. n.º 6/88.01.06, que regulamentou a constituição, formas de nomeação e de funcionamento do Parque Natural da Ria Formosa. A Port. n.º 560/90.07.19, aprovou o Regulamento da Pesca na Ria Formosa. O DReg. n.º 2/91.01.24, aprovou o Plano de Ordenamento e Regulamento do Parque Natural da Ria Formosa. A Port. n.º 823/93.09.07, interditou o exercício da caça em áreas deste parque.

— Ainda com suporte legal no DL n.º 613/76.07.27, foi criada pelo DL n.º 241/88.07.07 (a Lei n.º 51/90.08.27, alterou, por ratificação, este DL n.º 241/88) a Área de Paisagem Protegida do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina. A Port. n.º 819/93.09.07, interditou o exercício da caça dentro dos limites da Área de Paisagem Protegida do SwACV. Esta área foi classificada

como Parque Natural do SW Alentejano e Costa Vicentina pelo DReg. n.º 26/95.09.21; o respectivo plano de ordenamento foi publicado no DReg. n.º 33/95.12.11 – entretanto alterado pelo DReg. n.º 9/99.06.15. O Desp. 30/MA/96, de 1996.01.10 (publicado no *DR*, II série, n.º 22, de 1996.01.26) determinou a composição da Comissão Directiva deste parque.

— O DL n.º 392/91.10.10, criou os Sítios Classificados de Rocha da Pena e Fonte Benémola, no município de Loulé.

— O DReg. n.º 28/95.11.18 criou o Parque Natural do Vale do Guadiana. O Desp. 57/MA/96, de 1996.07.09 (publicado no *DR*, II série, n.º 177, de 1996.08.01), nomeou a comissão directiva e o conselho consultivo do Parque Natural do Vale do Guadiana. O Desp. 86/MA/96.11.12, substituiu o representante das associações representativas dos agricultores no conselho consultivo deste parque. O Desp. Conj. MEPAT/MA, de 1996.11.19, constituiu a Comissão de acompanhamento da elaboração do Plano de Ordenamento deste parque, já não pertencente ao Algarve mas com uma dinâmica ligação hídrica e assim fisicamente determinante.

— O Desp. Conj. de 1991.06.06 nomeou um grupo de trabalho para estudar o aproveitamento futuro da Ria de Alvor.

— Ainda com incidência na região do Algarve, mas já posterior à última publicação de um PDM da 1.ª geração (portanto em período de alterações e revisões aos mesmos PDM), há nesta nota também a referir a Port. n.º 683/98.08.28, que publicou o programa de acção para a protecção do aquífero miocénico e jurássico da campina de Faro.

²⁰ No concernente à REN (Reserva Ecológica Nacional), há a considerar a vigência dos regimes determinados pelos diplomas seguintes. O DL n.º 321/83.07.05; o Ac. n.º 368 do TC que declarou a inconstitucionalidade das normas constantes da alínea c) do n.º 1 do art. 2.º e o n.º 1 do art. 3.º deste DL 321/83.07.05 e o DL n.º 411/83.11.23 que alterou o mesmo. O DL n.º 93/90.03.19 revogou o DL 321/83. A intervenção do MARN na gestão da REN foi determinada pelo DL n.º 316/90.10.13. Lembrem-se ainda duas informações homologadas pelo SEALOT: uma sobre a aplicação do DL n.º 93/90 a planos anteriores ao mesmo e a outra sobre a autorização de instalações amovíveis junto às praias. O DL n.º 93/90.03.19 foi alterado pelo DL n.º 213/92.10.12 e pelo DL n.º 79/95.20.04 (além do citado DL n.º 316/90.10.13). As RCM de delimitação da reserva ecológica, reativas a municípios do Algarve e oficialmente publicadas, encontram-se referidas em coluna específica do quadro cronológico dos PDM.

²¹ Vigorava já o regime da RAN (Reserva Agrícola Nacional) instituído pelo DL n.º 196/89.06.14 (que revogou o DL n.º 451/82.11.16), segundo a Decl. de Rect. publicada em 1989.08.31. As alterações a este diploma (DL 196/89) verificar-se-ão com o DL n.º 274/92.12.12 e o DL n.º 278/95.10.25 – ambos já posteriores ao início da vigência do PROTAL, o primeiro em plena fase de elaboração dos PDM e o segundo após a aprovação de quinze destes.

