

TERRITÓRIO E TURISMO NO ALGARVE

Sérgio Palma Brito

TERRITÓRIO E TURISMO NO ALGARVE

Edições Colibri

•
Centro Internacional de Investigação em Território
e Turismo da Universidade do Algarve

BRITO, Sérgio Palma, 1944-

Território e turismo no Algarve . – (Extra-colecção)

ISBN 978-972-772-871-8

CDU 338

332

Título: Território e Turismo no Algarve

Autor: Sérgio Palma Brito

Edição: Edições Colibri / Centro Internacional de Investigação
em Território e Turismo da Universidade do Algarve

Capa: Ricardo Moita

Depósito legal n.º 288 245/09

Revisão: M.^a Fernanda Araújo

Lisboa, Março de 2009

ÍNDICE

Introdução	13
Conceitos	15
1. Conceitos sobre turismo	15
2. Conceitos sobre turismo no Território	20
3. Intervenção Pública e iniciativa privada	25
I Parte – O Território do Algarve em 1960	27
1 – A Paisagem Natural Humanizada	29
1.1. Paisagem Natural e Paisagem Cultural	29
1.2. Formas da Paisagem Natural Humanizada	31
1.3. Áreas Sub-Regionais	33
1.4. Transformação e Destruição	34
2 – A Economia	35
2.1. Agricultura, Pecuária e Floresta	35
2.2. Outras Actividades Económicas	40
2.3. “um progressivo depauperamento da região”	42
3 – A Rede dos Transportes	43
4 – População, Habitação, Povoamento	45
4.1. População	45
4.2. Habitação	48
Anexo 4.2.i – Hotéis e Estabelecimentos Hoteleiros, antes de 1962	48
4.3. Povoamento	56
Anexo 4.3.i – Núcleos Urbanos de Vilegiatura Tradicional e estudos urbanísticos	58

II Parte – O Algarve na Bacia Turística Alargada do Mediterrâneo	67
5 – A Genealogia da Bacia Turística Alargada do Mediterrâneo	69
5.1. Roma	69
5.2. Da Renascença ao Caminho-de-Ferro	70
5.3. Do Caminho-de-Ferro à Europa da Abundância	73
5.4. Da Europa da Abundância ao Próximo Futuro	76
6 – A área turística do Algarve	77
6.1. Procura e oferta final de estadias temporárias em hospedagem onerosa	77
6.2. Procura e oferta final de casas, em empreendimentos de turismo residencial	78
6.3. Empreendimento de turismo residencial: promoção, administração e exploração	80
6.4. Oferta de terrenos para promover empreendimentos turísticos	82
6.5. Modelos de negócio: conflitos, sinergias e sua regulação	83
6.6. A hostilidade ao turismo do Algarve	85
6.7. A via para o futuro	86
III Parte – A Transformação do Território e o turismo	87
7 – A Mutaç�o da Economia Regional	89
7.1. Continuidade na Transforma�o e Destrui�o da Economia Tradicional	89
7.2. Muta�o no turismo, Especializa�o da economia e equívocos	91
7.3. Inova�o na Agricultura	93
7.4. Inova�o na Ind�stria e nos Servi�os: propostas ou alvitres?	96
7.5. Do “profundo atraso estrutural” ao Desenvolvimento Econ�mico e Social	97
8 – A Acessibilidade	99
8.1. Acessibilidade ao Algarve	99
8.2. Acessibilidade Intra-Regional	102
8.3. O Oxig�nio que a regi�o Respira	104
9 – Popula�o, Habita�o, Povoamento	105
9.1. Popula�o	105
9.2. Habita�o	109
Anexo 9.2.i. Estabelecimentos Hoteleiros (1960-1974)	115

9.3. Povoamento	121
9.3.1. Povoamento turístico do Algarve	121
9.3.2. Modelos do Sistema Urbano-Regional	128
9.3.3. A edificação dispersa	129
9.3.4. Patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve	130
9.3.5. Pessoas, Casas e Povoamento na área turística	131
Anexo 9.3.i. A urbanização turística no Algarve	131
1. 1962-1974: núcleos, conjuntos e empreendimentos Turísticos promovidos Fora dos Perímetros Urbanos	132
2. Núcleos e urbes urbano-turísticos	147
10 – O turismo do Algarve nas Estratégias, Planos e Programas	155
10.1. O Turismo no Planeamento Nacional	155
10.2. Estratégias, Planos e Programas Regionais	156
10.3. O Planeamento Nacional do Turismo	157
10.4. O Planeamento Regional do Turismo	157
10.5. A Estratégia, no Cenário da Ambição	158
11 – Ambiente	159
11.1. Disponibilidade e Necessidade de Água	159
11.2. Das infra-estruturas urbanísticas aos Serviços Ambientais	160
11.3. Impacte Ambiental	161
11.4. Ambiente e turismo no Território	162
11.5. A zona costeira	163
11.6. Ambiente e turismo	166
12 – O Turismo no Ordenamento do Território do Algarve	167
12.1. 1963-1966: Plano Regional do Algarve	167
12.2. 1964-1974: Planeamento Sub-Regional	177
12.3. O Ordenamento do Território do Algarve, entre 1974 e 1986	191
12.4. 1991: Plano Regional de Ordenamento do Território	193
12.5. 2007: Revisão do PROTAL	198
12.6. O “mito da suficiência dos bons Planos”	201
O Futuro	203
Anexo – Disposições legais sobre a Relação entre Território e turismo ...	207
1. Disposições da Lei Geral	207
2. Leis dos Empreendimentos Turísticos	208

3. Factores Condicionantes do Licenciamento de um empreendimento turístico	214
4. Planos de Escala Local e Regional	215
4.1. Planos de Escala Local	215
4.2. Planos de Escala Regional	219
5. Loteamentos Urbanos	220
6. Licenciamento de empreendimentos turísticos	224
7. A Política e a Administração	225
Iniciais	229
Índice Remissivo de Conceitos	233
Bibliografia	237
Declaração de Interesses	249

A dedicatória, o Projecto e o Reconhecimento

Durante os últimos quatro anos, consagro quase todo o meu tempo disponível a desenvolver um projecto, de que este livro é apenas uma parte. A Maria do Céu garante-me o sossego, o apoio e o sorriso necessários à inevitável clausura. A Mira e o Fabrice, algures na Europa, têm um pai menos disponível. A dedicatória é sentida e sincera e não destinada a expiar pecados ou aliviar sentimentos de culpa.

O projecto, a desenvolver no Centro Internacional de Investigação em Território e Turismo, da Universidade do Algarve, consiste em descobrir, recuperar e reunir documentos sobre a formação do turismo no Algarve, de modo a tornar possível e fácil o trabalho de investigadores. Estes documentos estão dispersos em arquivos de instituições públicas e em empresas privadas, muitos em risco de se perder, por não estarem nem inventariados nem classificados. O trabalho que desenvolvemos, em regime de voluntariado e com meios limitados, confirma o interesse do projecto e a sua importância para o estudo da transformação que a região conhece, desde há quase meio século. O que está feito no Centro Internacional de Investigação em Território e Turismo abre a via para uma iniciativa formal e profissional, que não descure o entusiasmo de muitos que estão dispostos a colaborar.

Ao longo do tempo consagrado a este trabalho, reconhecemos o valor de acções de pessoas, que é de justiça mencionar:

- Alberto Arcanjo PessanhaViegas, Funcionário Superior da DGSU, autor de Um Plano de Aproveitamento Turístico do Algarve, datado de 10 de Junho de 1962, e dinamizador do primeiro surto do escasso investimento público nas infra-estruturas urbanísticas do Algarve;
- Eduardo Arantes e Oliveira, Ministro das Obras Públicas, pela visão do Plano Regional do Algarve e ímpeto que dá ao fomento do novo turismo na Região;
- a equipa que apoia o Ministro: Altos Funcionários das Direcções Gerais dos Serviços de Urbanização e dos Serviços Hidráulicos, Luigi Dodi e seus colaboradores;
- os Arquitectos do Planeamento Sub – Regional, cujas propostas mais vinculativas acabam por ser ignoradas pelo Governo;
- Carlos Ramos, um dos raros responsáveis dos Serviços de Turismo a reconhecer a importância da relação entre Território e turismo;

- . Joaquim Manuel Cabrita Neto, pela sua disponibilidade em apoiar o turismo e por simbolizar a discordância com a visão alternativa, que propomos;
- . Fernando Luis Brazão Gonçalves, pela Desintervenção do Estado nas Empresas do Turismo e reconhecer, em 1977, a imobiliária turística como mola real do financiamento da oferta turística do Algarve¹;
- . David Assoreira, Presidente da CCRA durante quase vinte anos, exemplarmente democrata no aceitar de críticas e a exigir substituição, não por outro Presidente, mas por outra Política, que ainda aguardamos;
- . José Gabriel Mendonça Correia da Cunha, Presidente da Comissão de Saneamento Básico do Algarve, o segundo surto do escasso investimento público nas infra-estruturas urbanísticas do Algarve;
- . Aníbal Cavaco Silva, Primeiro Ministro, responsável pela ruptura política dos anos noventa, de que o PROTAL é ícone, mas que não estrutura o desenvolvimento futuro do turismo regional;
- . Valentina Calixto, entre 1993 e 2007, o mais importante «feitor» do latifúndio ambiental da Região, apesar dos excessos e efeitos perversos de muitas das suas decisões;
- . Elidérico Viegas, Presidente da AHETA, que integra a defesa dos vários interesses privados das empresas, no respeito do superior interesse regional e nacional;
- . Augusto Mateus, Ministro da Economia, pelo entendimento que tem do turismo do Algarve, mesmo se a inércia do sistema instalado absorve a sua política;
- . João Guerreiro, Presidente da CCRA, que, coisa rara em Portugal, reconhece a realidade (a especialização da economia regional), mas, coisa frequente em Portugal, disso não tira as consequências práticas;
- . Jorge Sampaio, o Presidente da República que vai a Armação de Pera apelar à auto estima e à acção dos portugueses e que não tem resposta à altura do seu gesto;
- . Luis Patrão, Deputado pelo Círculo de Faro, apoiante do turismo do Algarve e a força que integra Albufeira no Programa POLIS, cuja ambição inicial é capturada pela inércia dominante;
- . José Sócrates, Primeiro Ministro, que rompe com a inércia dominante e aprova empreendimentos relevantes (turísticos ou não, privados e públicos), mas que (ainda?) não estrutura o desenvolvimento futuro do turismo regional;
- . todos os que contribuem, ao longo de quase meio século, para criar o turismo do Algarve e, em particular, alguns dos que de nós discordam.

¹ Declaração de interesses: somos colegas no Conselho de Gerência da ENATUR e partilhamos as consequências de, nos dois casos, ter razão antes de tempo.

INTRODUÇÃO

Este esboço resulta da observação e análise da realidade regional. Não é um trabalho estruturado a defender uma tese. Mais do que formular sínteses, procuramos informar, suscitar a curiosidade do leitor, sublinhar o que nos parece importante e temos a consciência de ignorar e disso tirar as consequências.

Território designa, na ocorrência, uma realidade geográfica e histórica conhecida, obra da Natureza e da presença humana. Tentamos descrever o Território do Algarve de 1962 e a sua transformação desde então. Em 1962, a decisão do Governo sobre a construção do Aeroporto de Faro parece marcar o «antes» e o «depois» da mutação do turismo regional. No texto, a palavra «actualidade» refere o fim de 2006, quando termina a nossa análise; as excepções a esta regra são sempre explicitadas.

O Homem viaja, desde há milénios, e turismo é uma palavra recente, com cerca de cem anos, em português; esta diferença tem implicações a não ignorar. A genealogia do viajar para estanciar durante o tempo livre e um modelo simples das áreas turísticas do Mediterrâneo permitem-nos analisar a mutação do turismo no Algarve de 1962, evitando ter a visão deformada por conceitos de turismo, criados ao longo de décadas, por modelos de negócio, tradições e estudos científicos. Nesta aproximação, a Política e as Leis devem regular a variedade da nova realidade do viajar para estanciar no Algarve e não pretender que esta se encaixe nas suas deliberações e disposições, demasiadas vezes diminuídas pela miopia de *marketing*. Outra análise deste viajar, a partir de conceitos preexistentes de turismo, é frequente na literatura sobre o assunto e via usual para posicionamentos políticos, empresariais ou culturais. As duas metodologias são diferentes e não se excluem; a que propomos é aberta e inclui actividades que a segunda exclui, de acordo com o modelo redutor, no qual quer encaixar a realidade.

A metodologia a que recorreremos obriga-nos a definir conceitos, que apresentamos antes do corpo do livro e cuja designação começa sempre por uma minúscula. A designação dos conceitos objecto de definição legal começa sempre por uma maiúscula. Deste modo, «turismo» e «Turismo» ou «empreendimento turístico» e «Empreendimento Turístico» designam realidades diferentes. Um Índice Remissivo facilita o que não deixa de ser uma leitura árdua.

O turismo combina empreendimentos de grandes e médias empresas e uma miríade de actividades só ao alcance de inúmeras micro e pequenas empresas, de cuja qualificação muito da oferta depende. O nosso trabalho trata, quase exclusivamente, dos primeiros, o que não significa ignorar ou menori-zar as segundas.

No Algarve, o essencial da relação entre Território e turismo não é quantitativo. A superfície da Região é de 5.000 km², 62% dos quais são ocupados pela serra. O “Solo Urbano + Turístico” ocupa 193 Km², menos de 4% do total da superfície da Região e menos de 10% da do Baixo Algarve. O que está em causa é a implantação espacial da oferta turística em locais sensíveis, a sua relação com a área envolvente e a integração territorial com a Região e a abertura desta ao exterior.

Optamos por elaborar um esboço do quadro geral da relação entre Território e turismo, no Algarve. Ao apresentar um conjunto vasto de temas, perdemos o aprofundar de questões que tal exigem. A limitação de meios para investigar e a dificuldade de consulta deixam em aberto questões relevantes, susceptíveis de merecer a atenção de profissionais da investigação. Por limitação de meios, não investigamos o Licenciamento de Loteamentos Urbanos e de Conjuntos Turísticos e reduzimos o Capítulo sobre o Ambiente ao elencar de questões. No livro, por limitações de espaço, omitimos, entre outros, as Pescas, os Parques de Campismo, o turismo de Lagos e das Caldas de Monchique. Na maior parte dos casos, os documentos consultados apenas permitem dar uma ideia parcial sobre os processos que descrevemos, mas a ausência de informação sobre o assunto justifica divulgar o que conseguimos saber. Recorremos a arquivos, fontes secundárias, espólio ainda não clas-sificado e muito do nosso tempo é ocupado a recolher documentos dispersos e a recompor o modelo de *puzzles*, que ficam incompletos.

Na impossibilidade de agradecer a todos os que nos ajudam, apenas mencionamos o Secretário de Estado do Turismo, Luís Correia da Silva, o Professor Doutor Fernando Perna, a Jack Petchey Foundation e os dirigentes e funcionários com quem lidamos na CCDR do Algarve, na extinta DGT, no INE, no Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, no Departamento de Prospectiva e Planeamento e no Turismo de Portugal.

Conceitos

1. Conceitos sobre turismo

– **Viajar** – Viajar é um comportamento humano, com origem em necessidades, que criam desejos por viagens, cuja procura exige poder de compra, tempo para viajar e acessibilidade ao local de destino. As viagens podem ser parte da actividade profissional ou ocupar tempo livre; apesar de estes conjuntos não serem mutuamente exclusivos (viagens profissionais incluem momentos de tempo livre e há quem trabalhe durante as viagens de férias), a diferença é real. No presente trabalho, “Le temps libre, d’après les usages linguistiques actuels, équivaut au temps qui est libre de tout travail professionnel; dans nos sociétés, seule une partie de ce temps libre est consacré aux loisirs” (Elias, 1994: 90). O tempo livre é o das férias e dias de descanso da população activa e o da reforma para a população reformada. A importância das actividades económicas e sociais que tornam o viajar possível exige a sua regulamentação pelo Estado.

A viagem do tempo livre compreende o *tour*, que é itinerante, urbano e cultural; o viajante visita locais, onde é uma minoria entre a população que aí reside. Compreende, ainda, a viagem para estanciar fora do local de residência principal, numa estadia que dura entre algumas horas e a imigração; o número e a duração das estadias e a escala das infra-estruturas de acolhimento nos locais de estadia criam tensões e problemas diferentes dos do “tour”.

– **viagem para estanciar durante o tempo livre** – A morfologia da viagem para estanciar durante o tempo livre mantém-se inalterada, desde há mais de dois milénios, e consiste (i) numa deslocação, de ida e volta, entre o lugar de residência habitual e o lugar de estadia, (ii) no desenvolvimento de infra-estruturas e serviços, nos locais da estadia destes visitantes e (iii) na ocupação do tempo da estadia em actividades variadas. A partir dos anos vinte do século XIX, novos grupos sociais dispõem de rendimentos para viver a reforma e emigram para os lugares das estadias do tempo livre; na actualidade, esta emigração assume uma importância, que exige uma oferta adequada a necessidades e desejos específicos.

Para estas viagens, há três tipos de destinos: os de procura limitada a um nicho de mercado, os que se diferenciam por uma escala menor e um posicionamento superior, e os que atingem milhões de visitantes por ano e cen-

tenas de milhares em estadia, como é o caso do Algarve e de outras áreas turísticas. Dada a sua extensão, o Algarve inclui ocorrências dos dois primeiros tipos, mas exige uma visão integradora de toda a realidade regional.

A morfologia da viagem e o número de viajantes criam as três escalas na geografia da viagem do tempo livre: a da distância entre o ambiente habitual de vida e a região dos lugares da estadia (área turística), a da dispersão/concentração destes lugares (urbanização turística) e a da vivência do tempo livre, entre o alojamento e as actividades do tempo livre, no imutável ciclo das 24 horas (urbanismo turístico).

No quadro desta morfologia, acessibilidade é o valor para o viajante, criado pela rede de transportes e serviços, que tornam baratos, fáceis, seguros e agradáveis a grande deslocação, o deambular entre lugares na área turística visitada e a vivência do quotidiano do tempo livre. Na formação da procura, contrariamente ao tempo livre e rendimento disponível, a acessibilidade ao Algarve depende muito da nossa acção.

Quem decide a grande deslocação, o local de estadia e a vivência do quotidiano dispõe de uma grande liberdade de escolha; é um «cliente competitivo», que só vem ao Algarve se a oferta regional for capaz de o atrair. Chamamos miopia de *marketing*¹ à atitude da Intervenção Pública, Opinião Pública e iniciativa privada, que concentram a atenção na realidade nacional e regional, ou na oferta, e minimizam as necessidades, os desejos e a procura de quem dispõe de liberdade de escolher o lugar de estadia. Neste contexto, «cliente cativo» é o português, que vive em Portugal e cuja alternativa é emigrar. A Intervenção Pública, desde sempre habituada a lidar com clientes cativos, tem dificuldade em adaptar-se às exigências específicas do cliente competitivo.

A grande deslocação pode ser ou vir a ser suficientemente curta para o lugar da vivência do tempo livre ser o mesmo da residência suburbana (qualificada ou não) ou da visita de recreio da população residente.

– **conceitos formais e informais de Turismo** – Os conceitos formais de Turismo resultam da definição de conjuntos limitados e precisos de Actividades Turísticas, no seio do conjunto variado e de fronteiras difusas das actividades económicas que resultam da procura pelo viajar. O Estado define um conceito formal de Turismo, com base no Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos e disposições legais sobre Actividades Turísticas: entre outros, as Agências de Viagens e Turismo e os Estabelecimentos de Restauração e Bebidas. No seio deste conceito, as declarações de “de interesse para o turismo” ou de “utilidade turística” criam subconjuntos, ainda mais restritos, para efeitos de apoios públicos.

A União Europeia define, para fins estatísticos, conceitos formais que não coincidem totalmente com o definido pelo Estado, nomeadamente, por o

¹ Cf. artigo “Marketing Myopia” (*Harvard Business Review*, July/August, 1960): “was intended as manifesto. It did not pretend to take a balanced position” (Leavitt, 1986: 171).

Alojamento Turístico incluir as “residências secundárias, apartamentos, vilas, vivendas, chalés, etc., utilizadas durante a viagem de turismo por visitantes que são membros do agregado familiar proprietário das mesmas”².

O PROTAL de 2007 e outros Instrumentos de Gestão do Território criam conceitos próprios de alojamento turístico ou limitam a implantação, espacial, de algumas das Modalidades de Alojamento, definidas legalmente.

Na linguagem corrente, é frequente os interlocutores não partilharem o significado com que utilizam a palavra turismo. Utilizações mais qualificadas ilustram esta diversidade. O viajante para estanciar não é turista, para quem reduz turismo ao *tour* de motivação cultural (Urbain, 1993: 30). Para outros, “o turismo é uma ciência nova, assente na transversalidade, mas com fundamentos epistemológicos próprios” (Firmino, 2007: 27). As “instituições oficiais de turismo, os organismos que os Estados criaram para promover o seu turismo (Athayde, 1932: 307) são o Turismo, cujos 90 anos se comemoram em 2001.

– **o conceito informal de turismo que utilizamos** – Com base na observação da mutação do turismo do Algarve, definimos um conceito informal de turismo, que assenta nos seguintes elementos da viagem para estanciar: (i) a nova importância do tempo livre, durante a vida activa e os períodos de reforma, cada vez mais longos e de fases diferenciadas; (ii) o aumento de rendimento disponível para alocar a estadias temporárias do tempo livre ou residência permanente durante a reforma, num desses lugares de estadia; (iii) a aquisição da casa para a vivência do tempo livre; (iv) a acessibilidade mais fácil, barata e segura ao local de destino; (v) as instalações e os serviços, que permitem a explosão de criatividade das experiências, durante a vivência do tempo livre; (vi) a diversificação desta oferta, em Turismo de Negócios, estágios desportivos e eventos, entre outros; (vii) não ignorar o desenvolvimento económico e social, que atrai ao Algarve imigrantes de variadas nacionalidades e qualificações e provoca uma transformação profunda na população residente local; (viii) a Região e o País obtêm ganhos económicos (transferência de recursos do exterior, crescimento do produto *per capita* e emprego), sociais (partilha de espaços e de serviços entre os residentes do tempo livre e a população local) e culturais (cosmopolitismo e exposição ao mundo); (ix) o turismo e o desenvolvimento induzido serem económica, territorial e ambientalmente sustentáveis. Neste elencar, a transferência de recursos do exterior tem influência determinante e diferenciadora, em contradição com a minimização da sua importância pela Intervenção e Opinião

² WTO/United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis. Statistical Division, Recommendation on Tourism Statistics, 1993; Decisão da Comissão de 9.12.1998, relativa às modalidades de aplicação da Directiva 95/67/CE do Conselho, concernente à recolha de Informações Estatísticas no Sector do Turismo.

Pública, apesar de o endividamento externo do nosso País ser um dos mais graves problemas que enfrentamos.

O conceito que definimos (i) coexiste com outras modalidades de turismo (do urbano ao de Aldeia), que não hostiliza e com os quais partilha sinergias, ainda insuficientemente exploradas; (ii) permite, de uma maneira positiva, ultrapassar as insuficiências da Intervenção Pública, na oposição entre «imobiliária» e Turismo; (iii) não exclui, que, no seu seio, o Estado descrimine positivamente algumas modalidades da oferta, mas sem a elas reduzir o conceito global.