²² Em geral, vigoravam regimes jurídicos das servidões e restrições de utilidade pública, constantes do código das expropriações (nesta sede, temporalmente mais relevante o constante do DL 438/91.11.09, o qual foi revogado pelo novo “código” constante da Lei n.º 168/99.09.18) e muito dispersa por outros diplomas (alguns dos quais acabaram de ser referidos). Servidões e restrições, decorrentes, nomeadamente de:

— Domínio hídrico e geológico: mar; rios; albufeiras; nascentes; pedreiras

— Protecção de solos e de espécies vegetais e animais: REN; RAN; parques, reservas, sítios, florestas e espécies arbóreas; animais

— Protecção do património construído (imóveis classificados e edifícios e equipamentos públicos ou de interesse público)

— Protecção de infra-estruturas: saneamento básico; distribuição de água; distribuição de electricidade; redes de comunicação; gasodutos e oleodutos; rede rodoviária internacional e nacional; vias municipais e locais; vias férreas; aeroportos, aeródromos e equipamentos de sinalização aérea; portos e equipamentos de sinalização marítima.

²³ Infra (referente ao tratamento especial dos PDM) desenvolveremos um pouco este enquadramento.

²⁴ Sobre Alcoutim e Castro Marim tomamos a data constante do parecer final da comissão técnica (cfr. concernente coluna do quadro cronológico dos procedimentos dos PDM).

²⁵ A presente consideração do PROTAL não se pretende que seja aqui exaustiva nem sobre todas as relevantes questões doutrinárias e dogmáticas do instrumento de desenvolvimento territorial regional PROT, nem sobre a sua concretização enquanto PROT do Algarve, mas sim contexto e prenúncio da planificação local.

²⁶ Pelo que houve necessidade de prorrogar o *terminus* da vigência do mesmo até à entrada em vigor do PROTAL (o que veio a ocorrer em 1991.03.22); assim, foi publicado para este mesmo efeito, o DL n.º 107/91.03.15 com eficácia retroactiva reportada a 1991.01.26.



²⁷ Lei que só seria publicada no ano seguinte, mas cujos princípios e expressamente consagrados na conclusão da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas através da Carta Europeia do Litoral, foram trazidos em adequada medida para a introdução e o corpo do homologado documento.

²⁸ Coordenada por A. Barreiros (engenheiro civil) e (com este) composta por A. Reis (arquitecto), C. Bragança e Isabel Moura (arquitectas-paisagistas), J. N. Apolónia (jurista), M. Costa (engenheiro agrónomo), M.^a R. Nunes (engenhira civil) e S. Faísca (geógrafa). Contou ainda com um grupo restrito de colaboradores.

²⁹ Presidida pelo representante da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano e (ainda) composta pelos representantes das: Associação de Empresas de Construção Civil e Obras Públicas do Sul, Câmaras dos dezasseis municípios do Algarve, Comissão de Coordenação da Região do Algarve, Direcção-Geral do Turismo, Direcções Regionais da Agricultura e da Indústria, Ministério das Obras Públicas e Parque Natural da Ria Formosa.

³⁰ Que foram B. Paquete, D. Künz, Gomes Canotilho, M. Hildenbrand, M.^a C. Mendes e T. Hagenbrock.

³¹ É certo que “muitas instituições e organismos internacionais olham para Portugal como um país do Terceiro Mundo”, também é certo que alguns olham para especialistas do Primeiro sem ... verem (não distinguindo os técnicos actualizados e competentes) e também é certo que hoje temos excelentes técnicos, especialistas e escolas; contudo, não podemos acompanhar a excelente geógrafa Maria Clara Mendes, quando comentou a real implementação, de uma expressa norma do DL n.º 176-A/88, justa e propiciadora do *apport* dos estudos aplicados comparados, na elaboração do PROTAL, designadamente com especialistas oriundos de um país que prestou “significativas contribuições para o enriquecimento conceptual e metodológico do planeamento”, e, especialmente, “onde o sistema de controlo da construção e a participação da população, quase sempre complexa, se têm revelado eficazes”, cfr. o seu *O Planeamento Urbano na CEE*, Lisboa, Dom Quixote, 1990, p. 38. E o exemplo alemão designadamente quanto à relação entre planos plurissubjectivamente vinculativos era, e é, diverso do implementado pelo PROTAL (o qual só pôde executar o ditame legislativo), precisamente porque a realidade do planeamento português foi considerada (assim como hoje o foi, para alterar tal regime pela LBOT e RJIGT).

³² As quais foram; cronologicamente: PROZED (DReg. n.º 60/91.11.21), o PROZAG (DReg n.º 22/92.09.25), e o PROTALI (DReg n.º 26/93.08.27) – e, bem assim, do Plano para o Ordenamento do Território na Região Autónoma da Madeira (Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/M de 24-06).

³³ A análise reporta-se necessariamente à substância determinada pelo então vigente DL n.º 176-A/88.05.18 no seu art. 1.º

³⁴ Após a LBOTU, ver o RJIGT – em contexto geral a secção I do capítulo I, e a regulação especial dos PROT no art. n.º 51 e ss.

³⁵ Em conformidade com o art. 3.º a) a c) do DL n.º 176-A/88.

³⁶ Seguimos de perto o praticamente consensual diagnóstico dos problemas e potencialidades do território iniciado na primeira fase de elaboração do PROTAL.

³⁷ E até já muito expressivamente na zona do barrocal; a qual, além de contar com um construído castelo de estilo séc. XX na paisagem imediatamente confinante à “Via do Infante”, se apresentar cada vez mais multicolor dada a proliferação de construção dispersa com a cobertura plástica em cor clara (... que o “castelo” felizmente não seguiu) e a fuga de vegetação alta e arborização em torno imediato destas (re)construções.

³⁸ Cfr., em sequência, a densificação em objectivos do PROTAL, o respectivo relatório do então Presidente da CCR do Algarve, de Agosto de 1990.

³⁹ Sobretudo próximas do movimento de planificação municipal.

⁴⁰ Nesta perspectiva, será deficitário, o “estabelecimento de directrizes, mecanismos ou medidas complementares de âmbito sectorial, consideradas necessárias à implementação do PROT”; norma introduzida [no art. 3.º d) do DL n.º 176-A/88] pelo DL n.º 367/90.11.26, que foi aprovada em Conselho de Ministros 90 dias antes da aprovação do PROTAL.

Os PDM do Algarve

Quadro Cronológico

00.07.15

90.12.26 (Aprovação do PROTAL)

Anteplanos / PU (ou outros identif.)	Município	Deliberação de Elaboração	Adjudicação + Adjudicatária (Delib. A.M.)	DL.REIN	Proposta final a CT
	Albufeira	90.06.12	91.01.21 AAP-TECNEP	96.06.05	(93.10.19) 94.06.14
	Alcoutim	(89.11.) 90.06.13	91.09.06 Consulplano/agro		93.06.09
Pr. Odeceixe 60.09.01 /	Aljezur	89.01.	89.03. VÃO	96.09.19	95.04.27
	Castro Marim	(89.04.18) 90.07.04	90.11.07 GITAP		93.08.02
P. Faro 46.05.31 /	Faro	(89.04.))	89.08.17 (84.11.13)	RISCO	(93.05.19) 94.11.30
Lagoa 49.03.09 /	Lagoa	(87.04.27) 88.02.02	88.11.28 URBITEME	00.07.01	93.07.02
Lagos 57.05.24 / Lagos 86.03.22; PPzdcF 92.03.28	Lagos	84.04.	84.10.04 (89.11.13)	95.11.25	92.06.02
Quart. 53.06.26; Arco 58.06.23 / PPz rascQ 92.07.28	Loulé	91.03.05	Câmara M. Loulé	95.09.22	94.08.19
Caldas de Monchique 59.07.10 /	Monchique	90.06.19	91.09. GITAP	95.11.24	93.04.28
Olhão 45.07.31 /	Olhão	89.05.03	90.07.04 RISCO	00.07.14	94.08.04
Pr. Rocha - Portimão 50.11.05 /	Portimão	90.05.15	91.07.16 Atel. Arq. N. Pizarra	00.06.07	94.07.25
	S. B. Alportel	90.02.28	90.12. RISCO		94.11.03
	Silves	90.03.06	91.10.09 ARQ		95.03.01
Tav. 54.09.04; Art. Urb. PPz 60.05.06 / Tav. 92.04.01	Tavira	90. .	91.03.12 ENDEME	97.02.08	95.09.29
VB 60.01.11 / PP Raposeira 91.06.04; VB 91.10.15; RSM	Vila do Bispo	90.03.14	90.08.01 H.P./O.A.		93.01.20
	V. R. S. A.	83.06.27	84.12.07 RISCO		91.05.

(Vide no texto as referências e anotações concernentes ao quadro)