Desde as primeiras intervenções dos primeiros pioneiros³, o turismo do Algarve integra dois modelos de negócio: as estadias temporárias em hospedagem onerosa e o turismo residencial. O primeiro é do conhecimento geral. Diferente é o caso do turismo residencial, definido como o conjunto de actividades interligadas com a aquisição, por não residentes, na região, de uma casa para a vivência do tempo livre, em geral no quadro de um empreendimento turístico, para utilização exclusiva (temporária ou permanente), para rendimento exclusivo ou uma combinação de utilização e de rendimento. A casa do tempo livre pode, ainda, ser elemento da edificação dispersa ou estar integrada num núcleo urbano de habitação da população local. A casa do tempo livre é definida pela utilização em estadias temporárias ou residência permanente, durante o tempo livre de quem nela habita.

A procura e oferta final de cada um dos dois modelos de negócio assentam em dois outros: o da promoção de empreendimentos turísticos e o da oferta de terrenos, que a torna possível. Analisamos, sobretudo, o turismo residencial, porque cria problemas culturais, políticos, sociais, económicos e territoriais; para aligeirar a análise, consideramos apenas as casas do tempo livre, excluindo os espaços comerciais ou os destinados a infra-estruturas. Estas opções não implicam minimizar, entre outros, Hotéis, Estabelecimentos de Restauração e Bebidas, Agências de Viagem ou Aluguer de Automóveis Sem Condutor.

O turismo do Algarve é uma mutação no turismo existente até então. No presente texto, a palavra mutação é utilizada, sem analogia biológica, para ilustrar três mudanças estruturais precisas: no turismo e na economia do Algarve, a partir de 1962, e nas novas formas que a informalidade assume, uma vez consumada a ruptura política da década de noventa⁴; recusamos a expressão corrente de “o turismo está em constante mutação”.

– **empreendimento turístico e empreendimento de turismo residencial**

– Definimos empreendimento turístico como o conjunto, coerente e delimitado, de instalações e serviços, concebidos para a vivência das experiências do tempo livre, no quadro do conceito de turismo definido antes; o Empreendimento

³ O Capítulo 6 apresenta o modelo do turismo do Algarve e estes quatro modelos de negócio.

⁴ Vide, respectivamente, o Capítulo 7 e o ponto 2, a seguir.

dimento Turístico é o definido no âmbito das Leis dos Empreendimentos Turísticos. O empreendimento turístico compreende o de propriedade indivisa, cujas unidades de alojamento não podem ser vendidas⁵ e o de turismo residencial, cuja propriedade é dividida em casas do tempo livre, destinadas a ser vendidas; o ETPP é um empreendimento de turismo residencial, promovido e explorado no âmbito das LETs.

A morfologia de um empreendimento de turismo residencial pode assumir quatro formas: (i) em «altura», quando compreende um ou mais prédios de apartamentos, com infra-estruturas turísticas internas ou em logradouro turístico, com ou sem espaços verdes; (ii) em «extensão», quando formado por vivendas e pequenos blocos de apartamentos, equipamentos turísticos e outros, infra-estruturas urbanísticas e uma percentagem variável de área verde, comum ou privada (jardins de unidades de alojamento); (iii) em «conjunto de empreendimentos», um empreendimento, ele próprio «em extensão», que integra outros empreendimentos turísticos «em altura» ou «em extensão» e empreendimentos não turísticos, mas compatíveis com o turismo; (iv) a «estruturação da exploração de moradias dispersas», de origem diversa, por uma entidade exploradora, forma morfológica atípica de empreendimento de turismo residencial.

A implantação espacial designa a área ocupada pelo empreendimento e, em geral, difere da área de implantação da sua edificação; a diferença entre estas duas áreas é indicador de haver ou não uma arquitectura e um urbanismo em ambiente de *resort*.

A envolvente é o tipo da área em que o empreendimento se insere. No caso do empreendimento «em altura», pode ser em núcleo turístico, urbano-turístico ou urbano; no do empreendimento «em extensão», pode ser rural, em núcleo turístico ou num conjunto de empreendimentos; no do «conjunto de empreendimentos», pode ser rural ou em núcleo turístico. A envolvente pode variar ao longo do tempo, entre outros, quando passa de rural a turística, urbano-turística ou simplesmente urbana.

A integração territorial do empreendimento inclui a localização, a urbanização, a partilha de espaços e de serviços com a população residente e a formação da Paisagem Cultural do turismo. A integração territorial do turismo do Algarve compreende as relações cosmopolitas com os territórios onde se forma a procura ou que fornecem bens e serviços.

– **Leis dos Empreendimentos Turísticos** – Leis dos Empreendimentos Turísticos designa o conjunto das Leis Hoteleiras (de 1930, 1954, 1969 e 1986, incluindo Decretos Regulamentares e alguns Decretos-Leis de carácter pontual) e o Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento dos Empreendi-

⁵ Esta dicotomia é clara no nosso sistema jurídico; não exclui que a utilização da unidade de alojamento de um estabelecimento de propriedade indivisa possa ser vendida, durante um certo período de vários anos.

mentos Turísticos (de 1995 e de 1997). Nas LETs, interessam-nos as Modalidades de Alojamento, os Conjuntos Turísticos e a estruturação dos Empreendimentos Turísticos em Propriedade Plural (ETPPs).

2. Conceitos sobre turismo no Território

– **Ordenamento do Território** – Utilizamos a definição de “Aménagement du Territoire”, como “l’action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l’art) de disposer avec ordre, à travers l’espace d’un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu’ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques” (Choay e Merlin, 1996: 35).

– **urbanização turística** – Urbanização designa a “concentration croissante des populations dans les villes (autrefois) et dans les agglomérations urbaines (aujourd’hui)” ou “action d’urbaniser, de créer des villes ou d’étendre l’espace urbain” (Choay e Merlin, 1996: 815). No presente trabalho, urbanização turística designa a concentração crescente das populações que podem viver o tempo livre, em Estâncias ou Zonas de Turismo, (ontem), e, (hoje), em núcleos turísticos, núcleos e urbes urbano-turísticos e edificação dispersa, que formam uma área turística. Na linguagem corrente, «urbanização» designa ainda um conjunto imobiliário limitado, coerente e algo diferenciado da urbe em que se integra, e «urbanização turística» pode ser utilizada de maneira equivalente.

Entre 1963 e 1974, «núcleo turístico» é objecto de propostas políticas e urbanísticas, que não se concretizam e designação de utilização corrente em processos de licenciamento de grandes empreendimentos. Os «núcleos turísticos reais, fora dos perímetros urbanos» são uma das formas da urbanização turística do Algarve⁶.

No PROTAL de 1991, urbanização dispersa é a patologia inicial do Povoamento Urbano do Baixo Algarve, que consiste na multiplicação de núcleos de dinâmica urbana (turística e/ou residencial da população local), dispersos no território, pela facilidade de licenciar LUs, como instrumento de urbanização; patologia é utilizada no sentido económico, social e político de “excessos de uma prática e sua falta de regulação” e não no sentido biológico. Os vários núcleos urbano-turísticos e as quatro urbes urbano-turísticas do Algarve resultam da consolidação da urbanização dispersa, por um Perímetro Urbano, definido no quadro do PROTAL e dos PDMs⁷. Nas urbes urbano-turísticas, as populações residente e flutuante exigem a criação integrada de

⁶ Vide o ponto 1 do Anexo ao ponto 9.3.

⁷ Vide ponto 2 do Anexo a 9.3. e ponto 5 do Anexo ao corpo do livro.

uma cidade e de vastas áreas de vivência do tempo livre; este processo é evidente no caso de Portimão e observável no caso de Albufeira, apesar de não reconhecido pelos Modelos do Sistema Urbano Regional.

Consolidada a urbanização dispersa, identificamos duas patologias, no seio dos novos Perímetros Urbanos (PUs): (i) a Urbanização por LUs (com ou sem Plano de Pormenor) de toda a área disponível, o não recurso a Planos de Urbanização, ausência de Estrutura Ecológica Urbana e pequenas «cedências verdes», sem a coerência; (ii) o licenciamento de Edificação Urbana, por aplicação dos Regulamentos dos PDMs e de disposições legais, sem estruturação urbanística e com excessiva ocupação do solo.

A expressão “edificação dispersa” designa a transformação da dinâmica de dispersão e concentração de “habitações dispersas” do Povoamento Rural do Algarve de 1962 (inclui uma grande maioria de vivendas independentes)⁸, pela utilização como casa do tempo livre ou residência permanente da população local: é a terceira e última patologia recente do Povoamento Urbano do Baixo Algarve. Este conceito de edificação dispersa não inclui: (i) a aparente dispersão física de moradias de um conjunto urbanístico (Vilamoura ou Quinta do Lago) ou de um empreendimento de turismo residencial «em extensão»; (ii) a edificação dispersa, de cariz suburbano e mais concentrada, na proximidade de uma cidade.

A “edificação dispersa” e as outras três formas da urbanização turística criam e transformam a Paisagem Cultural do turismo e não podem ser dissociadas das pessoas e da sua acção, pois “The works of man express themselves in the cultural landscape” (Sauer, 1974: 321).

– **urbanismo turístico** – Urbanismo é “alternativement défini comme science, arte et / ou technique de l’organisation spatiale des établissements humains” (Choay e Merlin, 1996: 816). Urbanismo turístico é “a ciência, arte e/ou técnica da organização espacial dos estabelecimentos humanos destinados à vivência do tempo livre, na Área turística para onde viaja para estanciar, em residência temporária ou permanente, quem, para o efeito, disponha de rendimento disponível, tempo livre e uma acessibilidade fácil”. Uma vez “alargado o espaço urbano” pela urbanização turística, o urbanismo turístico estrutura as instalações e os serviços que permitem as experiências e criam valor para o cliente competitivo, que vive o tempo livre; é algo de diferente de organizar os estabelecimentos humanos para a vivência do quotidiano para os portugueses, clientes cativos. Há diferenças substanciais entre estas duas maneiras de organizar o viver do imutável ciclo das 24 horas.

O urbanismo turístico em «meio urbano-turístico» é caracterizado por uma densidade média-alta e alta, quase ausência de paisagismo, inserção em espaço público de valorização e manutenção municipal e nele dominam as regras da Urbanização e Edificação, com interpretação a nível municipal.

⁸ Vide a origem da edificação dispersa em 4.3. e o seu detalhe em 9.3.3.

O urbanismo turístico em «ambiente de *resort*» é caracterizado por baixa densidade de construção, em ligação com áreas mais densas, paisagismo (colectivo e privado) adequado e cuidado, melhoradas infra-estruturas urbanísticas e para a vivência do tempo livre. O «ambiente de *resort*» exige um «núcleo turístico» ou um empreendimento de turismo residencial, com uma administração, que garanta o pagamento, pelos proprietários das unidades de alojamento, dos custos acrescidos da manutenção e conservação dos seus elementos invariantes e diferenciadores, no quadro de um modelo fiscal adequado. Na ausência desta administração, o «ambiente de *resort*» é de limitada sustentabilidade turística, pois acaba por dar lugar a espaço público indiferenciado e mantido pela autarquia.

– **«imobiliária» e Turismo** – A oposição entre «imobiliária» e Turismo é elemento do posicionamento de sectores da Intervenção Pública e da Iniciativa Privada, para escapar à hostilidade, da Opinião Pública e do Sistema Político e Administrativo do Turismo, Ambiente e Ordenamento do Território, à «imobiliária turística do Algarve». A realidade económica objecto desta oposição resulta do enquadramento político e legal, desde 1962, da procura / oferta por turismo residencial pelas Leis dos Empreendimentos Turísticos e pelo Licenciamento Municipal da Urbanização e Edificação.

Para visões redutoras do turismo, como são a da «hotelaria tradicional» e dos «hoteleiros», «imobiliária» designa o alojamento turístico, fora de um ETPP, não distinguindo as camadas paralelas da utilização exclusiva da casa de férias. A «imobiliária» pode, também, ser identificada com urbanismo turístico em «ambiente urbano-turístico» (mesmo quando este integra Empreendimentos Turísticos) e Turismo identificado com o urbanismo turístico em «ambiente de *resort*» (mesmo que este integre uma maioria de alojamento de gama alta, mas não classificado pela DGT).

De acordo com as ideias dominantes, «imobiliária» é identificada com a “ausência de serviços da segunda habitação”, o que ignora três realidades: (i) serviço, no sub-modelo da utilização exclusiva, é o que o cliente valoriza e não o que é importante para outro modelo de negócio ou para quem legisla; (ii) a “ausência de serviços da segunda habitação”, localizada em empreendimento de turismo residencial, não pode ser identificada com a “ausência do serviço hoteleiro”; (iii) há uma diferença entre o «prédio urbano com campainhas no exterior» e condomínios qualificados ou empreendimentos em extensão, ambos com a prestação dos serviços adequados à utilização exclusiva dos apartamentos ou vivendas.

Mais de quarenta anos de Intervenção Pública, dominada pela oposição entre «imobiliária» e Turismo, explicam parte das patologias no Povoamento Urbano do Baixo Algarve. O conceito de turismo que utilizamos responde às exigências do mercado e permite à Intervenção Pública aumentar a cadeia de valor do turismo, respeitar os diferentes actores da iniciativa privada, valorizar todos os submodelos de negócio (não se identificando apenas com

alguns) e, por último, mas não menos importante, formalizar a política adequada à diversificação do mercado da hospitalidade: os vários tipos de residência permanente durante a reforma.

– **Paisagem Cultural do turismo** – Em 1963, o MOP define a «integração dos edifícios na paisagem [natural]» e distingue “os trechos costeiros cujo interesse paisagístico motiva especiais preocupações e consequentes condicionamentos” de “outras zonas da faixa costeira”, nas quais o “factor paisagístico” é considerado “de secundária importância, permitindo uma muito maior liberdade de concepção dos projectos das edificações”⁹. Em 1965, o próprio CT admite, “no Algarve, cinco ou seis pontos cuja situação é bem definida, onde se poderão permitir grandes construções [...] nas grandes zonas consideradas prioritárias. O que é preciso é que essas grandes estruturas materializem o enquadramento de elementos de raiz local, na arquitectura funcional. E isso parece ser possível. Faz-se apelo ao esforço criador dos arquitectos”; em 1976, a DGT defende o conceito de “paisagem sensível”, que se “opõe frontalmente àquele defendido pelo PRA e durante a sua preparação, no qual a esta paisagem só corresponderia a zona de arribas, desprezando, quanto a nós, a sensibilidade e até fragilidade, nalguns casos, dos grandes areais”¹⁰.

Conceição Silva¹¹ critica a política oficial de “considerar que a integração dos edifícios na paisagem deva, necessariamente, corresponder ao seu não aparecimento volumétrico nessa paisagem”, política que “parece ter conduzido alguns serviços ligados ao turismo a considerarem os edifícios como indesejáveis e o seu aparecimento como uma acção destruidora da paisagem existente”. Conclui que “A paisagem não foi suficientemente valorizada e a arquitectura, que em todos os tempos teve uma das maiores acções culturais, cede a favor da paisagem algarvia. Não houve assim uma desejável contribuição da arquitectura e a correspondente valorização da paisagem”. Conceição Silva concretiza as suas ideias no Hotel da Balaia.

Em 1970, a DGT altera a posição assumida pelo CT, em 1965, e contesta a edificação em altura¹², pois “parece não existir a necessidade de se considerarem edifícios de 8 e mais pavimentos com fortes impactos na paisagem local, se as densidades habitacionais que se propõem (cerca de 300 habitantes por hectare) se podem atingir com soluções mais baixas e de outro tipo;

⁹ Despacho de 4.11.1963, sobre o Hotel Alvor e Prainha; cinco destas “outras zonas” são os primeiros Sectores do Planeamento Sub-Regional.

¹⁰ Respectivamente, “Princípios que informam a política de construção para o desenvolvimento do turismo” (carta do Comissariado do Turismo à Anglopor, 9.6.1966), e Parecer da DGT sobre a Anglopor (8.3.1976), com uma proposta alternativa que não é apresentada em 1967 (vide Capítulo 12).

¹¹ Parecer para a empresa Salvor, de 29.4.1970.

¹² Parecer sobre o Sector 4, de 1970.

estas soluções, estes tipos de edifícios-torres, que são, quanto a nós, fórmulas de *habitat* urbano de utilização corrente em países fortemente industrializados, insere-se com certa dificuldade nos aglomerados Algarvios e seriam talvez de evitar quando se destinam a ocupação turística”.

As *cérceas* nas avenidas marginais da Praia da Rocha, Armação de Pêra e Quarteira justificam estudo específico, que permita compreender como o disposto nos planos urbanísticos (edifícios de 3 a 4 pisos) dá lugar a correnteza de prédios com um número de pisos superior ao triplo do previsto; só conhecendo como se relacionam proprietários, promotores, licenciadores e compradores finais, podemos identificar o *culture group* que cria este elemento da Paisagem Cultural do turismo.

Nesta Paisagem, distinguimos três elementos: (i) o mais forte, pela realidade actual e potencial futuro, é formado pelas grandes áreas do urbanismo turístico em «ambiente de *resort*», quase sempre reforçado pela verdura não edificada do campo de golfe; (ii) o mais polémico é a dinâmica turística da urbanização dispersa do período pré-PROTAL e a sua consolidação, pelos PDMs, em grandes áreas de urbanismo turístico em «ambiente urbano-turístico»; (iii) o que mais território compromete e mais estudo exige é a utilização residencial e turística da edificação dispersa.

Em todos os casos, a formação e transformação da Paisagem Cultural do turismo é obra de um *culture group* que a cria, pela transformação da Paisagem Natural ainda existente e pela “rejuvenation of the cultural landscape”, que tinha chegado ao fim “of its cycle of development”. A identificação desta Paisagem exige investigação profissional, para além deste apresentar de alguns dos seus elementos.

– **ruptura política dos anos noventa e informalidade** – Entre os anos trinta do século XX e a actualidade, as disposições legais sobre Território conhecem dois períodos, separados pela ruptura política que tem lugar nos anos noventa. A demissão de Duarte Pacheco marca o início do primeiro período, durante o qual «a Lei estrutura a informalidade»; muita da urbanização da Costa do Sol, das áreas de Lisboa e Porto, do Algarve e de outras zonas do nosso País tem lugar durante este período, com as consequências que podemos observar. Durante os Governos de maioria absoluta de Aníbal Cavaco Silva, a combinação do ímpeto político do Primeiro-Ministro, a concentração de poder no MEPAT e as exigências Ambientais da Europa fazem aprovar novas disposições legais, aplicadas com um rigor diferente; o PROTAL de 1991 é o ícone desta ruptura.

Não se muda o País por Decreto-Lei. Em 2007, é aprovada “A sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro”¹³. Os Regulamentos

¹³ Respectivamente, Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que reúne num só diploma os regimes jurídicos do licenciamento municipal de loteamentos urbanos e obras de urbanização e de obras particulares, e Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

municipais (com destaque para os dos PDMs) e a complexidade e a instabilidade da Legislação, de que este Decreto-Lei é exemplo, são dois de vários factores que criam o meio ecológico favorável à mutação da informalidade tradicional em interpretações criativas das suas disposições, no seio de muitos PUs do Algarve¹⁴.

Em 2003¹⁵, a produtividade em Portugal é “cerca de metade da média dos países europeus mais produtivos”, pelo efeito de seis «Barreiras à Produtividade», das quais três são: (i) a “informalidade, descrita como o não cumprimento das obrigações por parte dos agentes económicos”; (ii) a “inadequação da regulamentação à promoção do bom funcionamento do mercado”, na qual se explicita a “introdução de requisitos que impedem a optimização operacional e comercial da actividade das empresas”; (iii) e o “ordenamento do território e burocracia no licenciamento e outros processos”, na qual se menciona “processos de licenciamento (e outros) complexos, insuficientemente coordenados, heterogéneos e pouco transparentes” – no presente texto, informalidade designa o conjunto destas três barreiras.

A qualificação da relação entre Território e turismo exige uma nova ruptura política, na legislação e práticas vigentes.

3. Intervenção Pública e iniciativa privada

– **Intervenção Pública** – Em 1940, António Ferro secundariza o facto de o Turismo ser “indiscutível factor de riqueza e de civilização” e dá prioridade ao Turismo como “um meio seguríssimo não só de alta propaganda nacional como de simples propaganda política” (Ferro, 1949: 35). A Intervenção Pública no Turismo tem sempre de compatibilizar Economia ou Propaganda (na actualidade, Imagem e Comunicação), em proporções que variam, segundo os actores em cena, o cenário e o tempo em que actuam.

A Intervenção Pública compreende quatro níveis. O primeiro é o magistério de influência do Presidente da República. Desde Salazar, a Decisão Estratégica está na área de intervenção do Primeiro-Ministro, quando toma decisões que envolvem várias áreas do Governo. No final de 2006, começa a ser ultrapassado o papel menor da Política e Administração do Turismo, na relação com a Transversalidade do Turismo: a tradicional, dos Transportes, Infra-Estruturas Urbanísticas, Segurança, Fiscalidade, Saúde; e a nova, do Património, Ambiente e Ordenamento do Território. Designamos por Sistema Político Administrativo o conjunto de todas estas sedes de Políticas e as respectivas Administrações. O quarto nível é o das Câmaras Municipais, no

¹⁴ Vide (Ordem dos Engenheiros, 2008).

¹⁵ Ministério da Economia, Portugal 2010: Acelerar o crescimento da produtividade, Setembro de 2003.

seio das quais domina a influência do Presidente e de alguns responsáveis dos Serviços, com intervenção na Urbanização e Edificação; a mera observação permite identificar a simultânea formação de uma nova geração de autarcas e de um Sistema Político Administrativo Local, que lida com simples eleitores, variados interesses, elites locais mais influentes e iniciativas empresariais de maior ou menor escala.

Agentes da Intervenção Pública, reféns da hostilidade da Opinião Pública e do Sistema Político Administrativo, têm dificuldade em ocupar-se de problemas da economia real do turismo e refugiam-se num *escapism*¹⁶ multi-forme, de que são exemplos: defender o «Turismo de Qualidade», condenar o «turismo massificado e predador» ou «corrigir os erros do passado». O que ganham em vã glória perdem em capacidade de intervenção efectiva.

– **iniciativa privada** – Quando começa o novo turismo, a iniciativa privada vive entre “dificuldades e inúteis formalidades” e “um regime de plena licenciosidade e anarquia”¹⁷. Muito dependente da decisão arbitrária ou discricionária da Intervenção Pública, ao longo de muitos anos, a grande maioria das empresas “faz tudo o que lhe consente e consente tudo o que se lhe faz”¹⁸; ignoramos quantas vezes a Intervenção Pública não faz o que deve e lhe é consentido e consente demais o que a iniciativa privada faz, por saber que tal se lhe consente. Neste final de 2006, diminui a licenciosidade e a anarquia, está formada uma nova geração de “dificuldades e inúteis formalidades”, mas aumenta a capacidade de intervenção associativa das empresas, que deixam de apenas procurar «soluções individuais para problemas colectivos».

Apesar de o Algarve ser uma das mais abertas, cosmopolitas e competitivas regiões do País, a visão que dela tem muita da Intervenção Pública e iniciativa privada evidencia sintomas de miopia de *marketing*, quando sobrevaloriza pequenas realidades nacionais ou regionais e minimiza as exigências da procura. No caso da iniciativa privada, “The failure is at the top” (Leavitt, 1986: 141) e actuando em economia aberta, o mercado obriga a prevenir a miopia ou, muitas vezes tarde demais e com custos sociais, sanciona quem não o faz. O caso da Intervenção Pública é diferente, pelo poder de que dispõe na relação com promotores e clientes cativos, pelas suas regras de funcionamento, por não estar directamente dependente de *benchmarks* internacionais e pela sua dependência de eleitores e do calendário eleitoral.

¹⁶ «Escapism» é definido como “The tendency to seek, or practice of seeking, distraction or relief from reality” (The New Shorter Oxford English Dictionary).

¹⁷ Vide o ponto 4.1. do Anexo.

¹⁸ Citamos, de cor e sem menção da fonte, uma frase do General de Gaulle, sobre o Partido Comunista Francês.

¹⁸ Citamos, de cor e sem menção da fonte, uma frase do General de Gaulle, sobre o Partido Comunista Francês.

I PARTE

O Território do Algarve em 1960

Em 1962, quase todo o território do Algarve está transformado pelo Homem. A pequena área ocupada pela Paisagem Natural localiza-se, em boa parte, junto ao mar e é nela que ocorre a maior transformação provocada pelo turismo.

Muito do Território do Algarve é ocupado por uma Agricultura e práticas florestais arcaicas e insustentáveis, que estão na origem da sua desertificação humana e ameaça de desertificação física. Os que diagnosticam os problemas, propõem soluções e antecipam os traumas de um êxodo desorganizado não são escutados e acabam esquecidos. Ainda na década de cinquenta, quando o êxodo já está em curso, as propostas humanistas de “uma melhor arrumação demográfica do território” (Caldas, 1959: 229) são ignoradas e, depois, varridas pela violência das transformações sociais. A vida dura e de privações dos pescadores, a falência de muitas fábricas de cortiça, desde a década de cinquenta, a fragilidade da indústria conserveira e a inevitável destruição de muitas actividades tradicionais (dos alfaiates às olarias) tendem a ser esquecidas ou sublimadas. Os arcaísmos, edificações, artefactos e actividades deste Algarve tradicional exigem um digno Museu Etnográfico, curiosamente esquecido pelos inúmeros alvitres oficiais¹.

Os arcaísmos e a pobreza de uma agricultura ambiental e economicamente insustentável levantam duas questões. A primeira é a da avaliação das Estratégias, Planos e Programas, quase exclusivamente baseados na valorização dos recursos endógenos, de comprovada incapacidade em criar uma nova Paisagem Cultural na Serra e em outras áreas da desertificação humana. Esta nova Paisagem é criada por um novo “culture group”, que não pode ignorar a ecologia do território e o que resta do “culture group” antecedente, que, ao longo de dezenas de anos, leva a Paisagem Cultural do passado ao fim do seu ciclo de desenvolvimento. Na ausência deste novo “social group”, trilhamos o caminho da desertificação humana e da renaturalização de vastas áreas do Algarve.

¹ Entre outros estudos, pouco divulgados ou esquecidos, vide O Algarve Revisitado, de Jacinto Palma Dias e João Brissos.

A segunda consiste em saber quais são, em concreto, os “traditional lifestyles in rural áreas” (EEA, 2006: 88), susceptíveis de serem mantidos numa Área Ambiental. O passado levanta questões actuais à Política para as Áreas Ambientais: (i) onde acaba o arcaísmo e começa a tradição a preservar? (ii) qual a inovação permitida, de modo a garantir a presença humana, em Áreas Ambientais, cujo ordenamento é suposto ser antropogénico?

A área em causa é mais vasta do que as Áreas Ambientais e é, correntemente, designada por Interior, apesar de se estender, em alguns casos, até ao mar. Dispomos de uma definição oficial da Serra (SEA, 1972: 10), mas é difícil definir, rigorosamente, o Interior, área que inclui a Serra e outras zonas de desertificação humana. O seu desenvolvimento tem assentado nas escassas transferências de recursos públicos, do que resta de actividades tradicionais, de iniciativas empresariais, quase heróicas, e da “valorização dos recursos endógenos”. Chegamos ao momento de explicitar a escolha entre duas vias: (i) a desertificação humana e a conseqüente renaturalização da Paisagem, pelo mero efeito da biologia e da insuficiência (essa, sim, endógena) deste modelo de desenvolvimento; (ii) no respeito das pessoas e tradições e na recusa de arcaísmos e pobreza, atrair actividades, com capacidade «exportadora», que justifiquem a imigração, indispensável ao evitar da desertificação humana. A degradação do solo, a fragmentação da propriedade e as conseqüências perversas dos excessos das exigências ambientais criam obstáculos, a exigir esclarecida Intervenção Pública.

A saudade das praias virgens para desfruto de alguns visitantes privilegiados, servidos por algarvios pobres e «autênticos», está desacreditada. A idealização da vida do campo pelo cidadão, o tempo que passa, as memórias que se perdem ou constroem esbatem o discernimento em reconhecer como a extrema pobreza da grande maioria da população do Algarve e a insustentabilidade económica e ambiental da Agricultura são, cada vez mais, sublimadas por referências a actividades tradicionais e ao património cultural da Região. A imagem de um Algarve tradicional, povoado por gente feliz que vive em harmonia com a natureza e é «destruído» pelo turismo, parece não corresponder à realidade, mas domina muitas intervenções, populares ou eruditas, mais baseadas em opiniões pessoais do que em dados reais.

No início da segunda metade do século XX, a Região mostra “indicadores sociais que a remetiam para uma situação de profundo atraso estrutural. Educação, saúde, ambiente, acessibilidades, etc., traduziam-se, então, por níveis de prestação que colocavam o Algarve na cauda das regiões portuguesas”. (Guerreiro, 2003: 4).

1.

A Paisagem Natural Humanizada

1.1. Paisagem Natural e Paisagem Cultural

As transformações por que passa o território do Algarve podem ser compreendidas com recurso à noção de paisagem¹, definida como “the unit concept of geography, to characterize the peculiarly geographic association of facts. Equivalent terms in a sense are «area» and «region». [...] It may be defined, therefore, as an area made up of a distinct association of forms, both physical and cultural” (Sauer, 1974: 321). A paisagem está “in continuous process of development or of dissolution and replacement. [...] The area before the introduction of man’s activity is represented by one body of morphological facts. The forms that man has introduced are another set. We may call the former, with reference to man, the original, natural landscape. [...] The works of man express themselves in the cultural landscape. There may be a succession of these landscapes with a succession of cultures. They are derived in each case from the natural landscape, man expressing his place in nature as a distinct agent of modification”. Nesta transformação, “The cultural landscape is fashioned from a natural landscape by a culture group. Culture is the agent, the natural area is the medium, the cultural landscape is the result. Under the influence of a given culture, itself changing through time, the landscape undergoes development, passing through phases, and probably reaching ultimately the end of its cycle of development. With the introduction of a different – that is, an alien – culture, a rejuvenation of the cultural landscape sets in, or a new landscape is superimposed on remnants of an older one. The natural landscape is of course of fundamental importance, for it supplies the materials out of which the cultural landscape is formed. The shaping force, however, lies in the culture itself”.

¹ Duas observações: (i) no que segue, “landscape” é diferente de “landscape architecture”, definida como “The art and science of creating open-air spaces as environment for human-life” (Fleming e outros, 1998: 328); (ii) a expressão “the end of its cycle of development” é diferente do “The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution” (Butler, 1980), pela substância do processo em causa e pela diferente escola de pensamento geográfico.

Em 1962, a maior parte da Serra é uma paisagem cultural, “reaching ultimately the end of its cycle of development” e da qual o Homem está a ser expulso. A nova paisagem que é “superimposed on remnants of an older one” parece ser a da desertificação humana e renaturalização do território. Após sucessivos Programas, Planos e Estratégias, entre 2004 e 2005, durante a elaboração do PNPOP, é proposto o “lançamento de um programa estruturante para a Serra”, descrita como “um espaço em acelerado processo de despovoamento”, no qual se manifestam “fortes tensões” entre o «Desenvolver» (“travar a desertificação humana e as intenções de concretização de alguns empreendimentos turísticos”) e o «Conservar» (“normas de protecção ambiental e paisagística numa área de forte sensibilidade”). Há que debater as “fortes tensões” entre algumas centenas de hectares de empreendimentos turísticos, no seio de um espaço de 311 400 hectares, e a proposta final do PNPOP: “Um modelo específico de ocupação deste território deverá ter como vector estratégico o reforço da interacção e complementaridade com o litoral, bem como uma maior inserção das actividades económicas nas cadeias de valor da região”².

Na faixa costeira, que é transformada pela urbanização turística ou residencial, parece existir algo da paisagem natural, anterior à “the introduction of man’s activity”.

Sauer acrescenta: “The morphologic discipline enables the organisation of the fields of geography as positive science. A good deal of meaning of area lies beyond scientific regimentation. The best geography has never disregarded the aesthetic qualities of landscape, to which we know no approach other than the subjective. [...] To some, whatever is mystical is an abomination. Yet it is significant that there are others, and among them some of the best, who believe, that having observed widely and chartered diligently, there yet remains a quality of understanding at higher plane that may not be reduced to formal process”. A referência às “*paisagens fossilizadas*, os *esqueletos* do que já foram belas paisagens humanizadas, que deram personalidade a este ou àquele território” (PNPOP, 2007: 2-238), é uma avaliação estética, algo deslocada em documento do Governo, e sublima a realidade do que parece ser o fim do ciclo de desenvolvimento de paisagens, como é o caso da Serra do Algarve; o seu fim é antecipado na denúncia “do homem que teima em tornar nus os montes que o rodeiam, arroteando, lavrando, lançando nele cabradas daninhas, fazendo carvão, incendiando, numa ânsia de chegar ao fim da tarefa de demolição que a ele próprio se impôs e que impressiona?” (Guerreiro, 1951: 15). A via para entender a evolução da agricultura tradicional da Serra do Algarve parece passar pela investigação dos factores que fazem dela uma actividade sem sustentabilidade económica e ambiental.

Opiniões eruditas sobre a paisagem cultural do turismo do Algarve re-

² As propostas do PROTAL de 2007 (cap. III, ponto 1.2. e cap. V, ponto 4.2.) são de leitura obrigatória para o leitor mais curioso; a sua crítica está fora do âmbito do nosso trabalho.

sultam mais do exercício da liberdade de expressão do que da compreensão “at higher plane” e não terão sido precedidas pelo “having observed widely and chartered diligently”. Assim, a transformação da paisagem no Litoral urbanizado exige do PNPOT uma referência mais qualificada do que “a dinâmica avassaladora de ocupação urbana e edificação urbana no litoral” (PNPOT, 2007, 2 – 242). A liberdade de expressão parece estar na origem de “As Quarteiras são Almadas para pior, as Vilamouras, Estoris já desastrosos. Nunca arquitectos e engenheiros projectaram tanto como nos Algarves, nestas três décadas, mas também nunca se deve ter acumulado tanto disparate ou tantos golpes baixos urbanístico-arquitectónicos, como nessa galinha de ovos de betão” (Portas, 1991: 91).

1.2. Formas da Paisagem Natural Humanizada

No Algarve, a suavidade e estabilidade do clima permitem o desenvolvimento “não só do turismo, mas também como residência prolongada para pessoas desejosas ou necessitadas de repouso” (DGSU, 1966: 36). Admitimos que o clima do Algarve não se altera significativamente nos próximos vinte anos; as alterações climáticas são globais e a responsabilidade regional consiste em organizar a gestão das suas possíveis consequências e contribuir para a minimização das suas causas. Entre outros, lembramos a política para a água, a florestação e a eficiência energética dos edifícios (o conforto da vida moderna exige aquecimento central, no Inverno, e ar condicionado, no Verão).

A geomorfologia condiciona a presença do homem e das suas actividades³. A Serra do Algarve “compõe-se de duas partes que contactam apenas pela portela de S. Bartolomeu de Messines (161 m): as Serras do Caldeirão e de Monchique” (Feio, 1952: 10). A Serra ocupa 296 860 hectares de “solos derivados do xisto”, 6 684 “provenientes de sienito” e 7 818 de “pequenos aluviões e coluviais dispersos, no meio daqueles e, também, as áreas sociais” – um total de 311 400 hectares, 62,3% do território regional (SEA, 1972: 10). A Serra prolonga-se para Norte, pois “nenhum acidente tectónico introduz descontinuidade topográfica significativa; as mesmas paisagens repetem-se dum e doutro lado dos limites do antigo reino” (Cavaco, 1976: 13). Aceite esta continuidade, “ou se engloba no Baixo Alentejo todo o Algarve primário serrano, [...], o que lhe dava as características de uma sub-região alentejana, ou então é preciso levar as fronteiras do Alto Algarve até onde tais elementos personalistas se apresentam” (Medeiros-Gouvêa, 1938: 120). As propostas para a Serra parecem não poder ignorar a continuidade com parte do Baixo Alentejo e a diferença de Monchique. A Sul, “A corrente Li-

³ Ver os Mapas de Esboço Morfológico de Orientação e Petrográfico (Feio, 1952).

toral, que percorre o Algarve no sentido W-E, carrega-se de detritos nas arribas do Litoral ocidental e constrói com eles, a partir do Ancão, um lido em forma de arco muito amplo. Este lido é uma forma de acumulação marinha característica; interrompem-nos várias «barras», que se observam não só nos mapas modernos mas também em todos os antigos”. (Feio, 1952: 11). Em 1962, a pesca e a presença humana na orla costeira parece não terem ainda alterado o curso normal da Natureza.

A Área e Classes de Capacidade de Uso do Solo (Quadro 1.I) não são imutáveis, mas condicionam a utilização do solo e não podem ignorar factores culturais, como a estrutura fundiária e a edificação dispersa.

Quadro 1.I: Área e Classes de Capacidade de Uso do Solo no Algarve

Classe	Características	Área em ha	%
A	Poucas ou nenhuma limitações. Sem riscos de erosão ou riscos ligeiros. Susceptível de utilização agrícola intensiva.	26 135	5,24
B	Limitações moderadas. Riscos de erosão, no máximo, moderados. Susceptível de utilização agrícola moderadamente intensiva.	34 273	6,87
C	Limitações acentuadas. Riscos de erosão, no máximo, elevados. Susceptível de utilização agrícola pouco intensiva.	40 159	8,05
D	Limitações severas. Riscos de erosão, no máximo, elevados a muito elevados. Não susceptível de utilização agrícola, salvo casos muito especiais. Poucas ou moderadas limitações para a pastagem, exploração de matos e exploração florestal.	50 401	10,10
E	Limitações muito severas. Riscos de erosão muito elevados. Não susceptível de utilização agrícola. Severas a muito severas limitações para a pastagem, exploração de matos e exploração florestal. Ou servem apenas para a vegetação ou floresta de protecção ou recuperação, ou não são susceptíveis de qualquer utilização.	336 662	67,45
Áreas Sociais		10 649	2,13
Salinas		846	0,16
Total		499.123	100

Fonte: SROA, 1970, citado a partir do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Algarve, vol. I – Caracterização da Situação Territorial de Referência, p. 38.

A precipitação no Algarve (CCDRA – Anexo J, 2003) varia, em termos

médios, entre a Serra e o Baixo Algarve (1 277 e 406 mm), com 653 mm de “valor médio ponderado para todo o Algarve”, e entre os semestres húmido e seco (80% e 20%). Ao longo do tempo, alterna anos de chuvas abundantes com períodos de chuvas insuficientes, que dão origem a secas. Os recursos hídricos superficiais compreendem duas bacias hidrográficas (Ribeiras do Algarve e Guadiana) e a relação com a do Rio Mira. O declive do trecho montanhoso das Ribeiras do Algarve é, em geral, acentuado e formado por um substrato rochoso pouco permeável, pelo que a maior parte dos cursos de água “possui um regime torrencial com caudais nulos ou muito reduzidos durante uma parte do ano”. Em consequência desta realidade, “O problema de armazenamento de água na serra algarvia e a sua distribuição pelo litoral semiárido, embora constitua um empreendimento de êxito económico e social indiscutível, vem sendo adiado desde o tempo dos árabes”⁴. Os Recursos Hídricos Subterrâneos são formados por 17 aquíferos principais e os recursos médios renováveis são estimados em 190 milhões de metros cúbicos por ano. A disponibilidade de água é limitada pelos cursos de águas (secam durante a estiagem) e pelo acesso aos recursos hídricos subterrâneos, dependente dos aparelhos primitivos de elevação da água (Dias e outros, 1986). A falta de água para consumo público e muita da agricultura e do pomar de sequeiro resulta da fraca disponibilidade de água, apesar da abundância dos recursos hídricos.

Em 1962, a vegetação da Paisagem Natural parece ter desaparecido e, em algumas encostas quase inacessíveis da Serra “só a lembrança das roças, das pastagens e outras destruições milenárias, pode corrigir a impressão de espontaneidade que dá este manto de arbustos, denso e uniforme como uma vestimenta primitiva das serras e dos vales” (Ribeiro e outros, 1999: 582).

1.3. Áreas Sub-Regionais

De Norte para Sul⁵, retemos a Serra e o Baixo Algarve, dividido em Barrocal ou Baixo Algarve Calcáreo e Litoral (Cavaco, 1976). Para uns, Barlavento e Sotavento é “uma divisão de origem em grande parte erudita e de interesse exclusivamente agrícola, pois diz respeito apenas ao desenvolvimento das culturas mais precoces”. (Girão, 1933: 141); segundo outros, estas designações são próprias de gente do mar: “Barlavento e Sotavento querem dizer, respectivamente, donde e para onde sopra o vento. Antes do aparecimento dos motores era natural que os homens do mar se preocupassem com os ventos dominantes e usassem, até certo ponto, uma terminologia adequa-

⁴ Manuel Gomes Guerreiro (*Diário de Notícias*, 23.09.1984).

⁵ Esta síntese ignora, a Sul da Serra, “uma estreita faixa de solo proveniente do triássico, e que possui, por vezes, excelentes condições agrícolas” (Guerreiro, 1951: 1).

da” (Brito, 1982: 11). Propostas futuras (PROTAL, 2007) são antecipadas: “poderiam ainda associar-se os três concelhos de Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de Santo António para formarem a sub-região fluvial do Guadiana; e, fazendo *pendant* com esta, a Ocidente, não faltariam motivos para reunir também os concelhos de Aljezur e Vila do Bispo numa sub-região com caracteres próprios, constituindo o chamado «celeiro do Algarve»”⁶. (Girão, 1933: 142).

1.4. Transformação e Destruição

Na tentativa de conceptualizarmos a nossa experiência profissional, a observação da realidade e a investigação que realizamos, recorreremos a um geógrafo esquecido (Carl Sauer) e à Geografia Humana, algo ultrapassada pelas mais variadas correntes do pensamento geográfico⁷. Evitamos o recurso a sínteses e modelos, não precedidos por diligente observação e interpretação. Retemos a imagem de Orlando Ribeiro, Mariano Feio, Ernesto Veiga de Oliveira e tantos outros a calcorrear Portugal a pé. O estudo da relação entre Território e turismo exige, entre outros, voar para áreas turísticas, calcorréá-las em automóvel e, depois, paciente investigação para procurar compreender como o turismo transforma a Paisagem. A expressão «o turismo destruiu o Algarve» é um excesso de linguagem de conotação negativa, pouco compatível com uma análise serena da realidade.

⁶ Ver a crítica ao «celeiro do Algarve» no ponto 2.1.

⁷ Ver, nomeadamente, Peet (1998) e, sem falta, Ribeiro (1980).

2.

A Economia

2.1. Agricultura, Pecuária e Floresta

• A utilização do solo

Em 1875 (Pery, 1875: 108), a superfície produtiva do Algarve é estimada em 235 000 hectares e a inculta em 236 000. Em 1951 (PFAa, 1951: 22), há 55 800 hectares de área inculta, resultante de “superfícies que foram directamente cedidas pela floresta através do seu decaimento ou rejeitadas por uma agricultura utópica depois duma exploração de empobrecimento” e que é “deixada livre para uma pobre vegetação espontânea, utilizada somente como subsídio de uma igualmente pobre pecuária (ovinos e caprinos geralmente)” (DGSU, 1966: 93). A diminuição da área inculta é compensada pelo aumento da agricultura de sequeiro (culturas arvenses e pomar de sequeiro), que se estende “indiscriminadamente até sobre terrenos naturalmente pobres (quanto a humidade, quanto a substâncias nutritivas, quanto a elementos orgânicos) e inaptos pela sua estrutura física, topografia e clima” (DGSU, 1966: 92). O Quadro 2.I resume a utilização do solo, no Algarve do início dos anos sessenta¹

**Quadro 2. I – Utilização do solo no Algarve, no início dos anos sessenta
(em milhares de hectares)**

UTILIZAÇÃO	ÁREA	UTILIZAÇÃO	ÁREA
AGRÍCOLA DE REGADIO	19,5	INCULTO	55,8
AGRÍCOLA DE SEQUEIRO	334,0	SAPAL	6,3
AGROFLORESTAL	17,6	SALINAS	0,8
FLORESTAL	54,5	ÁREA SOCIAL	10,7
TOTAL 499,2			

Fonte: DGSU, Antepiano Regional do Algarve, Outubro, 1966, p. 98.

¹ O Quadro 2.I inclui os números do Plano de Fomento Agrário, de 1951, excepto no caso da utilização agrícola de regadio.

Em 1951 (PFAa, 1951: 22), as culturas arvenses de sequeiro, em terra campa, ocupam 233 500 hectares (47% da Região), espalhados por todo o Algarve, mas é na Serra que ocupam mais área e mais consequências têm. Em 1868, os povos da Serra no “sítio em que uma vez semearam, não torna a receber amanhã senão passado um grande período, cuja duração varia de 6 a 20 anos” (Relatório, 1868: 143). Em 1906 (Silva, 1906: 34), são mencionados a excessiva divisão da propriedade, o solo “de resultados pouco compensadores para a cultura cerealífera” e “Os processos de cultura são os mais rudimentares e primitivos, e os mesmos em toda a serra do Algarve”; em conclusão, “1.^a A cultura cerealífera nas encostas da serra não recompensa nem o capital, nem o trabalho do lavrador; 2.^a Só a arborização florestal pode valorizar estes terrenos”. A cultura do trigo em terrenos impróprios para o efeito é anterior à “Campanha do Trigo”², continua após esta e prolonga-se até à actualidade recente.

Dispomos de um testemunho sobre a “campanha do trigo” em Alcoutim (PFA – Alcoutim, 1951b: 14): “anteriormente à «campanha» já se fazia no concelho a cultura cerealífera, incluindo a do próprio trigo, mas em condições muito diferentes das actuais. A área ocupada por estas culturas era muito pequena, ficando, praticamente, todo o resto da serra em pousio. Sempre que se semeava cereal em determinado terreno, tinha-se primeiro que roçar o mato, o qual, muitas vezes, era mais alto que um homem. Desta forma conseguiu-se evitar o arrastamento do solo. Quando, passados bastantes anos, se voltava a cultivar o trigo ou qualquer outro cereal, no mesmo terreno, já ele estava coberto de mato alto e o solo enriquecido por um pousio bastante prolongado.

Compreende-se, assim, que a cultura cerealífera não provocasse a erosão que se verifica actualmente, e que os seus rendimentos fossem mais ou menos compensadores.

Depois da «campanha do trigo», estas terras passaram a cultivar-se em rotações curtas e apenas com um pousio de dois anos, insuficiente para o solo se recompor das culturas esgotantes que suportou. Em virtude deste procedimento, o solo foi-se empobrecendo gradualmente [...]. Os trabalhos aratórios em terrenos com declives que aparecem no concelho, desprotegidos de matos e empobrecidos em matéria orgânica e substâncias coloidais, ainda mais vieram facilitar aquela acção erosiva.

As consequências são bem visíveis a quem passar pela serra, pois, praticamente, não existe solo, os sulcos e as ravinas são numerosos, estando assoados os leitos das ribeiras e o do próprio rio Guadiana”. É reconhecido que “O empobrecimento da população também tem sido gradual, pois não podem ser remuneradoras searas feitas em terrenos com aqueles declives e no estado em que se encontram”. Em 1953, a “diminuição de área de cultura agrícola, segundo o preconizado pelo Plano de Fomento Agrário, será largamente

² Decreto n.º 17 252, de 16 de Agosto de 1929.

compensada pelo respectivo reflorestamento e intensificação cultural no 1/3 restante do Algarve, principalmente, pelos aluviões salgados da Zona Sul”. (Brito, 1982: 10); o decorrer do tempo agrava “o fraccionamento cada vez maior dos prédios rústicos”, “o aparecimento de pequenas explorações agrícolas de economia deficitária ou duvidosa” e o cultivo de “terras de declives exagerados, provocando-se assim – pelo aumento da área de erodibilidade – a destruição progressiva de grandes manchas de solo em Portugal”.

Aljezur e Vila do Bispo são chamadas o “celeiro do Algarve” (Girão, 1933: 142), mas a verdade é que a “única mancha no concelho de Vila do Bispo que se pode considerar com boa aptidão para a cultura cerealífera” apenas compreende entre 1 500 e 2 000 hectares, o que “pode, quando muito, ser considerada o celeiro do concelho a que pertence e nada mais” (Brito, 1953/1954: 21). A Serra é lembrada como o “celeiro do Algarve”, mas importa completar a citação: “Tão lautas eram as produções trigueiras na «serra», que durante anos ela foi considerada o «celeiro do Algarve». Poucos anos duraram estas produções. Rapidamente se deu uma queda do fundo de fertilidade do solo, e, pior, o seu desaparecimento” (Fonseca, 1955: 31).

A frágil economia das gentes da Serra sofre abalos exteriores. Na década de cinquenta, a ceifeira debulhadora (Oliveira e outros, 1983: 137) impede que cada migrante amealhe mil escudos, “*not an inconsiderable sum to an Algarvian*” (Stanislavski, 1963: 19). A cozinha a gás, as padarias eléctricas e o aumento do consumo do açúcar concorrem com o carvão vegetal, a venda de estevas e o mel (Dan Stanislavski, 1963). O fecho das minas de S. Domingos e a extinção das «criadas de servir» diminuem as receitas da Serra. Em 1962, “O recurso à emigração, recentemente ampliado com o atractivo dos preços pagos à mão-de-obra em Lisboa e zonas vizinhas, constitui um tónico apreciável para o equilíbrio financeiro das suas populações. Mas contribui, por outro lado, para o despovoamento que progressivamente se vai assinalando e não constitui no fundo uma solução desejável para o problema que será, acima de tudo, um problema de arborização e de um mais racional aproveitamento da terra” (Viegas, 1962: 5).

A geomorfologia marca a diferença de Monchique. Em 1951 (Guerreiro, 1951: 12), do “plano de arborização para a Serra faria parte a transformação de Monchique num parque nacional” e todo o concelho devia “ser submetido a um regime florestal adequado, de modo que não sofresse maus tratos o seu património silvícola”.

O pomar de sequeiro “é a melhor forma de utilizar terrenos paupérrimos (os bons são de horta), declivosos, cascalhentos, pelas raízes profundas das árvores, capazes, ao mesmo tempo, de ajudar a criar e reter o solo e de ir buscar a sua pouca humidade às zonas profundas” (Ribeiro, 1991a: 42). Em 1951 (PFA, 1951a), o pomar de sequeiro ocupa 77 500 hectares de pomares, passe o pleonasma, e 22 600 hectares de arvoredos frutíferos mistos. A avaliação de 1965 (Soares, 1965) é crítica: “Ao arvoredos o agricultor não dedica

os indispensáveis cuidados culturais, reduzindo ao mínimo os encargos da produção, Não poda, não monda, não combate as pragas, não fertiliza o terreno, não rega, não amanha e até, por vezes, não colhe, porque se limita a vender na árvore o que ela, mesmo assim, tão generosamente teima em dar”. A figueira está votada ao abandono, mas “devemos procurar melhorar a qualidade dos seus frutos a fim de conquistarmos a posição perdida nos mercados importadores”; são exportadas 2 700 t de figo e 2 168 t de pasta de figo e o consumo interno é de cerca de 40% deste valor. A amêndoa (p. 22) “é o fruto que maior valor representa”, mas “o grande número de castas de amêndoeiras existentes no Algarve torna impossível a uniformidade nos lotes que os mercados importadores exigem. A sua exportação só se eleva pela grande procura, quando é fraca a produção nas regiões concorrentes”; a exportação é de 2 089 t de amêndoa em miolo e de 275 t em casca; o consumo interno é de 10% desta exportação. A alfarrobeira “desempenha lugar de relevo no aproveitamento dos terrenos pedregosos do «Barrocal», onde qualquer outra cultura se torna impossível, [...]. Viviam entregues à sua sorte, mas com a subida dos preços, o proprietário [...] começou a praticar grangeios com mais assiduidade, o que ocasionou o acréscimo da produção média anual”, mas é “preciso não esquecer que a alfarrobeira, apesar da sua rusticidade, agradece a aplicação de elementos fertilizantes seguida de cava ou lavoura”; a produção é de 44 000 t e a exportação de 30 000 t. Em 1965, o aproveitamento de “terrenos paupérrimos”, a ruína das explorações não rentáveis e a concorrência dos citrinos já estão a diminuir a área do pomar de sequeiro.

Quanto à vinha, “em tempos recuados, teve uma importância considerável” (Guerreiro, 1951: 7), mas a consociação com outras culturas e a pobreza do solo fazem dela “uma cultura quase antieconómica” e “o descuido, falta de amanhos e de carinho [...] são as principais causas do estado decrépito das cepas algarvias”.

Em 1951, há 15 802 hectares de regadio privado, com destaque para 12 267 de culturas hortícolas em terra campá e 1 597 de citrinos (PFA, 1951a: 2). O regadio, inicialmente baseado em mecanismos arcaicos de elevação da água, (Dias e Galhano, 1986) “só passou a ter influência na economia da terra, quando se multiplicaram as noras, os engenhos e os motores-bombas (estes depois de 1945), multiplicação essa de início lenta, mesmo preguiçosa, depois de 1945 rápida e hoje vertiginosa”. (Cavaco, 1960: 100). Ainda antes de 1962, as albufeiras de Bravura e Silves criam uma capacidade utilizável de 59hm³ de água (CCDRA – Anexo J, 2003: 78).

A pecuária do Algarve, salvo poucas exceções, é uma actividade familiar de autoconsumo (INE, 1952): (i) há 1 941 vacas de leite e 517 vacas de leite e trabalho; (ii) 27 788 explorações declaram suínos e, segundo a superfície das explorações, o rácio varia entre 1,5 e 3,1 suínos por exploração, havendo 1 exploração com 336 suínos, 2 com um total de 313 animais e 6 com uma média de 70 e 18 com 35 de média, casos em que a criação de suínos

tem algum significado económico (concelhos de Faro e Vila do Bispo); para mais de 99% dos declarantes, a criação de suínos é uma actividade social de autoconsumo.

As sucessivas propostas sobre “arborização florestal” parecem ignorar a relação do Homem com a Árvore: “o seu pouco interesse pelas árvores é manifesto, pois, só assim, se compreende que continue deixando que o seu gado vá roendo os sobreiros e azinheiras que nascem espontaneamente, quando lhe seria tão fácil protegê-los e encaminhá-los de forma a ter mais tarde os seus terrenos povoados. [...] A sua senha de destruição vai muitas vezes mais longe, pois chega até a destruir algumas árvores já criadas, que transforma em carvão para obter algum dinheiro e segundo ele mesmo diz para limpar a terra que fica assim melhor para produzir trigo” (Reis, 1946: 50). Em 1951, ainda se propõe que “Excluindo alguns pequenos tratos [...] a quase totalidade da serra algarvia tem que ser entregue à arborização” (Guerreiro, 1951: 11). Por esta altura (PFA, 1951a: 15), os 54 456 hectares de área com utilização florestal incluem 47 307 de povoamentos puros: 15 633 de sobreiro, 13 574 de alfarrobeira, 10 117 de medronheiro³ 3 057 de pinheiro manso, 2 653 de pinheiro bravo, 1 245 de azinheira e 647 de eucalipto.

Os 17 612 hectares com utilização agroflorestal incluem 14 300 de consociação de culturas arbóreas e arvenses, o que é “um errado sistema de exploração da terra” (DGSU, 1965: 10).

• Os utilizadores do solo

Em 1952, das 38.014 explorações agrícolas do distrito de Faro:

- 30 322 são familiares, 7 671 são individuais, 18 societárias e 3 públicas;
- em 31 842, o “tipo de exploração dominante” é o agrícola, 296 é de pecuária e 5 876 florestal;
- apenas 11 083 (29%) constituem um todo contínuo; 24 042 (63% do total) têm entre 2 a 10 parcelas dispersas;
- apenas 1 902 (5%) são “sem cultura arvense”; 26 485 (70% do total) têm menos de 5 hectares, 6 902 (18%) têm menos de meio hectare.

Dos 1 024 seareiros, 92% não admitem normalmente pessoal assalariado e concentram-se nos concelhos de Silves (542), Loulé (194), Portimão (130) e Alcoutim (56).

Há 8 540 explorações “sem meios de trabalho animal ou mecânico”, 29 424 explorações com meio de trabalho “só animal” e 45 com “animal e mecânico” e 5 “só mecânico”. Os meios de trabalho mecânicos são 47 tractores, 8 motocultores, 12 locomóveis, 1 430 motores fixos e 187 estações de

³ Os medronheiros “fornecem anualmente cerca de 600.000 litros de boa aguardente” (Guerreiro, 1951: 9).

bombagem ou motobombas. Dos meios de trabalho animal, 16 942 são vacas e bois de trabalho, 1 716 cavalos de trabalho, 18 928 muares e 19 068 asininos, concentrados em 29 469 explorações agrícolas, o que dá uma média de 1,9 animais por exploração, com meios de trabalho só animal ou animal e mecânico. Em 1951 (PFA, 1951b), o inventário das “Máquinas e Alfaias Agrícolas Mais Utilizadas” é elucidativo: (i) o arado de madeira ainda é utilizado, domina o transporte por carroça puxada a mular, abundam cangalhas de madeira e albardas; (ii) nas eiras, ainda se empregam forquilhas de madeira, rodos, ancinhos, vassouras e pás de madeira.

A designação “Exploração Agrícola” (INE, 1952) e o detalhe “por forma de exploração e tipo de empresa” dão uma imagem empresarial do que, quase sempre, é uma agricultura familiar de subsistência, em pequenas parcelas dispersas, com utilização de “meios de trabalho” arcaicos, ganha-pão de agricultores pobres, em maioria analfabetos ou sem instrução. Esta é a agricultura tradicional do Algarve, que exige o conservar da sua memória num Museu Etnográfico e o apoio aos agricultores que dela ainda são a recordação ou a presença viva.

- **“Melhorar as capitações do trabalhador agrícola”**

Desde a década de cinquenta, é evidente que “num dado território, a densidade de agricultores tem por limite a possibilidade do espaço absorver e compensar o trabalho desses agricultores” (Caldas, 1956: 68). No País: “Ao sector primário corresponde o rendimento médio de 8,4 contos por ano e trabalhador activo; ao secundário 17,1 contos e ao terciário 24 contos. [...] Oito contos por ano, ao lado de dezassete e de vinte e quatro: é esta a posição económica dos que se ocupam na actividade agrícola... [...] Parece portanto apresentar-se um só caminho para melhorar as capitações do trabalhador agrícola: é diminuir o número de trabalhadores, facultando-lhes a transferência para outras actividades e melhorando a produtividade dos que se mantêm no sector agrícola [o sublinhado é nosso]”.

2.2. Outras Actividades Económicas

Em 1960 (INE, 1960b), a população activa do Algarve, com profissão, é de 125 825 pessoas, das quais 14,8% são mulheres. Esta aparente inactividade das mulheres representa, de facto, uma penosa actividade doméstica e agrícola, ignorada pelo Recenseamento da População. A maioria da população activa (58%) trabalha na agricultura, floresta e pesca: 73 004 pessoas. Os operários especializados, qualificados e não qualificados são 12 235, ou seja, 9,7% do total. O Recenseamento mostra 3 984 “patrões agrícolas” e um total, não discriminado por sectores, de 94 333 “trabalhadores por conta de outrem”, o que não parece corresponder à realidade das 38 014 explorações

agrícolas (INE, 1952). Mais realista parece a quantificação sectorial da “*População residente activa com profissão*”, por Agricultura (63 014) e Pesca (10 635); os 3 227 homens e as 7 106 mulheres que trabalham nas “Indústrias de Alimentação e Bebidas” têm a ver com as fábricas de conservas; e o que hoje se chamaria “fileira da cortiça” emprega 4 930 activos.

Dos 125 825 residentes activos com profissão, 4 744 tem entre 10 e 14 anos e 11 809 entre 15 e 19 anos; no outro extremo, 11 310 activos com profissão têm mais de 65 anos. A procura do primeiro emprego é problema para 568 jovens dos 10 aos 14 anos e 1 370 entre os 15 e 19 anos. Dos 4 744 jovens trabalhadores com idade entre 10 e 14 anos, 3 387 trabalham por conta de outrem (2 664 são assalariados e 49 são tarefeiros). Estes 3 387 trabalhadores por conta de outrem formam uma elite laboral que imaginamos ser remunerada, pois há 1 262 outros jovens “residentes activos com profissão” do mesmo grupo etário na categoria de “não remunerados”. Se o Algarve, com este capital humano (vide o ponto 4.1), tivesse sido objecto do que, anos mais tarde, se designa por política de «desenvolvimento dos recursos endógenos», que nível de desenvolvimento regional teria atingido?

Em 1957 (INE, 1957), a Indústria do Algarve representa 1 801 estabelecimentos e ocupa 19 645 operários. Destes, 10 362 trabalham no “Enlatamento e conservação de peixe e de outros produtos do mar” e 85% são mulheres. Em Vila Real de Santo António, “Uma grande maioria de mulheres emprega-se nas fábricas de conservas. Estas ocupações estão sujeitas à irregularidade das boas ou más pescas” (1958, Parecer CSOP n.º 2808: 6); o INE confirma que 98% dos operários a trabalhar nas Conservas de Peixe são remunerados “Ao dia e à semana” (INE, 1957: 47). Destes 10.362 operários da indústria de conservas, há 9 966 concentrados em quatro centros industriais e 71% trabalham em Olhão e Portimão/Lagoa (DGSU, Inquérito de 1963); a concentração territorial da indústria conserveira é superior à do turismo da actualidade.

Em 1957 (INE, 1957), há 2 470 operários na indústria da cortiça, mas as mulheres são apenas 669 (27% do total); os números das Estatísticas Industriais de 1950 e de 1960 não permitem comparar a evolução do pessoal da indústria corticeira, mas mostram um crescimento de 8,4% em pranchas, diminuição de 10,3% em rolhas e diminuição de 20,5% em aparas. A evolução, entre 1955 e 1982, da produção de produtos da cortiça na Região não pode ser explicada pela simplista «teoria da atrofia»⁴, por influência do turismo.

⁴ Sobre a «Teoria da Atrofia», ver ponto 7.2, sobre a Indústria da cortiça, (ver Machado, 1984: 53).

2.3. “um progressivo depauperamento da região”

Em 1964, “sob o ponto de vista económico e demográfico, a organização e apetrechamento actuais conduziriam a um progressivo depauperamento da região, cujas actividades não proporcionam emprego suficientemente remunerado à população existente, antes originaram, no último decénio, um saldo emigratório superior ao saldo fisiológico” (DGSU, 1964b: 5).

3.

A Rede dos Transportes

As ligações terrestres entre o Algarve e Lisboa fazem-se por roteiros variados e primitivos¹. Antes da ferrovia e da construção das primeiras estradas, “os eixos fundamentais dos transportes portugueses eram constituídos pela cabotagem na orla marítima e pela navegação fluvial” (Joel Serrão, 1963: 448). Em 1859, chegam ao porto de Lisboa 1 594 passageiros provenientes do Algarve e embarcam 1 312 (Carvalho, 1860: 26).

A região alentejana (Pimentel, 1892: 85) é “uma das primeiras que se julgou dever dotar com os melhoramentos da viação acelerada”. O comboio liga o Barreiro a Beja, em 1864, o que facilita a ligação a Faro (1889), a Portimão (1903) e a Vila Real de Santo António (1908). A ligação à Andaluzia não se concretiza, pois, quando o comboio chega a Faro, já “se admite el relativo fracaso de las restantes comunicaciones ferroviárias internacionales” (Alegria, 1983: 13). O caminho-de-ferro não tem impacto no desenvolvimento do turismo regional e, em 1960, o percurso entre Lisboa e Albufeira demora 5H25 num comboio e 7H30 em dois outros (DGSU, 1963: 3.3). A construção da ponte sobre a ribeira do Roxo, em 1948, completa a ligação rodoviária entre Lisboa e o Algarve (Guerreiro, 1983: 130). Em 1962, o acesso rodoviário à Região é “equilibrado e suficiente” (SNI, 1963: 20). Frustrada a ligação ferroviária internacional, as comunicações do Algarve com o estrangeiro passam pelo *ferry* do Guadiana e pela rodovia entre a Região e o resto do País.

A rede de transportes terrestres, no Baixo Algarve, assenta numa via longitudinal, já descrita por Silva Lopes e objecto de disposições legais, de 1862 em diante. Em 1884 (MOPCI, 1886), a Estrada Real n.º 78, entre Sagres e Vila Real de Santo António, é um conjunto de troços de qualidade diferente, construídos ao longo de anos, que ligam o centro de núcleos urbanos ou aqueles ainda afastados (em Portimão, uma estrada municipal de 124,8 metros vai do “centro da Vila (Sítio da Porta da Serra) à estrada do litoral”). Estão, também, construídos os acessos às principais praias do Algarve e às

¹ Vide, nomeadamente, as várias edições do Roteiro Terrestre de Portugal, padre João Baptista de Castro.

Caldas de Monchique. Em 1926, a estrada de Vila Real de Santo António a Lagos passa a ser Estrada Nacional de 1.^a classe n.º 23, ligada a Sagres pela Estrada Nacional de 2.^a classe n.º 112. Em 1945, a estrada de Vila Real de Santo António a Vila do Bispo é classificada como Estrada Nacional de 1.^a classe n.º 125, ligada a Sagres e ao Cabo de S. Vicente, pela EN 268. É a origem da actual N125.

A definição legal da rede rodoviária do automóvel começa com uma lei de 1913, que não é aplicada, um Plano Geral das Estradas, aprovado provisoriamente em 1926, até que, em 1945, é aprovada a “Classificação das estradas nacionais e municipais e dos caminhos públicos e fixação das respectivas características técnicas”, apenas revogada em 1985². Os planos urbanísticos começam a desviar tráfego automóvel dos centros urbanos, como Olhão (1945), Tavira (1949) e Lagos (1957). Em 1962, temos uma rede de estradas e caminhos, compatível com um tráfego pacato de automóveis, entremeadado com as carrinhas da agricultura tradicional.

O porto de Vila Real de Santo António é o único que tem um movimento significativo, pela exportação do minério das minas de S. Domingos.

Em 1915, Thomaz Cabreira propõe uma ligação ferroviária em anel, “que seria constituído da seguinte forma: Medina del Campo, Madrid, Córdoba, Sevilha (Cadiz, Tânger), Huelva, Faro, Setúbal, Lisboa, Coimbra, Pampilhosa, Salamanca e Medina”, e afirma que “uma enorme corrente de viajantes percorrerá o Algarve”³. Duarte Abecassis admite que o porto de Lagos pode acolher “as numerosas carreiras inglesas, holandesas, japonesas e norte-americanas para o Extremo Oriente”, que passam “próximo do Cabo de S. Vicente” (Abecassis, 1926: 52); na era dos hidroaviões, “poderá o porto de Lagos vir a representar a mais rápida via para os passageiros da América do Sul, ou da África Ocidental e destinando-se a qualquer porto da Europa”. São exemplos premonitórios de futuros «alvitres», resultado da capacidade de a Intervenção Pública e Sociedade Civil apresentarem ideias sedutoras, sem justificação ou plano de negócio, responsabilização de quem as operacionalize e avaliação dos resultados, mas com capacidade de perturbar a visão da realidade⁴.

² Lei de 22 de Fevereiro de 1913 e Decreto n.º 12 100, de 31 de Julho de 1926; o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de Maio de 1945 corrige o Decreto-Lei n.º 33 916, de 4 de Setembro de 1944.

³ Tese do Congresso Regional Algarvio, de 1915.

⁴ Entre vários exemplos de alvitismo, ver Moutinho (1890).

4.

População, Habitação, Povoamento

4.1. População

A população residente do Algarve (Quadro 4.1.I) cresce entre 1864 e 1950, com exceção da baixa conjuntural de 1920; o saldo fisiológico compensa a emigração, então com destino a países longínquos; esta é uma constante, mas, entre 1930 e 1950, o número de emigrantes é anormalmente baixo em relação às décadas anteriores, o que contribui para o sobrepovoamento rural (Evangelista, 1971). Na década de cinquenta, o Algarve perde 4% da sua população; a emigração para o estrangeiro continua a ser difícil, mas começa a haver trabalho na área de Lisboa. Apesar da emergência do turismo e da construção civil, a emigração aumenta na década de sessenta¹ e ainda se manifesta entre 1970 e Março de 1972, pois “7 581 pessoas mostraram interesse em emigrar e que, entre os que solicitaram [...] emprego, 1 519 candidatos (em Março de 1972) ainda aguardavam colocação” (CPRS, 1972: 29). É uma transformação estrutural: após dezenas de anos de uma agricultura que desertifica o solo e não garante vida decente a quem nela trabalha, começa o imparável êxodo da população da Serra e dos terrenos mais pobres

Quadro 4.1.I: População residente no Algarve, entre 1864 e 2001 (em milhares)

Ano						
1864	1878	1890	1900	1911	1920	1930
177	204	230	257	275	271	296
Ano						
1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001
318	328	314	268	323	341	395

Fonte: INE, Revisão do PROTAL, Relatório de Caracterização e Diagnóstico, Anexo E, p. 7.

¹ O valor de 1970 pode ser influenciado pela menor qualidade dos registos do Recenseamento da População (Rosa e Vieira, 2003: 21), mas não encontramos contestação do decréscimo da população residente, verificado durante os anos sessenta.

Quadro 4.1.II: Saldos fisiológico, migratório e total (1940-2001)

	SALDO FISIOLÓGICO	SALDO MIGRATÓRIO	TOTAL
1940/50	+26 159	-16 291	+9 868
1950/60	+21 069	-34 362	-13 294
1960/70	+11 231	-55 915	-44 681
1970/81	+8 105	+47 394	+55 499
1981/91	+1 016	+16 854	+17 870
1991/2001	-6 120	+59 924	+53 804

Fonte: INE: Recenseamento da População, números da DGSU e CCDRA.

da Região. Em 1963, a elaboração do Plano Regional do Algarve deve ser relacionada com este movimento. A imigração de estrangeiros é irrelevante: em 1950 (INE, 1960a) residem no distrito de Faro 255 estrangeiros, 158 dos quais são espanhóis.

Em 1960 (INE, 1960a), dos 282 635 residentes com sete e mais anos, 104 362 (37%) não sabe ler e 65 277 (23%) sabe ler “sem possuir nem frequentar um grau de ensino”. Há, em todo o Algarve, 757 residentes que possuem “um ensino ou curso” superior, 5 099 secundário e 74 665 com o “curso ou ensino” primário (então de quatro anos). Dos quase 34 000 residentes que frequentam um ensino ou curso, 77% frequenta os quatro anos da escola primária e 21% frequentam o ensino secundário. Destes, 3 700 estão nos Liceus (em Faro e Portimão), 1 301 na Escola Industrial e 1 369 na Escola Comercial.

As migrações temporárias para o País e estrangeiro são indicadores das más condições de vida de muitos algarvios. Só quem muito precisa se sujeita a tão duras viagens, condições de estadia e de trabalho: “A amplitude destas migrações explica-se ainda pela *estagnação económica das áreas de domicílio habitual*, que se traduz na incapacidade de absorção real da população potencialmente activa e, conseqüentemente, numa distribuição de salários inferior às exigências mínimas dessa população, que não hesita em partir por alguns meses, conduzindo uma vida errante, de exploração em exploração ou de propriedade em propriedade, ao sabor das jornas e das oportunidades de contrato” (Cavaco, 1971: 41).

Os movimentos internos destinam-se à ceifa das searas do Alentejo e à cultura do arroz no Sado. A ceifa manual, “com a foice curva de cabo curto” é um arcaísmo e “nem o Alentejo esqueceu ainda as maltas de ceifeiros que, no começo do Verão, desciam das serras pobres da Beira central e do Algar-

ve e levavam searas a eito, sob a ardência do Sol, num esforço heróico que não é apenas expressão retórica” (Ribeiro, 1986: 137). Podemos quantificar esta migração (PFA, 1951b): de Alcoutim “Saem muitos trabalhadores rurais de todas as freguesias do concelho”; de Albufeira, saem 10 a 15% dos trabalhadores rurais da freguesia de Paderne; de Aljezur, vão 1 300 mulheres e 150 homens para mondas e plantações de arroz, 20 a 30 homens (um rancho) para a ceifa do trigo e 400 mulheres mais 150 homens para a ceifa de arroz; de Castro Marim, cerca de 60% dos trabalhadores rurais vão trabalhar para o Alentejo; de Faro, saem 300 homens para ceifar no Alentejo e entram 150-200 pessoas na época de apanha de frutos, provenientes da serra algarvia; cerca de 25% da população rural do concelho de Lagoa vai ceifar para o Baixo Alentejo; de Lagos, para os arrozais saem 90 homens e 210 mulheres, para a ceifa 93 homens; da serra de Loulé partem 1 500 pessoas para o Alentejo; de Monchique, vão 500 pessoas para a monda do arroz e um número não quantificado para a ceifa; de Olhão, 500 a 600 trabalhadores rurais migram para o Alentejo; de Portimão são de pouca importância os movimentos migratórios para a ceifa do arroz e do trigo; de S. Braz de Alportel vão 20 homens ceifar e 30 tirar cortiça; de Tavira, 5 a 10% dos trabalhadores partem para as ceifas e mondas do Alentejo e para a pesca no Norte de África; de Vila do Bispo, para o mar (de Novembro a Março), podem sair entre 200 a 250 homens, mais o pessoal para a ceifa no Alentejo, mas pode haver trabalhadores que entram no concelho para a ceifa; de Vila Real de Santo António, não há movimento significativo.

Os movimentos temporários externos são menos conhecidos, mas igualmente importantes. Em 1844 (Relatório, Lisboa, 1886), aquando da epidemia de cólera na Europa, é criado o Lazareto de Vila Real de Santo António, com uma capacidade de 210 a 280 quarentenários, cuja diferença social é reconhecida: “O lazareto de Marvão foi o dos aristocratas sociais, o de Valença foi o dos remediados e pobres, o de Vilar Formoso de pobres, e o de Vila Real de indigentes”. Os movimentos do fim do século XIX e primeiras décadas do século XX “mantiveram-se até quase aos nossos dias” pois “O desenvolvimento das artes de pesca na costa portuguesa não teve amplitude suficiente para modificar por completo os mercados de trabalho dos marítimos desta região” (Cavaco, 1971: 58).

Até 1960, o turismo estrangeiro no Algarve é irrelevante: o número de dormidas de hóspedes com residência habitual no estrangeiro é de 31 417, cerca de 2,5% do total nacional.

Em 1966, Luigi Dodi situa o momento de viragem: “Voltada sobre si mesma, a população do Algarve não sentiu, até ontem, a necessidade de modificar a sua distribuição territorial” (DGSU, 1966: 73). Ontem é a década de cinquenta.

4.2. Habitação

Em 1960 (INE, 1960b), há, no Algarve, 128 mil prédios. Destes, 99 mil são para alojamento de famílias, 29 mil para instalação de uma actividade e 145 para convivências. O Algarve é térreo: 93% dos 128 mil prédios são de um andar. Com dois andares há 6%. O 1% que resta compreende 490 prédios de 3 andares e 27 de 4 e mais. Destes 517 prédios, 47% concentram-se em Faro, Lagos e Portimão. Os prédios de habitação são pequenos. Uma esmagadora maioria de 95 mil prédios tem apenas um fogo. Há 3 mil prédios de habitação com 2 fogos, 518 com 3 e 397 com 4 e mais.

Em 1960, há, na metrópole, 191 mil fogos desocupados, dos quais 66 mil para arrendar. Os outros 125 milhares estão “desocupados por motivos que se desconhecem” e “Neste número deve incluir-se uma grande parte de fogos desocupados em virtude dos movimentos de migração para as zonas urbanas e também as moradias utilizadas para férias ou como segunda casa, cujo número deve ser elevado, desconhecendo-se a sua posição relativa no conjunto dos fogos desocupados” (PC, 1966a: 34). Nos 104 827 fogos do Algarve, há 8 651 desocupados, dos quais 1 995 para arrendar e 6 556 de “outros”.

No Algarve, as condições de vida no alojamento são inferiores às de Lisboa, mas, praticamente, cada família tem a sua casa (PC, 1966a): (i) 93% das famílias ocupam um fogo, contra 70% no distrito de Lisboa; (ii) há 2% de “famílias sem alojamento e com alojamento sem ser em prédio”, contra 49% em Lisboa e 19% em Setúbal (distritos); (iii) há 3% de “ocupação de fogos por mais de uma família”, contra 53% em Lisboa e 4% em Setúbal; (iv) há 23% de “agregados domésticos com alojamento em prédios” com água (71%), 23% com electricidade (77%), 27% com esgoto (79%) e 14% com casa de banho (52%) [entre parênteses, os números do distrito de Lisboa].

Os números referentes a Convivências (Recenseamentos de 1940 e 1950) e a Alojamentos Colectivos (Recenseamento de 1960) não fornecem informação útil sobre os estabelecimentos de alojamento colectivo de viajantes (Hotéis, Pensões ou outros).

Anexo 4.2.i – Hotéis e Estabelecimentos Hoteleiros, antes de 1962

1. Antes da Lei Hoteleira de 1930

No insignificante microcosmo que é então o turismo do Algarve, há quatro estabelecimentos que se anunciam como hotéis. O Hotel Viola, na Praia da Rocha, resulta da adaptação de uma vivenda. O Hotel Internacional,

nas Caldas de Monchique, é o hotel termal de modestas termas. Grande Hotel de Faro, aberto em 1918, é o nome pomposo da conversão de uma casa de saúde; em Janeiro de 1930, é vendido em leilão, por falência (Guita, 2005: 48). O Hotel Guadiana, na então importante vila portuária de Vila Real de Santo António, é o único que a Lei Hoteleira de 1930 reconhece. A Zona de Jogo da Praia da Rocha está na origem de dois hotéis da actualidade: o Hotel Algarve e o Hotel Apartamentos Oriental.

2. Lei Hoteleira de 1930: os Hotéis

Em Lagos, o projecto (9.7.1952) de um “Posto Rodoviário para abastecimento de gasolina e óleos com serviços de bar, refeições e dormidas” (uma sala de refeições para 48 pessoas, pequenas zonas de bar e de estar e cinco quartos) acaba por ser a Estalagem de S. Cristóvão, com 12 quartos (10.2.1954).

Na Praia da Rocha, o Hotel Viola é adquirido por uma firma da capital. Em 1932, terminadas as obras, abre ao público o Grande Hotel da Rocha, classificado, de acordo com a Lei Hoteleira de 1930, como Hotel de 3.^a classe, com 75 quartos (Duarte, 2003: 173).

O Hotel Bela Vista abre na década de trinta. Temos um exemplo da Campanha de Bom Gosto e da acção das Brigadas Hoteleiras, de António Ferro, quando o Secretariado de Propaganda Nacional, no seguimento da visita da Brigada de Revisão de Hotéis, escreve (31.3.1943) ao gerente: “Da sala do fogão deverão ser retirados todos os quadros a óleo que ali se encontram, sendo as paredes recobertas com estopa, já enviada em tempo a esse hotel. [...] Além disto, seria enviada a “cretone” necessária para fazer capas para os “maples” e sofá de veludo encarnado; essas capas seriam colocadas durante as estações de bom tempo e retiradas no Inverno, épocas em que se torna justificável o uso destes tecidos; serão também enviados “abat-jours” para lustre destinados a quebrar um pouco a crueza actual da luz eléctrica.

Na varanda de jogo seriam colocadas cortinas de “chintz” em todas as cinco janelas, quadros nas paredes e 2 candeeiros de ferro forjado para o tecto, em substituição dos “plafonniers” que agora ali se vêem; com estas modificações escusado será dizer quanto ganharia tal recinto em conforto e bom gosto.

Tudo isto seria enviado pela Brigada, ficando apenas a execução das cortinas, segundo desenho a fornecer, a cargo da gerência do Hotel.

Nada disto, porém, se fará, enquanto se não retirarem os detestáveis quadros que agora se encontram nas paredes desta sala. Destes apenas seriam aproveitados dois que seriam oportunamente escolhidos e colocados quando da volta da Brigada à Praia da Rocha”.

A Concessionária da Zona de Jogo da Praia da Rocha cessa a sua actividade, deixando um casino meio acabado e um hotel em princípio de construção. Em 1935, o primeiro estudo urbanístico mantém estes espaços. Em 1942 (terceiro estudo), é decidida a demolição de ambos, decisão anulada em 1945 (quarto estudo), “desde que a sua transformação seja condicionada à apresentação dos respectivos projectos”. Em 1952 (sexto estudo), “as ruínas do hotel” não são uma preocupação e o Casino é “um aglomerado de construções adaptadas em redor da sala de baile de um primitivo projecto que apenas teve realização no estritamente indispensável para poder funcionar”. No ano seguinte (sétimo estudo), é proposta a demolição das ruínas do Hotel, “deixando o terreno livre, ou para um espaço ajardinado, ou o que nos parece pior, um hotel mais pequeno”.

Em Faro, José Pedro da Silva informa o Director do SPN (16.10.1940): “Demolidos três edifícios que propositadamente adquiri no centro e numa das ruas mais concorridas da Cidade, foi esse local aproveitado para a construção de [...] um Hotel que poderá sem favor ser classificado de 2.^a classe, dispondo de 36 quartos todos com luz própria e água quente e fria canalizada, alguns mesmo com aquecimento e quarto de banho privativo”. Acrescenta não ser hoteleiro, aguardar “somente que a indústria hoteleira se pronuncie, a fim de que a exploração possa iniciar-se” e pede ajuda para a expropriação de dois prédios, de modo a melhorar o hotel. Durante seis anos, há várias tentativas de obter apoio público e o interesse de um hoteleiro que assuma a exploração. José Pedro Silva acaba por ter de resolver esses problemas e solicita ao SNI (9.1.1946) a vistoria para abrir o Hotel Aliança.

Duarte Pacheco terá escolhido a localização da Pousada de S. Brás de Alportel (Brito, 2003: 656), uma das sete construídas durante os anos quarenta.

O Grande Hotel Guadiana (2.^a classe, com 50 quartos) é o único dos quatro hotéis do Algarve que satisfaz, desde o início da sua aplicação, os requisitos da Lei Hoteleira de 1930.

3. Lei Hoteleira de 1954: os Estabelecimentos Hoteleiros

O período entre 1954 e 1962 dá-nos uma ideia do que é o Turismo no Algarve, entre o início da política de fomentos de Estabelecimentos Hoteleiros e o anúncio da construção do Aeroporto de Faro.

Hotel da Baleeira, em Sagres – Em 1958, construída a estrada de acesso à Baleeira e assegurado o abastecimento de água, Álvaro Calhau Rolim propõe “instalar um restaurante de 2.^a classe” (1.5.1958). ACR tem acesso ao Secretário Nacional do SNI e a Salazar. De visita ao Algarve, o Secretário Nacional, o MOP e o DGSU encontram ACR, a quem são “prometidas facilidades, por se desejar poder dispor destes edifícios por ocasião das Come-

morações Henriquinas, não põem estes serviços qualquer objecção quanto à marcha irregular do assunto”²; o Hotel, com 50 quartos, obtém a DUT prévia (27.6.1960). Os trabalhos arrastam-se, há problemas com o apoio financeiro do Estado, até que o Ministro da Presidência visita Sagres e autoriza (13.3.1961) “os auxílios propostos”. Nem tudo é simples, pois a Proposta de DUT (30.3.1965) tarda a ser confirmada (25.5.1965) e menciona um hotel de 53 quartos, “Inaugurado em Julho de 1961 na parte relativa ao sector residencial, apenas foi dado como concluído no ano de 1963”.

Pousada de Sagres – A Pousada de Sagres é parte do Plano de 1953, mas o Presidente do Conselho (Brito, 2003: 736) começa por não a aprovar, “se puder vir a ser uma realidade o empreendimento particular de Sagres [futuro Hotel da Baleeira] e na convicção que se conseguirão melhorar as condições hoteleiras da Praia da Rocha”. A Pousada acaba por ser construída e é inaugurada em 1960, aquando das Comemorações Henriquinas.

Estalagem de S. Cristóvão, em Lagos – A ampliação da Estalagem dá origem a alguma polémica e chega a haver uma nota crítica no *Diário Ilustrado*. O projecto entra no SNI (28.12.1956), descrito como “um pavilhão de quartos a construir no terreno ainda livre que se encontra no lado poente da estalagem” (1.7.1957). Algo corre mal, pois é recusado elaborar a Proposta de DUT (12.7.1957) e, mesmo sob o pretexto das Comemorações Henriquinas, o SNI recusa o financiamento pretendido (30.7.1960).

Hotel da Meia Praia, em Lagos – Em 1958, é apresentado “um projecto referente à construção de um bloco de apartamentos a situar-se na Meia Praia” (5.5.1958). O projecto acaba por ser um “estabelecimento hoteleiro”, submetido à Comissão para a Localização de Hotéis; no contexto da informalidade reconhecida e aceite, “o hotel que se pretende construir” (19.12.1958) está, de facto, em estado “adiantado da obra” (05.01.1959) e o Secretário Nacional do SNI responde ao DGSU (19.1.1959): “Temos de dar o facto como consumado por a construção se encontrar quase terminada”. O proprietário submete à aprovação do SNI (8.5.1959) “o projecto de remodelação e ampliação do referido Hotel”, aprovado em 21 dias. É um hotel a “inaugurar em Maio de 1960, e [...] já a funcionar na grande homenagem justíssima à memória do Infante D. Henrique”. A água é captada no local e os esgotos são recolhidos em fossas. Há alguns problemas entre o SNI e a DGSU, mas a DUT prévia é aprovada (4.12.1959). A vistoria (8.8.1960) refere um hotel de 2.^a classe, com de 32 quartos, para o qual o promotor deseja a classificação de 1.^a classe.

Hotel Infante de Sagres, na Praia da Rocha – Em 1956, é iniciado o licenciamento do Hotel Infante de Sagres, no local das ruínas do Hotel da Concessionária da Zona de Jogo. O projecto entra na CM de Portimão (24.5.1956), é aprovado pelo SNI (22.6.1956) e o MOP aprova a localização

² Nota do SNI, 9.3.1960.

(23.6.1956)³. A obra limita-se à demolição das ruínas e terraplenagens, apesar de a nova empresa promotora estar “associada aos hoteleiros de nomeada internacional Hilton”. A CM (5.1.1962) decide considerar “nula, caduca e sem qualquer efeito” a deliberação anterior. A construção do hotel volta a ser interrompida, mas a promotora ganha um “direito adquirido”: a aprovação da localização do hotel, pelo MOP.

Hotel Júpiter, na Praia da Rocha – O hotel é parte do processo dos edifícios Miramar, que inclui lojas e apartamentos. O projecto é apresentado ao SNI (17.11.1961) e a Proposta de DUT menciona o hotel “não entrar em conflito com a ambiência regional”, mas o Presidente do Conselho discorda (27.1.1962): “Reconhecida a prévia declaração de utilidade turística, ainda que a objecção levantada na proposta e no parecer técnico devesse talvez levar ao não reconhecimento desta utilidade. Este fica condicionado às correcções dos defeitos que se apontam no parecer. Desde que os arquitectos não irão por si a soluções impecáveis sob o aspecto estético, teremos nós de ser mais exigentes, não reconhecendo a utilidade turística a imóveis como este, em relação ao qual se reconhece apenas que «não entra em conflito» com o ambiente regional”. O Hotel Miramar, no Estoril, obriga a uma mudança de nome (Hotel Marbella), mas, em 1968, é confirmada a DUT do Hotel Júpiter.

Hotel Garbe, em Armação de Pêra – No Verão de 1959, há acordo entre J. M. Oliveira Santos e a Junta de Turismo para a construção de um hotel. Um terreno de 4 000 m² é comprado, em hasta pública, na qual mais ninguém licitou (carta de 1.8.1968 ao Presidente do Conselho), mas “na condição de se construir o edifício no prazo de três anos, sob penas de pesadas multas”. O promotor começa por apresentar (26.8.1959) o esboço de um hotel de 30 quartos, iniciativa “condicionada a um empréstimo do S.N.I”. O anteprojecto já refere um hotel de 50 quartos (5.2.1960) e ocupa parte da faixa de protecção de 10 metros (vide 11.5). A DUT Prévia é acordada (11.10.1960) e “Iniciou-se a construção em Junho de 1961 que em Dezembro de 1962 terminou; em Janeiro de 1963, depois de corrigidos e afinados os instrumentos e instalações, abriu ao público, sem qualquer cerimónia inaugural, mas funcionando a contento” (Memorial de 24.11.1967). O SNI propõe a confirmação da DUT (1.6.1963), que o Presidente do Conselho despacha (16.7.1963). Em 1964, o promotor solicita ao SNI (11.5.1964) a expansão do hotel. É um longo processo, que se arrasta até depois do 25 de Abril. Em 2006, o hotel tem 187 quartos.

Hotel Sol e Mar, em Albufeira – Em 1955, Joaquim Vinhas Cabrita, natural de Albufeira e Administrador do BPA, pretende “construir uma pensão ou estalagem modelar [...] em terreno seu situado no Largo Eng. Duarte Pacheco ou em local sobranceiro ao mar e sobre o Túnel da Esplanada”. É um hotel de 42 quartos, a terminar em Agosto de 1957. O parecer técnico do

³ Carta da CM de Portimão, de 7.9.1961; certidão da DGSU, de 1964.02.19.

SNI (26.1.1956) é laudativo: “Exteriormente, o edifício, embora resolvido nos princípios da moderna arquitectura, terá [...] as condições que marcadamente lhe darão o carácter das coisas portuguesas que o adaptam perfeitamente ao local”. Sobre a Proposta de DUT, o Presidente do Conselho (20.2.1956) quer “Saber se o projecto tem a aprovação do SNI⁴. O Secretário Nacional reforça a Proposta (24.7.1956) e, nomeadamente, acrescenta: “O edifício excede evidentemente a cêrcea do aglomerado urbano, o que só muito dificilmente seria evitado, dado que a altura média das construções é muito baixa”. O Presidente do Conselho despacha (10.8.1956): “Dada a crise que atravessa entre nós a arquitectura, convém que de futuro os serviços técnicos se pronunciem sobre o valor arquitectural dos hotéis que pretendam ser declarados de utilidade turística. A referência a que os problemas são “resolvidos nos princípios da moderna arquitectura” não basta. Nós podemos exercer uma acção útil e moderadora dos destemperos ou caprichos da moderna arte de construir que não se deve confundir com a arquitectura, ao menos não declarando de utilidade turística os prédios sem um mínimo de requisitos artísticos. A outras entidades caberá melhor o exame e juízo deste aspecto, mas o SNI pode actuar, independentemente delas, e dentro da sua competência.

Embora com algumas dúvidas acerca do projecto que a perspectiva fornecida não desvaneceu, declara-se de utilidade turística o novo hotel, assegurando-se o SNI de que os serviços corresponderão ao prometido”.

As obras de consolidação da falésia e a compra de terrenos adjacentes obrigam a duas prorrogações da DUT (7.3.1958 e 6.7.1960). No quadro destas obras e face à DUT já decidida, o MOP reconhece (8.8.1960) que, “Na fase em que o assunto se encontra não vejo, de facto, outro recurso. Autoriza-se pois o prosseguimento da obra”. Por esta altura, o Ministro da Presidência decide deverem os Serviços “envidarem todos os esforços, a fim de que sustasse a construção do Hotel, por forma a encontrar uma solução arquitectónica que melhor se integrasse no ambiente regional”. Apesar desta desconfiança oficial, o promotor apresenta um segundo projecto, para 60 quartos (28.9.1960), que não é considerado. O SNI informa (19.10.1960) o Ministro da Presidência sobre o despacho do MOP, propõe que o promotor instrua um novo processo e, quanto à localização, “atendendo a que a falésia já foi cortada e a construção iniciada, parece-nos da maior conveniência rever a solução última apresentada, com vista à sua melhor integração no ambiente e a um estudo de alçado mais de harmonia com a arquitectura regional”. O Ministro da Presidência exara um despacho inócuo e a obra pode continuar. Neste processo, o MOP é convencido com a DUT prévia aprovada pelo Presidente do Conselho; o Ministro da Previdência é convencido com a aprovação do MOP e o facto consumado da obra em curso.

⁴ A questão é bizarra, pois a Proposta é do SNI.

O promotor elabora o terceiro projecto (6.2.1961), que reduz a altura inicial do edifício em 8 metros e aumenta o número de quartos para 68. A nova Proposta de DUT (28.10.1961) é despachada pelo Presidente do Conselho (2.11.1961). Um ano depois, concorda com novo adiamento da conclusão do hotel (29.10.1962), mas acrescenta: “Tenho a informação de que a localização do hotel, excelente para o edifício, tem por efeito estragar a praia de Albufeira. Foi examinado o local por algum responsável do S.N.I. antes de se conceder a utilidade turística?”; sobre a resposta do SNI (9.12.1963), apenas escreve “Visto” (17.12.1963). O SEIT confirma a DUT (11.11.1968).

Hotel EVA, em Faro – A Empresa de Viação Algarve submete ao SNI (23.3.1960) o projecto de um hotel de 52 quartos. Depois (29.8.1961), requer o aumento para 131 quartos. Estes pedidos são aprovados e objecto de DUT (30.5.1962). Em 1964, a ampliação para 142 quartos já resulta do novo turismo.

Hotel Vasco da Gama, em Monte Gordo – No Verão de 1954, a Comissão Municipal de Turismo informa o SNI ter decidido “estudar o plano de construção dum Hotel modesto mas confortável e atraente na vizinha Praia de Monte Gordo”. A Comissão e a Câmara Municipal (27.10.1955) pedem uma visita do SNI, dada a sua falta de recursos e de conhecimento na matéria. O projecto do hotel é apresentado ao SNI e a localização aprovada (11.11.1957), “segundo o plano de Urbanização previsto para esta localidade”. Um ano depois, a Câmara informa o SNI (3.12.1958) sobre as “numerosas diligências efectuadas com vista a obter-se uma empresa que tomasse a iniciativa de construir o Hotel, cuja estimativa monta a 4.000.000\$00” e ter-se conseguido “reunir um grupo de particulares, amigos da Praia de Monte Gordo, dispostos a constituírem-se em sociedade para que a construção da referida unidade hoteleira venha a ser um facto”.

Trata-se de um hotel com 65 quartos (5 para motoristas), ainda sem piscina e com esgotos em fossa séptica. As Comemorações Henriquinas ajudam: “O Senhor Secretário nacional tem o maior empenho em que este assunto tenha rápido andamento” (15.1.1960). Apesar de alguns problemas, o proprietário requer a vistoria (14.7.1960) e a abertura ao público “deverá verificar-se impreterivelmente em 1 de Agosto próximo futuro”. Sobre a Proposta de DUT (16.7.1960), o Presidente do Conselho despacha (28.7.1960): “Vê-se no processo que durante a construção foram introduzidas no projecto primitivo profundas alterações. Não há por outro lado no mesmo processo elementos suficientes para se ajuizar da parte arquitectural do hotel. Colhe-se mesmo a impressão de que o SNI se interessa apenas ou sobretudo pelo aspecto técnico-funcional do hotel, o que não corresponde às instruções mais de uma vez enviadas aos Serviços. Não se fez no processo a menor alusão ao enquadramento do hotel na praia de Monte Gordo nem à relação do projecto com a arquitectura da região. Estes pontos devem ser cuidadosamente vistos pelo SNI antes de se declarar a utilidade turística”. O promotor

apresenta nova Memória Descritiva (28.7.1960), o SNI elabora (29.7.1960) uma “Informação complementar” e nova Proposta de DUT (23.9.1960), e o Presidente do Conselho concorda (11.10.1960).

O licenciamento da 2.^a fase do hotel ilustra a informalidade vigente, a maneira como os Serviços de Turismo enquadram uma expansão na DUT Prévia da 1.^a fase e a maneira como obtêm decisões do Presidente do Conselho. A promotora informa o SNI (20.10.1961) já ter sido concluída a 2.^a fase das obras, que incluem, nomeadamente, “oito *flats* e respectivo *Office*, vinte garagens sendo 19 com quarto e casa de banho, parques de estacionamento, jardim e anexos”. Para regularizar o licenciamento [aparentemente, do que já está edificado], o SNI confirma ao promotor (19.12.1961) ter ficado “assente que a apresentação da planta corrigida, se faria com o envio do projecto final, incluindo todas as alterações”. Um dia antes, o SNI propõe ao Presidente do Conselho (18.12.1961) “que seja confirmada” a DUT prévia já concedida (a 11.10.1960) e, nesta proposta, inclui, nomeadamente, “o grupo de 8 apartamentos construídos igualmente com a finalidade de completar o Hotel, pelo apoio que poderá prestar ao turismo médio, apresenta o maior interesse, o mesmo se dizendo das 20 garagens individuais, tendo 19 delas quartos para motoristas”, omitindo ser a 2.^a fase das obras e não ter sido objecto do despacho de Outubro de 1960. O Presidente do Conselho confirma, sem mais, a DUT definitiva (27.2.1962) da obra inicial, mais a 2.^a fase, construída antes do licenciamento⁵.

A 3.^a fase (15.11.1963) inclui “mais 75 quartos, salas, serviços, etc.”. O SNI aprova (11.1.1964) o projecto de alterações do Hotel Vasco da Gama, que inclui, também, modificações na estrutura de 19 apartamentos. Dois anos depois, o CT propõe (7.4.1966) a extensão da DUT [a de 27.1.1962] às obras de ampliação (omitindo os 19 apartamentos) e o Presidente do Conselho concorda (13.6.1966).

Estalagem dos Navegantes, em Monte Gordo – Em 1960, um empresário de Serpa compra um terreno, que a CM vende em hasta pública, com a obrigação de aprovar o projecto definitivo de um estabelecimento hoteleiro, até 30 de Agosto de 1962. O requerimento da DUT (13.6.1963) para a Estalagem dos Navegadores menciona 24 quartos, todos com banho e “*a preços médios*”. O Presidente do Conselho concorda (8.8.1963). A pequena estalagem vai entrar na euforia do novo Turismo.

Hotel Guadiana, em Vila Real de Santo António – Em 1953, o Presidente do Conselho, no despacho sobre o Plano de Pousadas (Brito, 2003: 736), menciona que “Será porém preciso atender ao caso de Vila Real de Santo António, pois se não vingar a empresa hoteleira existente, deverá ser considerada esta necessidade”. Em 1957, “O Hotel Guadiana, entregue há

⁵ Aparentemente há um erro de data (27.12.1961) no Aviso, publicado no *Diário do Governo*.

muitos anos a uma exploração mal compreendida, encontra-se em tal estado que exige uma remodelação imediata”; o proprietário apresenta o ante-projecto de um hotel de 43 quartos, mas o SNI encerra o hotel (14.10.1957).

Em carta ao SNI (31.5.1958), o proprietário reconhece que o hotel foi sempre “um negócio ruinoso, e a sua reabertura com a necessária remodelação também não deve compensar o capital empregado”.

4.3. Povoamento

Em 1940 (Ribeiro e Cardigos, 1946: 15), o Baixo Algarve “é, com excepção da margem meridional do estuário do Tejo, a área mais povoada ao sul deste rio [...] nenhum trecho do litoral, ao sul do Tejo, se pode comparar ao Algarve na intensidade do povoamento”. Entre 1940 e 1960, a população residente aumenta, de 0,75% em Olhão, 0,4% em Faro e 0,35% em Portimão (PC, 1966b: U.31). Em 1960, Faro (19 084 habitantes), Olhão (15 711) e Portimão (11 930) são os únicos “centros urbanos” do Recenseamento, mas “O litoral algarvio, [...], possui a maior densidade de cidades e vilas urbanas (oito)” (Ribeiro, 1994: 179). Em 1966, Luigi Dodi (DGSU, 1966: 72) formula uma questão ainda actual: “Por que razão nenhuma verdadeira cidade que se aproxime ao menos de 50 000 habitantes? Porquê tantos pequenos e pequeníssimos centros e núcleos? Porquê tão pouco densa a verdadeira população dispersa, aquela referente a “habitações dispersas”, como em Itália se chama? Os motivos são procurados na história, mas especialmente nas condições de ambiente natural”.

A intensidade do povoamento do Baixo Algarve deve-se, também, à população dispersa, que “constitui cerca de um terço da população residente total, com uma densidade média de 20-25 habitantes dispersos por km² da superfície territorial (DGSU, 1966: 66)”. Luigi Dodi conclui que “a população dispersa é [...] notável nas freguesias do Barrocal e forte nas freguesias do litoral (mesmo com excepção da imediata orla costeira) e é ainda maior para o centro da faixa, portanto nas freguesias de Lagos, Alvor, Lagoa, Armação de Pêra, aumentando para as de Loulé, São Brás, Faro e Olhão e atenuando-se, mas pouco, até Vila Real de Santo António”. As suas propostas visam “a conservação da população dispersa actual”, que está “já desfalcada desde há mais de dez anos, devido à emigração, ao abandono dos terrenos menos rentáveis, etc.”.

Na “área das Serras xistosas”, a percentagem da população dispersa reduz-se para 1-2% (DGSU, 1966: 69). Em 1940 (Ribeiro e Cardigos, obra citada, p. 14), a Serra é “muito menos povoada, sem aglomerações importantes (menos de 700 habitantes), e muitos núcleos pequenos e dispersos” como a forma em que “habitualmente se reparte a população nas montanhas de xisto, de solo muito pobre”. Monchique e Aljezur são as únicas povoações que ul-

trapassam o milhar de habitantes, e à roda das quais a população é mais densa do que no resto da Serra, facto explicável pelas diferenças na geologia.

Os barracos do litoral (Oliveira, Galhano e Pereira, 1988) “devem ter aparecido em primeiro lugar na costa Sul do Algarve, irradiando daí para essas outras partes mais ao Norte”. As cabanas servem de habitação permanente, abrigo temporário e guarda de apetrechos de pesca. São efémeras, pois “Uma cabana bem construída pode durar, em local pouco exposto a temporais, cerca de 20 anos. A partir de então as reparações do revestimento tornam-se tão frequentes que é preferível substituí-la”. Lembramos exemplos de cabanas que subsistem até meados do século XX, mas não analisamos como destas cabanas se evolui para o actual povoamento e casas do tempo livre. Em Quarteira, “até há apenas alguns decénios, o aglomerado pouco mais era do que o arraial dos pescadores, constituído na sua maioria por cabanas. Hoje, poucas destas restam, condenadas a desaparecer devido ao desenvolvimento da localidade como praia de banhos e lugar turístico”. Mas ainda há mais cabanas: “A Poente da povoação, junto à praia, [...], vê-se ainda uma fileira de cabanas inteiramente em materiais vegetais, bastante perfeitas, que servem de habitação permanente a famílias de pescadores”. Na ilha de Faro ou da Barreta, “o núcleo principal de habitações não tem já qualquer carácter piscatório, e é hoje sobretudo uma praia de banhos para forasteiros (onde abunda um tipo cuidado de casa de tabuado, para esses banhistas). Além de vários casos dispersos, restos porventura desses arraiais, subsiste porém, a Poente, um pequeno aglomerado de cabanas que constituem a habitação permanente de pescadores, algumas do tipo comum, em junco ou barrão, outras – a maioria – em tabuado, com cobertura vegetal, e uma ou outra até de telha”. Na ilha de Armona, “um arraial de doze cabanas, onde habitam com carácter permanente algumas famílias pobres de pescadores”. Na costa de Tavira, no arraial do Barril “subsistem três ou quatro barracos”. Em Monte Gordo, há cerca de 60 de “palheiros, cabanas, palhoças; casitas muito primitivas, cobertas de cana ou palha e assentes na areia”, nas quais “faltam os mais primitivos utensílios domésticos e mobiliário e em muitos casos os seus habitantes carecem de peças de roupa e vestimento”, em resumo, “um nível social e higiénico muito primitivo” (Consultório Artístico, 1949: 62).

Parece haver uma ponte entre o povoamento do Algarve, antes e depois de 1960: “O Algarve mais típico, na boa tradição mediterrânica, foi sempre urbano, apostado em viver, prioritariamente, do sector terciário (incluindo nele o comércio marítimo, legal ou pirata, iniciado pelos fenícios), mesmo quando se dedica à arboricultura de sequeiro, ao cultivo de hortas regadas, à pesca artesanal ou à salicultura, actividades em qualquer dos casos a tempo parcial. O turismo veio apenas acentuar uma opção há muito existente para algarvios como povo mediterrânico” (Guerreiro, 1989: 368).

Anexo 4.3.i – Núcleos Urbanos da Vilegiatura Tradicional e estudos urbanísticos

Procuramos ilustrar o tratamento dos Núcleos Urbanos da Vilegiatura Tradicional, pelo planeamento urbanístico de escala local, entre 1935 e 1962. Este texto deve ser ligado ao do ponto 4.1 do Anexo ao corpo do livro.

Praia da Rocha – A Praia da Rocha é um centro de vilegiatura, formado a partir da ocupação de espaço rural, por iniciativas individuais e algum espírito de estância balnear. No final do século XIX, há referências aos “banhistas que estavam na praia” (Leal – VII, 1873: 267) e a um “grande número de casas e quintas, que são muito frequentadas na época de banhos, havendo de Vila Nova até esta praia uma boa estrada” (Silva, 1889, 38). Em 1893, é registada a “absoluta carência de comodidades de instalação caseira para quem não possuir alguma das poucas casas, que formam o grupo de habitações alcandoradas pelas encostas d’esta deliciosa estância”, até falta “uma medíocre hospedaria, como qualquer das que se nos deparam nas principais povoações do Algarve, nem tão-pouco coisa com arremedos a clube ou casino!” e “quase por completo as barracas, que a outras praias imprimem a animação ridente e movimentada de um acampamento” (Pinto, 1893); já é criticada “a nódoa da banalidade daquelas vivendas incaracterísticas tão discordantes das excelências naturais do privilegiado recinto”. A estância data dos primeiros anos do século XX, com a estadia balnear de famílias da elite social de Portimão e de outras urbes do Algarve e a “construção dum edifício para Salão de Festas e Clube, que contou com muitas peripécias na sua execução e se tornou gradualmente no Casino da Praia da Rocha” (Duarte, 2003: 85). Em 1924, a arquitectura volta a ser criticada: “Onde pela primeira vez senti, percorrendo o Algarve, esta loucura suicida do modernismo na construção urbana, foi na Praia da Rocha. [...] Fez-se toda, compôs-se toda, de abomináveis mostrengos, «chalets» medíocres e saladas arquitectónicas de formas clássicas, bastardos que a comprometem, intrusos que a desclassificam” (*Diário de Notícias*, 16.11.1924). A Praia da Rocha é uma das Zonas de Jogo, criadas em 1927.

Em 1961, reconhece-se não ter sido “muito fácil fazer-se a destrinça dos vários estudos de urbanização realizados até hoje para a Praia da Rocha, dando-se a indicação dos seus autores, data da sua apresentação e pareceres e despachos que recaíram sobre os mesmos” (CSOP, Parecer Independente n.º 83, de 21.9.1961); apesar da insuficiência da informação reunida, damos uma ideia da sequência de estudos urbanísticos e da realidade no terreno.

Entre 1935 e 1950, três estudos urbanísticos⁶ estruturam “uma estância climática de primeira ordem”. A Comissão de Iniciativa abre concurso (1.8.1935) para o Plano de Urbanização da Praia da Rocha, que o júri aprova

⁶ Elaborados pelos arquitecto Carlos Ramos e eng. António Emídio Abrantes.

por unanimidade (29.11.1935). O Plano provoca reclamações, ao propor a “demolição dos edifícios que existem entre a Avenida Marginal e o Mar, bem como de alguns compreendidos nas projectadas artérias do plano, bem como à largura e ao número de ruas considerado excessivo, e à inclusão no projecto de um templo protestante” (Parecer do CSOP e Duarte, 2003). O CSOP aprova o Plano, mas o MOP⁷ despacha: “Não homologo – São inúmeras as reclamações contra este projecto, que no local verifiquei ser grandioso em demasia – a própria Comissão de Iniciativa, Governo Civil e União Nacional não lhe são favoráveis” (15.7.1936). Em 1938, é iniciado o segundo estudo, de que não temos informação fidedigna. Duarte Pacheco, de novo no Governo, encomenda o terceiro estudo, no qual se reconhece que “De então para cá nada mais se fez do que agravar a possibilidade de acudir, em condições regulares, à disciplina deste aglomerado urbano e ofender a sua natural beleza com o crescimento de novas construções”; Duarte Pacheco anula o despacho de 1936 e aprova o estudo (20.5.1942), “depois de introduzidas no projecto pelos seus autores as simplificações e modificações que lhes foram recomendadas”⁸. O quarto estudo é encomendado (1945) pela C. M. de Portimão, para ficar “definitivamente arrumado este assunto” e faz concessões em relação ao de 1942. Em 1950, os mesmos autores elaboram um quinto estudo, do qual existem peças escritas e desenhadas, a que não temos acesso (CSOP, P.I. n.º 83, de 21.09.61, fls. 4).

Entre 1952 e 1954, dois estudos urbanísticos⁹ estruturam a Praia da Rocha como “estância regional e praia satélite de Portimão”. Em 1952, o sexto estudo resulta, entre outros, de “ser conveniente dotar a Praia da Rocha com um plano menos grandioso, mais económico e ajustado aos resultados de um inquérito actualizado”¹⁰, defende não poder a Praia da Rocha “suportar os encargos da sua transformação em estância de turismo de 1.ª classe”, pelo que a “solução será fazer da Praia da Rocha um agrupamento populacional satélite de Portimão, caracterizado pela vida intensa da época balnear” (CSOP, Parecer 2.314: 3). A descrição da Praia da Rocha reforça a imagem da modéstia da estância¹¹: com a excepção da Avenida Tomaz Cabreira e da Avenida da Beira Mar, “As restantes ruas carecem completamente de pavimentações, nos meses de Inverno ficam completamente intransitáveis”; “Existem na Praia da Rocha cerca de 150 casas entre as quais podemos contar uma dezena de bons prédios. Em contrapartida contamos também cerca

⁷ Duarte Pacheco não intervém, directamente, neste processo, pois é demitido por Salazar, em 11.4.1933.

⁸ *Diário do Governo*, II Série, n.º 84, de 10 de Abril de 1943.

⁹ Elaborados pelos eng. Inácio Silva e arquitecto José Costa e Silva, autores do segundo estudo.

¹⁰ Este sexto estudo está ligado ao Antepiano de Urbanização de Portimão, a cujos sete volumes não temos acesso.

¹¹ Citamos o inquérito do sétimo estudo.

de 40 barracas construídas em regime de liberdade de construir”. O fornecimento de água é assegurado “por uma instalação provisória e deficiente” e não há rede de esgotos. A limpeza das ruas “e principalmente da Praia é problema que não deve ser descuidado, principalmente no dia seguinte aos feriados, por causa dos restos deixados, consequência das grandes aglomerações na praia”. Quanto a comércio, “existe apenas um pequeno núcleo comercial numas pequenas casas de rés do chão, frente ao Grande Hotel”. A modéstia desta proposta é contestada pela DGSU e pelo CSOP (CSOP, Parecer citado), que, entre outros, recusa ser “de proibir construções luxuosas, como entende o autor do antepiano” e considera “a Praia da Rocha como estância de turismo de interesse nacional e não regional, satélite de Portimão”. O CSOP defende a solução, várias vezes proposta, de não ser: “conveniente estabelecer a continuidade da expansão das zonas residenciais da Praia da Rocha com a cidade de Portimão. Antes pelo contrário se julga preferível que entre os dois aglomerados se estabeleça uma zona de vedura que os isole”. Após este Parecer, os urbanistas elaboram um sétimo estudo (1953), no qual reafirmam as suas posições¹².

Entre 1958 e 1962, três estudos¹³ estruturam uma “estância balnear de categoria nacional”, que é integrada no novo turismo do Algarve. O oitavo estudo é apresentado em 1958¹⁴ e o autor é peremptório: “Pode, ainda, dizer-se que tudo está por realizar na Praia da Rocha, em matéria de princípios urbanísticos”. Confirma a modéstia do núcleo urbano, mas defende que a Praia da Rocha “exerce a sua atracção sobre todas as localidades do Oeste do Algarve e com maior projecção sobre os principais centros urbanos do Alentejo e até de outras partes do País mais afastadas”, sem referência ao estrangeiro. O nono estudo (“Remodelação do Plano de Urbanização da Praia da Rocha – Análise e Programa”) é apresentado em 1960 e o CSOP (P.I. n.º 83, de 21.9.1961), nomeadamente, secunda “o alvitre da Comissão de Revisão para não se exagerar o número de blocos de 4 andares e haver o maior cuidado na sua distribuição e implantação por forma a não ser prejudicada a paisagem”. O MOP homologa o Parecer (26.11.1961), mas “Infelizmente, não é ainda possível – apesar da tão longa gestação dos estudos de desenvolvimento urbanístico da Praia da Rocha – dar aprovação incondicional ao novo trabalho, aliás merecedor de franco apreço, agora apresentado”. Em 1962, o décimo estudo (Julho de 1962) é a Remodelação deste Plano de Urbanização, no seguimento do despacho ministerial e já deve ser considerado no quadro do novo turismo do Algarve.

¹² O sétimo estudo é informado pelo mesmo vogal relator do Parecer n.º 2314, mas não encontramos esta informação, no Arquivo do CSOP.

¹³ Elaborados pelo arquitecto Paulo Cunha.

¹⁴ Este estudo, ainda um esboço, é enviado ao CSOP, distribuído com o n.º 2 879, mas a sua devolução é pedida pela DGSU.

Armação de Pêra – Em 1837, há “muitas pessoas a tomar banhos de mar” (Lopes, 1988: 291). Em 1936, a Junta de Turismo “resolveu construir uma Avenida Marginal, a poente de Armação de Pêra, a fim de realizar ali a nova Praia, isolando a parte dos banhistas, que o desejassem, da velha povoação. Para tal, teve de expropriar e comprar [...] todas as propriedades particulares que se estendiam até à beira mar, sobre a falésia, as quais iam até ao limite do concelho de Silves”. A CM de Silves “fez a continuação dessa Avenida, construindo a estrada que a ligou à vizinha povoação de Porches e, conseqüentemente, à Estrada Nacional, com extraordinárias vantagens para esta Praia e seu maior desenvolvimento, como Zona de Turismo”¹⁵.

Em 1944, Miguel Jacobetty não se limita ao “estudo urbanístico parcial”, que lhe fora pedido pela DGSH e estuda “o conjunto do povoado e a sua provável extensão”. A aldeia de pescadores “só começou a sofrer um mal esboçado movimento evolutivo quando a sua praia, óptima para banhos, chamou a atenção de alguns turistas e proprietários da região”. A partir de “uma povoação que vive do produto da pesca e que pode ter futuro como praia de banhos”, o Arranjo propõe duas zonas urbanas: “a primitiva aldeia de pescadores com as suas instalações marítimas e o bairro pobre onde avultam algumas habitações de privilegiados da região” e “a extensão destinada aos banhistas, já mal esboçada com poucas construções dispersas”. A DGSU e Câmara Municipal discordam: tal largueza de vistas não pode ser realizada e a grandeza da zona dos banhistas é incompatível com os futuros interessados em fazer qualquer construção nesta praia. O CSOP apoia as discordâncias, mas admite “serem projectadas as obras julgadas necessárias pela DGSH” (CSOP, Parecer 1976).

Em 1955 (Plano Geral de Arranjo da Praia de Armação de Pêra), reconhece-se que o centro urbano foi construído sem a ordenação conveniente, tendo-se sacrificado aos primeiros a chegar “lugares que deveriam constituir áreas de logradouro público, dada a sua localização”. O “centro piscatório apresenta certo interesse e a população flutuante é de pouca importância”. É feito o estudo dos terrenos marginais “em ordem a obter-se um parcelamento favorável aos interesses da Junta de Turismo local, sua principal proprietária”, para os quais se previu “a construção de prédios isolados, unifamiliares, ao longo da avenida marginal, completando-se, porém, o conjunto com edificações em blocos para a conveniente correcção das densidades populacionais”. Na extremidade oeste desta área, localiza-se o novo Hotel e, depois, o Parque de Campismo.

Albufeira – Em Albufeira, a partir de 1930, as armações arruinam-se, as fábricas de conservas fecham e os galeões procuram outros portos, “levando com eles os pescadores mais activos” (Cavaco, 1969: 252). O “papel de centro e bolsa do comércio e da exportação de figos” é uma afirmação a quanti-

¹⁵ Memorial de 8.09.1964.

ficar, face a um «porto» não equipado e ao exemplo de uma fábrica que, entre 1958 e cerca de 1968, reduz, pela mecanização, o emprego sazonal de mulheres, de 400 a 200. Os pescadores “ganham mal e irregularmente, pelo que procuram trabalhar em galeões, nas águas continentais”, mas apenas cerca de 100 o conseguem. Em 1960, a vila tem, praticamente, os limites de 1930.

O estudo urbanístico de 1948¹⁶ permite a “localização de moradias para veraneantes, aproveitamento da iniciativa particular prestes a desviar a aplicação dos seus capitais para outras localidades, etc.”. Em 1951, o Plano de Urbanização chama “uma encantadora estância de turismo e um importante centro comercial e exportador” a uma vila sem hotéis e um porto sem equipamento. O Plano propõe, entre oito, uma Zona de “habitação para veraneio”, com 17 hectares, “a Poente da Vila, ocupando parte dos terrenos livres a Norte do Cemitério”, podendo alojar “uma população muito perto dos mil habitantes”. O CSOP, no Parecer n.º 2 255 (19.2.1952), conclui “que o estudo deve prosseguir”.

Quarteira – No final do século XIX, Quarteira é “na sua quase totalidade composta de pescadores”, que “foram construir as suas pobres cabanas de junco, a uns 300 metros do castelo velho” e os “os banhistas, que aqui concorrem no tempo próprio, têm feito prosperar bastante esta povoação” (Leal – VIII, 1990: 7). Em 1942, o Plano Geral de Arranjo da Praia de Quarteira¹⁷ define três zonas fundamentais: Habitação Permanente, Zona Industrial e a Zona Residencial de Verão, ficando a parte não ocupada como Zona de Reserva. A praia de Quarteira “com o desenvolvimento previsto neste plano, se destina a uma população de 4.000 habitantes”.

O Plano de Urbanização, de 1950, é elaborado por iniciativa da CM de Loulé. Por essa altura, a pesca e os veraneantes têm “feito progredir sensivelmente a povoação [o Povo] onde as cabanas de colmo foram cedendo lugar às casas de adobo de construção grosseira, estas, a pequenas casas térreas de aspecto já pretensioso e, por último e sobretudo, no bairro balnear, que se começou a desenvolver há cerca de 18 anos [1932], às vivendas junto da Avenida Marginal e suas ruas transversais, que apresentam já aspecto, não diremos de beleza arquitectónica, mas de certo conforto e modernismo”. Os pescadores, “quando se começaram a impor os primeiros preceitos de urbanismo e a estabelecerem as primeiras regras sobre as construções”, afastam-se do povoado e instalam as suas cabanas em terrenos baldios, cabanas que evoluem para casas e formam o bairro dos Cavacos “que deve possuir mais população que a própria aldeia de Quarteira”. O pescador de Quarteira “vive mal acomodado em casas onde em geral a promiscuidade campeia”. A população balnear “achou preferível ainda outra separação e, menosprezando o

¹⁶ MDJ do Plano de Urbanização, de 1951.

¹⁷ Elaborado no âmbito da DGSHE.

Povo e os Cavacos, foi estabelecer a sua zona distinta à beira mar”, onde há “vivendas já com aspecto pretensioso, propriedade dos banhistas e outras para alugar durante a época balnear”. No Plano, a Zona Habitacional de Verão (com 12,9 hectares e 1 300 habitantes) é “destinada quase que exclusivamente a ser habitada por veraneantes” e é previsto “um Hotel com boa vista para o mar”. É criado “o passeio público em situação abrigada, mas nas proximidades do mar e rematado no seu topo Norte pelas edificações de interesse geral”. O CSOP, no Parecer n.º 2 380 (23.6.1953), conclui, nomeadamente, que o antepiano “poderá servir de base a estudos ulteriores desde que sejam rigorosamente acatadas as indicações prestadas na informação da DGSH, ou outras complementares no que respeita às obras na frente marginal futura que interessa à zona habitacional de Verão e zona industrial”. Já em Fevereiro de 1944, a DGSU faz uma diligência junto da DGSH sobre “a obra de defesa do litoral indispensável à segurança do aglomerado que se pretendia desenvolver ao longo da praia”¹⁸.

Uma primeira revisão do plano não tem seguimento, “por desentendimento entre a Câmara e o arquitecto”, e o “Arranjo Parcial n.º 1 da Av. Marginal de Quarteira” (28.4.1961), é apresentado a 28 de Abril de 1961 e aprovado a 31 de Julho do mesmo ano¹⁹. A DGSU intervém, pois, “Entretanto, faziam-se sentir na localidade os efeitos de uma campanha de incremento turístico, patrocinada por organismos do Estado e, neste caso, com particular acuidade, depois dos rumores sobre a próxima construção do Aeroporto de Faro”. A Revisão do Antepiano de Urbanização de Quarteira é finalizada em Agosto de 1962, já no quadro do novo turismo do Algarve.

Praia de Faro – O Arranjo da Praia de Ancão é elaborado no pressuposto de não haver acesso de viatura à ilha²⁰. Em 1956, é desafectada do domínio público marítimo e integrada no domínio privado do Estado uma área de pouco mais de 47 hectares, cedida a título definitivo e gratuito, para ser urbanizada de harmonia com o plano aprovado pelo MOP. A ponte é inaugurada em 1957; a CM solicita (29.1.1958) à Direcção de Urbanização de Faro, que a percentagem de área coberta dos lotes passe de 20% para 40% e pede dispensa de aprovação dos projectos pelos Serviços de Urbanização, pois tem “*serviços técnicos em condições de proverem essa apreciação*”. O Regulamento do Arranjo Urbanístico da Praia de Faro é aprovado em Junho de 1959.

Monte Gordo – Em 1934, Duarte Pacheco visita Monte Gordo e considera “absolutamente necessária a construção de uma unidade hoteleira que multiplicasse a capacidade de recepção, oferecida pela modesta Pensão Espanhola” (Cavaco, 1997: 27). De regresso ao Governo, interessa-se pelo “Projecto

¹⁸ CSOP, Parecer 3 280, p. 2.

¹⁹ Ver Comissão de Revisão da DGSU, de 26.7.1963.

²⁰ Data de 17.1.1952, mas apenas temos acesso a algumas peças desenhadas; a desafecção resulta do Decreto-Lei n.º 40 718, de 2 de Agosto de 1956.

de Urbanização da Praia de Monte Gordo” (30.12.1941), que prevê, nomeadamente, “uma extensa esplanada marginal”, reservada a peões, três largas escadas de acesso directo à praia, com bancos, “duas filas de palmeiras de grande porte, de casta absolutamente adequada ao clima da região” e arruamentos “ensaibrados e possuindo passeios revestidos com tijoleiras alentejanas, rematadas com tijolo ao cutelo”. O CSOP²¹ exige um plano para “evitar a desorientação que se tem verificado nos trabalhos de urbanização, mesmo em estâncias consideradas de turismo”, propõe algumas alterações e, cinco dias depois, é homologado por Duarte Pacheco. Em 1946, o “Pormenor da Zona Marginal” (15.12.1946) permite dar “satisfação imediata de pedidos para construção de moradias na Praia de Monte Gordo e ainda orientar o arranjo da zona marginal e localização de edifícios de interesse colectivo”.

Em 1949, há três tipos de alojamento em Monte Gordo (Consultório Artístico, 1949: 31): (i) cerca de trinta moradias, com o máximo de dois pisos, habitadas apenas durante o Verão e que não pertencem à população permanente; (ii) cerca de duzentas “Casinhas do Algarve”, raramente com mais de 100 m² e rés-do-chão”, no centro da aglomeração existente, onde “vivem principalmente os «pequenos burgueses» trabalhadores [das fábricas de Vila Real] e os pequenos industriais [o artesanato]”; (iii) cerca de 100 “casas de adobe” e 60 de “cabanas de colmo”. Os ganhos dos pescadores “estão à mercê do mar, são irregulares e nem sempre bastantes para satisfazer as necessidades mais prementes da vida”. Depois da pesca, “como segunda fonte de vida desta população podemos considerar a indústria do turismo, locação e sublocação de quartos e habitações, prestação de serviços domésticos e outros modos de vida dependentes do veraneio”. Há ainda uma pensão de 17 quartos e a “sublocação das habitações incide, na maioria dos casos, sobre a casa sem mobília. Por economia, as famílias alentejanas trazem consigo o mobiliário indispensável e os utensílios domésticos, às vezes até parte dos principais víveres”. O Antepiano de 1949 prevê um desenvolvimento urbano mais determinado pela evolução da pesca e menos pela evolução da praia recreativa. Monte Gordo oferece “todas as condições que o habilitem a um bom e rápido incremento como estância balnear e terapêutica”, campo em que será “melhor do que qualquer outra praia de Portugal”, para o que contribui “o facto das suas águas não serem infectadas pelos esgotos (como ainda acontece com a maioria das praias portuguesas)”. O Antepiano, no “Respeitante ao alojamento dos turistas e veraneantes, o projecto teve sempre em vista oferecer a cada um o alojamento conveniente, e de acordo com as suas preferências e economias: Hotel, casas de apartamentos, pensões, moradias geminadas e unifamiliares de todos os tamanhos, e os modestos, práticos e económicos bungalós”.

Em 1955, a CM elabora outro Antepiano, que exclui a estância balnear

²¹ Parecer n.º 1 341 (15.4.1942).

terapêutica, amplia e actualiza o casino existente, localiza o hotel no lado ocidental e a sua realização “é sem dúvida a de maior valia para esta Estância Balnear e presentemente o fulcro de todo o seu desenvolvimento”. São previstos “Blocos de casas geminadas” e a Zona Residencial de Moradias oferece “lotes devidamente calculados segundo as condições do meio e num aproveitamento parcial da Mata Nacional”. Em Julho de 1961, a CM decide a primeira Revisão do Antepiano, face a uma procura crescente pela vilegiatura em Monte Gordo, no seguimento da abertura do Hotel Vasco da Gama. A Câmara põe “em hasta pública algumas parcelas de terreno nas diversas modalidades de construção que possam servir as necessidades da habitação.”, alienação que deve ser “apoiada em plano de urbanização, ainda que parcialmente organizado, tendo por base o conjunto do novo Hotel e do parque fronteiro”. Em Outubro de 1961, o MOP aprova as “áreas que mais interessavam à expansão urbana”.

II PARTE

O Algarve na Bacia Turística Alargada do Mediterrâneo

A Bacia Turística Alargada do Mediterrâneo forma-se, a partir dos anos cinquenta do século XX, pelo desenvolvimento rápido e simultâneo de várias áreas turísticas, cada uma formada em torno do aeroporto, que as torna acessíveis às classes médias do Norte da Europa. As áreas turísticas desenvolvem-se segundo modalidades, tempos e morfologias diferentes, mas partilham elementos invariantes. Acessibilidade aérea, mais tempo livre e rendimento disponível oferecem uma geografia, dimensão e diversidade novas, à procura da viagem para estanciar durante o tempo livre. Os limites da Bacia estendem-se, para Oeste e Sudoeste, ao Algarve, à costa marroquina e às ilhas atlânticas, para Nascente, ao Mar Negro e ao Vermelho.

A genealogia de algumas das actividades destes visitantes remonta a Roma: na Baía de Nápoles forma-se a primeira polarização geográfica da vilegiatura e Báias terá sido a primeira estância de vilegiatura, criada de raiz. Nas cidades do Mediterrâneo do século XIV, renascem a vilegiatura de novas classes sociais e a utilização da *villa* como espaço reservado ao lazer. As estâncias datam do virar do século XVII para o XVIII e formam-se a Norte da Europa, onde vive a população mais próspera do Ocidente. Depois, espalham-se por todo o Continente, na proximidade dos centros urbanos, em termas e, desde 1750, em praias. Democratizam-se, nos mares do Norte, com a nova procura das classes sociais da Revolução Industrial. A estância é recriada no Mediterrâneo, onde, a partir do século XVIII, se começa a formar a primeira grande área de vilegiatura das gentes do Norte; em 1887, passa a chamar-se Cote d'Azûr (Liégeard, 1894).

Em 1944 (Brunner, 1945), a antevisão do que será o turismo depois da Guerra não considera a inovação, que, a partir de 1955, desloca a procura por estadias em praias dos mares do Norte para as do Mediterrâneo, um dos berços do viajar no Mundo e espaço de Civilizações, que estruturam a nossa vida; a limitação da velocidade do avião comercial à do som explica muita desta coincidência.

A chegada destes visitantes ao Mediterrâneo dá origem a críticas. Em 1980, Orlando Ribeiro opina: “Aqui, como em toda a Espanha mediterrânea, uma população aviltra-se e uma civilização degrada-se sob a vaga crescente das multidões que expulsam os camponeses, corrompem os seus costumes, emporcalham as paisagens e provocam os desequilíbrios mais graves que todas as calamidades naturais e todas as invasões históricas. Retorque-se facilmente com a entrada de divisas” (Ribeiro, 1991b: 189). Em 1992, António Barreto, entre as “Razões para não gostar de Espanha”, refere os espanhóis serem “dos principais inventores de uma das formas mais decadentes de vida moderna que dá pelo nome de turismo de massas”¹.

No início dos anos setenta, são anunciados voos fretados, em Boeing 747, entre a Alemanha e a Tailândia; hoje, a concorrência intercontinental ao turismo do Mediterrâneo está banalizada.

Em 1962, a decisão de construir o Aeroporto de Faro integra o Algarve nesta Bacia e cria a área turística, que representa uma mutação no turismo regional. No capítulo 5, apresentamos a genealogia e a formação da Bacia Turística na qual o Algarve se insere. No capítulo 6, resumimos o modelo da área turística que se forma na Região.

¹ *Independente*, 24.2.1992.

5.

A Genealogia da Bacia Turística Alargada do Mediterrâneo

5.1. Roma

Em Roma¹, a *villa* é “a building in the country designed for its owner’s enjoyment and relaxation” (Ackermann, 1995: 9). Inicialmente ligada à agricultura, “from the late first century AD on, villas intended primarily for *otium* or pure pleasure became the norm rather than the exception”. Na tipologia da vila romana, há a *villa* suburbana, “a retreat near the city” e a *villa* marítima, “also not primarily agricultural, appears at the seashore and oftens extends out into the water”. A mesma vila pode ser utilizada como residência suburbana e lugar de vilegiatura, e várias vilas terem o mesmo proprietário (Baldson, 2002: 194).

O primeiro espaço de concentração da vilegiatura (D’Arms, 1981: 94) surge, quando “Between 100 B.C. and 100 A.D. the appearance of the Bay of Naples was transformed.[...] Instead of scrub there were handsome stone-built villas, set in what seemed an woodland of green trees” (Baldson, 2002: 203). A deslocação é facilitada: “Rich Roman proprietors and occasional sojourners enjoyed vastly improved communications between Rome and the Campanian coast after Flavianic and Trajanic efforts on the great roadways” (D’Arms, 2003: 155). Diferente das cidades vizinhas, com origem na colonização grega e instituições locais, Báias “figured nowhere in early Roman history; [...] Baiae is already famous as a city of hot sulphur baths and seaside allurements, catering alike, as Strabo later observed, to the ailments of the sick and the pleasures of the sound. Thus no Roman *municipium* but rather a collection of villas set around and above a glittering bay, Baiae was Rome’s first resort” (D’Arms, 2003: 52).

Báias e a Baía de Nápoles são o cenário da concentração de *villae* localizadas sobre o mar ou perto da costa. Em muitas áreas do Império, o litoral é

¹ Lembramos que “la villegiature aristocratique s’élargit à la classe moyenne, sinon à la plebe” (André, 1993: 55) e “L’hôtellerie, qui relève de l’initiative privée, et qui reçoit surtout la clientèle populaire et allogène, est sousmise, comme les bains, à une réglementation et à une stricte surveillance”.

cenário para esta vivência da vilegiatura, diferente da oferecida pela *villa* em espaço rural.

A queda do Império Romano do Ocidente provoca o desaparecimento de toda esta estrutura urbana, económica e social. A vivência do tempo livre no litoral só ocorre, de novo, na segunda metade do século XVIII.

5.2. Da Renascença ao Caminho-de-Ferro

Passados quase mil anos, o renascer da *villa*, em Florença, antecipa a sua expansão por toda a Europa. O crescimento da procura por estadias fora da cidade dá origem a uma inovação: a estância.

– A *villa* – Em meados do século XIV, “Florence was a paradigm of the change from the countryside of the feudal forteress to that of the villa” (Ackerman, 1995: 64): “there was no ordinary or great citizen who had not built or was not in the process of building in the country a grand and rich estate with an expensive layout and handsome buildings, and much better than in town”². A *villa* é descrita por “Leone Battista Alberti as “per semplice diletto”, conceived primarily as a retreat (though some cultivation may be pursued as part of the *diletto*), and dependant for its construction and maintenance on surplus capital normally earned in urban centers” (Ackerman, 1995: 15). Alberti descreve a polarização das casas de campo, embrião de algumas estâncias: “A Country House ought to stand in such a Place as may lie most convenient for the Owner’s House in Town [...] It ought not therefore to lie far from the City, and the Way to go to it should be both good and clear, so as he may go it either in Summer or in Winter, either in a Coach, or on Foot, and if possible by Water. [...] Neither should a Country House stand in a remote, desert, mean Corner, distant from a reasonable Neighbourhood; but in a Situation where you may have People to converse with, drawn to the same Place by the Fruitfulness of the soil, the Pleasantness of the Air, the Plentifulness of the Country, the Sweetness of the Fields, and the Security of the Neighbourhood” (V-XIV). O prazer é assumido: “The later Renaissance writers represent villa life only as a restorative relief from the evils, restrictions and responsibilities of the city, and a chance to hunt, play games and perform a little healthy and productive work. They seem not to seek opportunities for self-improvement” (Ackerman, 1995: 108). O que se segue acontece no país mais desenvolvido do Ocidente, quando, na Inglaterra do final do século XVIII, “the villa was perceived as one instrument by which the middle class might emulate and challenge the privilege of the aristocracy and gentry, and the design of villas in this period began to mirror the spirit of liberation from social tradition and rule” (Ackerman, 1995: 214). A democratização da *villa* ocorre em meio urbano: “The most radical mutation in the

² Giovanni Villani, citado por Ackermann, p. 64.

history of the villa occurred in the early nineteenth century when the villa ideology became democratized and accessible to the growing body of lower-middle-class city dwellers. [...] Ultimately, the term villa came to be applied to any detached or semi-detached residence” (James Ackerman: 17). A transferência deste modelo para as estâncias não é imediata.

– **A estância** – Estância designa a integração orgânica e funcional de instalações e serviços para a vivência do tempo livre, num espaço organizado para esse efeito e destinado a uma procura crescente, cuja escala e desejos ultrapassam a dispersão / polarização de vilas. A estância pode resultar da justaposição de palácios e casas, de que a Sintra do virar do século XVIII para o XIX é exemplo: “Há apenas belas e frondosas quintas, nada mais. [...] Aqui não vale a pena sequer pensar em espectáculos, bailes ou concertos, em todos os pequenos prazeres que a mais pequena das estâncias termais alemã tem para oferecer. Cada um procura, melhor ou pior, divertir-se à sua maneira” (Link, 2007: 150). Outro tipo de estâncias é uma inovação, na Inglaterra do início do século XVIII, fruto da intervenção conjugada da promoção, exploração e animação, quando “Land speculators and builders, physicians and others took the new opportunities for capital investment, not only in spa buildings and the growing trade in mineral waters but in leisure industry, to serve the transport and accommodation needs of the visitors and to provide commercialised diversions to fill their ample free time” (Hembris, 1990: 303). Nestas estâncias, a terapêutica é laica e integra os prazeres da vida: “health resorts were largely transmuted into pleasure grounds [...]. Spas provided a novel kind of rural public life with varied social intercourse, a welcome alternative to the boring limitations of the country house” (Hembris, 1990: 303). Bath é o primeiro espaço urbano, objecto de uma “conscious, highly artificial transformation, as much of a change as Swindon or Dagenham underwent in their respective phases of our modern industrial age” (Little, 1947: 61), ou, por outras palavras, espaço pioneiro da urbanização e urbanismo turísticos.

A partir de meados do século XVIII, mais de mil anos após a destruição das *villae maritimae* do Império Romano, nasce a estadia balnear de praia, segundo o modelo da vilegiatura nas termas do interior (Corbin, 1988: 287). Brighton é o ícone da nova vilegiatura, por aí se ter instalado o primeiro médico a recomendar a terapêutica marítima e por, a partir de 1787 e durante mais de quarenta anos seguidos, o Príncipe Regente (futuro Jorge IV) aí estanciar. Brighton passa a ser “un lieu de villégiature et de plaisirs dont la liberté, la gaité contrasteront longtemps avec le style un peu compassé de Windsor”. Por essa altura, Blackpool é frequentada por apenas algumas centenas de veraneantes, das classes altas de Lancashire e Yorkshire (Walton, 1998: 2). A Natureza faz da praia um espaço popular, como o futebol, joga-se de pé descalço, com bola de trapos, no terreiro disponível: “Les habitants de Bayonne, rejoitns certains jour par les vilageois du Pays Basque, avaiant

depuis longtemps l'habitude de venir s'ébrouer l'été dans les vagues, au milieu des rochers de Biarritz" (Corbin, 1988: 297). Reconhecida esta dimensão popular, "Il convient donc de soigneusement distinguer ces lieux [...] et l'équipement rationnel des plages destinées à un public distingué, aux émois soigneusement guidés, contrôlés et magnifiés, au centre d'un fastueux théâtre de pierre, de verdure et de sable".

A estância climatérica, na qual o clima e o ar puro são apresentados como fonte de saúde, é credibilizada pela medicina e frequentada para prevenção ou cura da tuberculose. Muitas estâncias climatéricas «de saúde» coincidem com estâncias termais e de praia.

A estância é, desde o início, obra de promotores. Em Bath, trata-se de aumentar o que hoje chamamos perímetro urbano, com as primeiras promoções da imobiliária do lazer; a sua continuidade é assegurada por «exploradores» e «animadores», personificados no *beau* Richard Nash, criador do *happening* social de Bath (Goldsmith, 1762). Em Brighton, o processo começa por ser o mesmo, mas, depois da vitória sobre Napoleão, Kemp Town é exemplo de um actual e muito ambicioso «empreendimento de turismo residencial», fora do perímetro urbano e posicionado para a elite da sociedade (Dale, 1987: 70).

A estância não teria sido possível sem "the improvements in transport, the provisions of more horses, an expanding coach industry, and the turnpike mania of 1751 to 1773. [...] Commercial transport, the public coach and wagon services, also proliferated, although some of this was only seasonal, expressly for the holiday trade" (Hembris, 1990: 305).

– **Embriões de realidades futuras** – O Mediterrâneo começa a ser espaço de diferenciação social, quando, a partir de meados do séc. XVIII, "Many delicate people of rank and fortune had been in habit of wintering in Mediterranean France. It was the climate which was the principal attraction; the winters there were warm and the air was thought to be extremely health. [...] So by the 1780s Mediterranean France was firmly established as a favourite winter retreat for wealthy Englishmen" (Travis, 1993: 27). Terminadas as guerras napoleónicas, as estâncias de South Devon "also developed their residential function, with many wealthy annuitants building second homes or retiring permanently there. Half-pay army and navy officers were well represented, settling at the resorts after the restoration of peace. [...] Retired East India Company officials began to take up residence on this coast [...]. Many wealthy invalids also bought houses at the resorts and lived out long declines there". Em França, durante a década de 1820-1830, "sont édifiés les premiers grands établissements de bains, et que, sur le modèle anglais réinterprété en fonction des tempéraments et des usages nationaux, se structure une vie sociale spécifique"; quando termina a Monarquia de Julho, "la Normandie est riche surtout de deux stations balnéaires que l'on peut déjà qualifier de mondaines. Dieppe, la plage du monde chic, de l'aristocratie, riche de sur-

croît d'une importante colonie anglaise, et Trouville à la clientèle socialment plus hétérogène, en tout cas plus bourgeoise" (Désert, 1983: 23).

5.3. Do Caminho-de-Ferro à Europa da Abundância

O comboio democratiza o acesso a estâncias, cuja geografia condiciona, dá uma dimensão nova à excursão de um dia ou de fim-de-semana e, aos mais abastados, permite a diferença e o cosmopolitismo da Cote d'Azur. No virar do século, surge o automóvel e os seus problemas; em 1899, a Câmara de Trouville proíbe, durante a época balnear, «la circulation des voitures automobiles et des motocycles» em algumas ruas e estradas (Désert, 1983: 69), em 1890, o *Grand Hotel* de Cabourg dispõe de uma «écurie pour quarante chevaux» e, em 1909, de uma garagem com setenta lugares.

A sociedade da Revolução Industrial cria outros tempos de estadia. As primeiras excursões de um dia em comboio fretado para o efeito (o "excursion train") têm início em 1830 e, ultrapassada a oposição religiosa à excursão dominical que concorre com a missa, criam "a new code of social costume, which came to be accepted by the Victorians and, with all its inconvenience, is endured in Great Britain still 1990: The Railway Sunday" (Simmons, 1991: 289); em 1842, a experiência do "sunday train" estende-se ao fim-de-semana, e, em 1844, a excursão a Dover pode ser prolongada até França.

A vilegiatura estival/outonal nas praias dos mares do Norte é a prática mais frequente. Cerca de 1860, "we can say with certainty that most Victorian working men had more money to spend, and more leisure time in which to spend it, than those in France and Germany" (Simmons, 1991: 291) e "a middle class holiday boom was already transforming parts of the British coastline with seafront promenades, piers and other embellishments, which enabled landed proprietors to draw unsuspected profits from hitherto uneconomic stretches of cliff and beach. These were middle and lower –middle-class phenomena. On the whole the working-class seaside resort did not become of major significance until 1880" (Hobsbawm, 1995: 240).

Um dos ícones da democratização da vilegiatura balnear é a praia de Blackpool, onde o comboio chega em 1840 e "the greatly expanded numbers of working class trippers in the early railway age proved indigestible to the mainstream middle-class visiting and business public" (Walton, 1998: 25). Esta tendência leva a que "The years between the early 1870s and the outbreak of the First War saw Blackpool's metamorphosis into one of the world's leading leisure towns, with an unchallengeable claim to the status of the world's first working-class seaside resort".

No Mediterrâneo, "sanatoria attracted invalids of wealth and rank, only to acquire a second identity as centres of high society and dissipation. Visitors motivated by snobbery and a thirst for recreation followed where

those in search of recreation had led” (Pemble, 1987: 99). A procura pela longa estadia invernal evolui para uma ausência permanente, parte na Riviera e parte vivida mais a Norte: “Victorians and Edwardians who travelled to the Mediterranean at leisure followed the instinct of migration. They timed their movements to avoid the extremes of hot and cold, going south in the autumn and north in the spring” (Pemble, 1987: 17). A ausência prolonga-se até ao descanso final: “Between 1830 and 1914 travel to the Mediterranean became a significant part of the British way of life and the British way of death” (Pemble, 1983: v).

Ainda no Mediterrâneo, a praia começa a ser cenário de uma nova experiência. Inicialmente, “The Italian habit of bathing in the Mediterranean in July and August was regarded as a foreign perversity” (Pemble, 1983: 18). É preciso esperar “well into the twentieth century, that era of the novel worship of sun and brown skins” (Hobsbawm, 1995a: 242) e para a Cote d’Azur deixar de ser “only a climatic winter and spring resort. The sunny sands now attract thousands of bathers in Summer. Tennis, golf, yachting, motoring and amusements generally are in full swing during both seasons” (Cunard, 1937: 50).

Há estâncias sem código de conduta rígido, onde “The most ordinary form of exercise is of course walking, and in fine weather, even in midwinter, invalids can generally be in the open air by nine, or half-past nine in the morning and continue there until lunch time” (Sparks, 1879: 158). A prática do golfe conhece uma transformação profunda, na Inglaterra do final do século XIX, quando “The social potential of this game, played on large, expensively constructed and maintained pieces of real estate by member of clubs designed to exclude socially and financially unacceptable outsiders, struck the new middle classes like a sudden revelation” (Hobsbawm, 1995b: 181) e o número de campos aumenta: “Before 1889 there had only been two ‘golf links’ in all of Yorkshire (West Riding): between 1890 and 1895 twenty-five were opened”; esta democratização não chega aos “health and pleasure resorts” do continente, antes da II Grande Guerra (Cunard, 1937).

Em Inglaterra, a procura crescente pela estadia balnear transforma pequenos centros urbanos da costa: “Bournemouth. Blackpool, Southport and Southend are examples of resorts which, from a few scattered houses, grew with meteoric progress once communication were established until they are now some of our largest towns” (Burnner, 1944: 6). Em 1931, 10 das 105 cidades com mais de 50 000 habitantes “could be described as health resorts”. É assinalada “a marked distinction is between the resort which caters largely for hotel visitors and that whose visitors, for the most part, stay in more humble boarding houses and apartments” (Burnner, 1945: 8); a proporção destes tipos de alojamento entre a popular Blackpool e a mais distinta Brighton confirma esta diferença.

– **A Cote d’Azur** – O comboio, a riqueza crescente e a emulação social dão origem à primeira concentração integrada de estâncias, a Cote d’Azur. Há a aristocracia: “ce pays ravissant et tiède, c’est aussi l’hôpital du monde et le cimetière fleuri de l’Europe aristocrate” (Maupassant, 1979: 48). No Mediterrâneo, o “apex of the British social pyramid was to be found [...] as regular visitors coming to a home from home”, mas a prosperidade britânica e o comboio alargam esse privilégio às “middle classes” e aos “lower riches of the middle classes” (Pemble, 1897: 2). Em praias até então desertas, outros actores entram em cena: “L’ère des spéculateurs – ils son déjà appelés ainsi –, ou si l’on préfère des promoteurs immobiliers, commence dès la première décennie du Second Empire. Il ne s’agit plus de utiliser une plage déjà fréquentée par des baigneurs ou villégiaturistes, mais de créer de toutes pièces une station balnéaire. Par le fait même, on est en présence de véritables opérations financières misant sur le développement d’une société, ou plutôt d’une minorité aisée, accordant une place croissante aux loisirs estivaux” (Désert, 1983: 23). Ao longo da nova estrada entre Saint Raphael e Saint Tropez, são promovidas estâncias: “Au milieu du bois de sapins qui descend jusqu’à la mer s’ouvrent, dans tous les sens, de larges chemins. Pás une maison, rien que le tracé des rues traversant des arbres. Voici des places, les carrefours, les boulevards. Leurs noms sont même inscrits sur des plaques de métal: boulevard Ruysdael, boulevard Rubens, boulevard Van Dyck, boulevard Claude Lorrain. On se demande pourquoi tous ces peintres? Ah ! pourquoi? C’est que la *Société* s’est dit, comme Dieu lui-même avant d’allumer le soleil: «ceci sera une station d’artistes!» [...] On lit de place en place: «Lot acheté par M. Carolus Duran; lot de M. Clairin; lot de Mlle Croizette, etc.» [...] Rien de plus drôle que cette spéculation furieuse qui aboutit à des faillites formidables. Quiconque a gagné dix mille francs sur un champ achète pour dix millions de terrains à vingt sous le mètre pour les revendre à vingt francs. On trace les boulevards, on amène l’eau, on prépare l’usine à gaz, on attend l’amateur. L’amateur ne vient pas, mais la débâcle arrive” (Maupassant, 1979: 111). No final do século XVIII (Liégeard, 1988: 106), Cannes tem três ruas habitadas por pescadores e marinheiros; em 1887, “Par un accroissement rapide qui porte à vingt mille à l’été, et à près du double en hiver, le chiffre de ses habitants, Cannes se disperse sur un vaste périmètre sans cesse grandissant”. É quando Guy de Maupassant escreve: “Des princes, des princes, partout des princes! Ceux qui aiment les princes sont heureux. [...] Dans notre pays démocratique, Cannes est devenue la ville des titres.[...] On se réunit à Cannes parce qu’on aime les Altesses Impériales et Royales”. A estadia não está limitada a vivendas e pode ter lugar em hotéis ou apartamentos (Sparks, 1879: 153): (i) “Villas are best suited for people with large means, with large families, and with some experience of foreign life. To those who come abroad for the first time, and who are, as in rule with English travellers, almost entirely ignorant of the language for

speaking purposes, villas are not recommended”; (ii) “Flats containing three or four living rooms, with a small kitchen and a servant’s room, can sometimes be taken”.

Maupassant afirma a sua diferença, como, um século mais tarde, alguma elite intelectual do país faz em relação ao Algarve: “De toute la cote du Midi, c’est ce coin que j’aime le plus. Je l’aime comme si j’y étais né, comme si j’y avais grandi, parce qu’il est sauvage et colore, que le Parisien, l’Anglais, l’Américain, l’homme du monde et le rastaquouère ne l’ont pas encore empoisonné” (Maupassant, 1979: 95).

5.4. Da Europa da Abundância ao Próximo Futuro

Em 1944, é previsto o reforço de tendências já verificadas antes da II Guerra Mundial, com “more short breaks” e “the increase in the number of people taking annual holidays of one or more weeks” (Brunner, 1945: 6). Confirma-se que “Not everyone goes to coastal resorts”, mas “The English seaside resorts seem likely to remain the backbone of the tourism industry”. Na acessibilidade, “The age of the motorcar is superseding that of the railway, and is likely to have a profound effect on holiday habits in the future”. O “perennial appeal” da “farmhouse holiday”, o alojamento particular ou em casa de familiares conta para as férias dos *very poor*. No outro extremo da escala social, “we can know little about the holidays of the very rich”, pois “They may go to their own country cottages or big estates, and not use commercial accommodation at all”. Há uma zona desconhecida: “The people who go off on their own, for whatever reason, for quiet holiday leave little trace, and this is why their part as holiday-makers may seem to be minimised in a study of holiday trades”. O facto novo é “the new classes of holiday makers”, cerca de 18,5 milhões de pessoas a quem foram acordadas férias pagas, no alargar de uma evolução anterior à Guerra: “Holidays with pay is only the last step in the spread of holidays through all classes. Half holidays, bank holidays and holidays with pay were conceded in that order, and prolonged stay away from home of the working man is essentially the product of this century, and more particularly an aftermath of last war [I Guerra Mundial]”. Quanto aos reformados, “it seems justifiable to regard them as permanent holiday makers”; nas estâncias termais “which are primarily given over to retired persons”, a sazonalidade da ocupação é ligeiramente inferior à da normal estância de férias.

A realidade confirma a previsão. A grande diferença é o cenário: a Baía Turística Alargada do Mediterrâneo.

6.

A área turística do Algarve

Quadro 6.I. – Modelos e submodelos de negócio na área turística do Algarve

<p>*procura e oferta final da estadia temporária em hospedagem onerosa</p> <ul style="list-style-type: none">– “<i>the holiday package</i>”– organização do turismo desorganizado <p>*procura e oferta final de casas em empreendimentos de turismo residencial</p> <ul style="list-style-type: none">– utilização exclusiva– rendimento exclusivo– combinação de utilização e de rendimento <p>*empreendimento de turismo residencial: promoção, administração e exploração</p> <p>*oferta de terrenos para promover empreendimentos turísticos</p>

6.1. Procura e oferta final de estadias temporárias em hospedagem onerosa

A procura final e oferta final por estas estadias compreendem dois submodelos de negócio: o *holiday package* e a organização do turismo desorganizado. Criado em 1955, o *holiday package*¹ é um modo europeu de viajar, nascido num continente, no qual (i) em menos de um século, há três guerras e é um *patchwork* de países, culturas, línguas e moedas; (ii) o transporte rodoviário é dificultado pela falta de automóveis e de estradas, por uma gasolina cara e múltiplos sistemas de seguros e assistência; (iii) as companhias aéreas são propriedade do Estado, suas protegidas e, em geral, as entidades reguladoras do tráfego aéreo não são liberais; (iv) o país mais rico e o que lidera as viagens é uma ilha. O *holiday package* reduz custos, tranquiliza o viajante e torna o Mediterrâneo acessível aos europeus, habituados às estadias estivais nas praias dos mares do Norte. O *holiday package* é dominante em muitas áreas de turismo, mas não é exclusivo e, em vários países de origem, não chega a dominar, como é o caso da Cote d’Azur e da França. O *holiday package* é organizado por operadores turísticos, que conhecem processos de

¹ Vide Bray e Raitz, *Flight to the Sun*.

integração horizontal (falências, fusões e aquisições) e vertical (companhia aérea, distribuição, investimentos hoteleiros, com e sem parceiro de negócio). Ultrapassadas muitas crises, em meados da década de noventa, o *holiday package* parece ter garantida uma posição dominante, nos mercados turísticos mais importantes para as estadias no Mediterrâneo. Depois, muito rapidamente, a nova escala e diversidade da organização do turismo desorganizado obriga os operadores de *holiday package* a uma adaptação, porventura mais estrutural do que as anteriores.

No *holiday package*, a promoção e a exploração do Empreendimento Turístico respondem às exigências dos operadores internacionais. O Empreendimento pode ser de propriedade indivisa (o Hotel é o caso mais frequente) ou de Propriedade Plural (com unidades de alojamento cedidas à Exploração Turística), qualquer deles com mais ou menos serviço hoteleiro. A empresa exploradora negocia com os operadores e tem, com relativa facilidade, a ocupação garantida durante vários meses do ano, por vezes durante todo o ano e por vários anos. Pode limitar-se a uma mera relação bilateral com o operador (*business to business*) ou criar parcerias para captar o cliente final (*business to business to consumer*). O Empreendimento pode ser integrado numa marca do operador, estar diferenciado no seu catálogo ou aí figurar apenas como mera *commodity* de alojamento indiferenciado.

A organização do turismo desorganizado é multiforme. Muitas famílias visitam familiares e amigos, organizam as suas estadias sem recurso a Agências de Viagens, recorrem ao alojamento local e a formas directas de distribuição. Em alguns casos, o *timeshare* chega a ser importante. O comércio electrónico, a nova barateza e diversidade do transporte aéreo e empresas exploradoras que procuram o cliente final (*business to consumer*), dão uma nova dimensão à organização do turismo desorganizado.

6.2. Procura e oferta final de casas, em empreendimentos de turismo residencial

As motivações, desejos e formação da procura final por uma casa do tempo livre integram, em proporções variadas, o turismo, a aplicação financeira e o investimento «na pedra». As motivações de natureza turística são mais vastas das da estadia temporária e compreendem, entre outros, a realização pessoal (estilo de vida), a excitação (ligada a competição, como o golfe) e o prazer, sempre o prazer da estadia. As motivações de natureza financeira têm a ver com a gestão do património familiar, o rendimento resultante da «cedência da casa à Exploração Turística» e a expectativa de ganhos com a sua revenda a curto ou médio prazo. As motivações do investimento «na pedra» têm a ver com a segurança, mais-valias, a médio ou longo prazo, e com a psicologia: a exibição de estatuto social, de poder ou de pertença a um grupo social aliam o *return on ego* ao *return on investment*.

Os desejos dos compradores combinam turismo, finanças e imobiliária, em proporções variáveis e podem ser estruturados, em um dado momento, em três submodelos de negócio, cuja evolução no tempo deve ser prevista:

(i) utilização exclusiva – A casa do tempo livre é utilizada, em estadia temporária ou em residência permanente da reforma, pelo proprietário, familiares e amigos; o proprietário é livre de a mobilar e decorar ou alterar o seu interior, devendo respeitar as normas fixadas pelo empreendimento em que a casa se integra; a casa não é cedida à Exploração Turística e exclui a expectativa de rendimento financeiro, em favor da privacidade na utilização; os adquirentes dispõem de meios financeiros para financiar o investimento, pagar a sua manutenção e o custo da administração, salvaguardar a privacidade no acesso à casa e exibi-la em vários círculos sociais; é a utilização mais perene, desde a *villa* da elite de Roma e do Renascimento, aos que, no seio dos diferentes grupos sociais da actualidade, podem aceder ao privilégio da exclusividade, na utilização da sua casa. A regulação da utilização exclusiva cria dificuldades culturais e políticas à Intervenção Pública.

Documentos oficiais, vários autores e interesses empresariais designam este submodelo de negócio por “residência secundária”, “segunda residência” ou «imobiliária», utilizando um conceito redutor de turismo; o conceito de casa do tempo livre integra os diferentes modelos de negócio, acentua as sinergias, explicita os conflitos de interesses e alarga a criação de valor pela Política de Turismo. Na nossa terminologia, «segunda residência» implica uma «primeira» residência principal, alternadamente ocupada com a «segunda», durante os períodos da deslocação quotidiana entre casa e trabalho, podendo ser, temporariamente, utilizada como casa do tempo livre.

(ii) rendimento exclusivo – O rendimento financeiro domina na aquisição da casa, cedida exclusivamente à Exploração Turística (*hard lease-back*); o comprador pode preferir a discricção da compra à sua exibição e a compra pode envolver mais de uma unidade de alojamento e ser feita por uma pessoa individual ou colectiva (Fundo Imobiliário, por exemplo); a remuneração da cedência à Exploração, a sua duração e condições variam, regulados pelo mercado e pela Intervenção Pública.

(iii) combinação de utilização e de rendimento – A casa é utilizada, pelo proprietário e família, em estadias temporárias e cedida à Exploração Turística o resto do tempo; esta cedência pode visar apenas obter rendimento para compartilhar nas despesas de administração e parte do financiamento (*soft lease-back*).

Nestes dois últimos submodelos, o rendimento pode estar associado à mais-valia de uma venda a curto ou médio prazo.

Neste contexto, casa de férias designa uma utilização temporária da casa do tempo livre, em estadias temporárias, a título oneroso ou não, por uma

família com vida profissional activa; a casa de férias é um caso particular da casa do tempo livre.

A procura para cada um destes submodelos conhece um crescimento estrutural, marcado por ciclos de alguns anos ou mesmo interrupções bruscas, como em caso de guerra. A procura pela utilização própria tem tendência a evoluir com a economia (rendimento disponível e financiamento), ainda é dominada pela ideia de «uma família, uma casa», mas a situação de «uma família e várias casas» começa a não ser rara. A procura para aplicação financeira (sem ou com utilização) pode crescer conjuntamente, em caso de aumento excessivo da capacidade de endividamento dos compradores². Recente é a compra da casa, com base num rendimento aliciante, apenas garantido durante dois ou três anos, com mais ou menos consciência da incerteza da Exploração Turística assegurar idêntica remuneração, ao longo do tempo.

A especulação imobiliária consiste na compra de um imóvel para o vender por um preço superior, sem o transformar nem o utilizar. É elemento estrutural do mercado e até pode ter um benefício fiscal. O especulador pode inserir-se na distribuição, quando promete comprar ou compra várias unidades de alojamento para as revender, com lucro. Quando não é regulada pelas palavras do bispo de Viseu (“A religião é como o sal na comida, nem muito, nem pouco, apenas o necessário”), a especulação causa problemas, de variada importância.

Desconhecemos estudos públicos sobre a importância dos submodelos de negócio do turismo residencial do Algarve e os números do INE são insuficientes. As decisões políticas, sobre esta importante componente da economia regional, são tomadas, desde há dezenas de anos, na ausência de conhecimento da realidade.

6.3. Empreendimento de turismo residencial: promoção, administração e exploração

O empreendimento de turismo residencial é fruto da promoção e o seu funcionamento é assegurado pela exploração. A promoção compreende a concepção, a edificação, a venda de casas e a promessa da sua exploração, no futuro. A exploração é a actividade económica que resulta da relação que se estabelece entre promotor, explorador e proprietários das casas do tempo livre, de modo a assegurar o funcionamento do empreendimento, ao longo do tempo.

A exploração integra sempre a administração do empreendimento, mas assegura mais serviços, entre outros, o comercializar a unidade de alojamento no mercado turístico e assegurar a remuneração contratada com o seu proprietário. As regras e custos da administração, com definição legal específica (caso da Propriedade Horizontal) ou meramente contratual, devem ser expli-

² Na revisão do texto (Dezembro de 2008), mantemos a redacção de 2006.

citadas aquando da promoção, pois a administração compreende o conjunto de serviços, cujos custos constituem uma obrigação para o adquirente, independentemente da utilização do empreendimento, e o seu pagamento é um factor crítico da sustentabilidade turística deste.

Terminada a promoção, definimos a sustentabilidade turística do empreendimento de turismo residencial, como a capacidade da relação entre proprietários das casas do tempo livre e empresa exploradora assegurar a rentabilidade desta e a satisfação das expectativas criadas, a quando da venda da casa, ao proprietário, ao investidor e ao utilizador turístico, o que implica manter, ao longo do tempo, um conjunto coerente de instalações físicas, serviços e valor, no quadro de uma envolvente espacial e uma integração territorial adequadas, com criação de valor para as comunidades local, regional e nacional; a sustentabilidade turística depende, ainda, da Intervenção Pública assegurar a qualidade da envolvente e a regulação da estabilidade das relações privadas em causa.

Quando a promoção se alonga no tempo, em paralelo com a exploração, devem ser explicitados os custos de administração ou exploração, que possam ser, temporariamente, subsidiados pela promoção:

– **submodelos de promoção** – O promotor pode promover um empreendimento e entregar a sua exploração a entidade especializada, o que exige regulação pública adequada, para além da Propriedade Horizontal e Loteamento Urbano; a «exploração turística de moradias dispersas» apenas difere do «promover e entregar», pela origem e dispersão das casas e pelo seu posicionamento qualificado no mercado. O promotor pode manter, ao longo dos anos, uma posição dominante na exploração do empreendimento, o que contribui para a sua sustentabilidade turística, mas é susceptível de abuso da posição dominante, na relação com os proprietários das unidades de alojamento. A diferença entre «promover e entregar» e «promover e ficar» (e, neste caso, quem fica: um «hoteleiro» ou uma empresa especializada) é parte da oposição entre «imobiliária» e Turismo. Em qualquer dos dois submodelos, a propriedade das casas do tempo livre pode estar dispersa por uma miríade de proprietários ou conhecer uma concentração significativa, em proprietários individuais ou institucionais.

Na promoção de um «conjunto de empreendimentos», as relações entre a promoção e a administração e valorização do conjunto estabelecem-se entre empresas estruturadas. A existência de lotes individuais no seio do conjunto dificulta estas relações.

– **Evolução no tempo** – Por definição legal, o submodelo de «promover e entregar» é de curta duração e o que está em causa é a sua regulação pública e não o discurso moralizante sobre o “lucro rápido e fácil”. No caso de um empreendimento de grande escala ou do «conjunto de empreendimentos», de um ou de vários promotores, a promoção pode durar dezenas de anos, num «promover e ficar», continuando a promover e a explorar; o em-

preendimento pode, desde o seu início, ser promovido em fases, ou o sucesso da promoção justificar o «arredondamento», definido como a sua expansão orgânica em terrenos adjacentes.

Durante o tempo da exploração, a casa, o empreendimento, a sua envolvente e a integração territorial conhecem uma evolução normal e transformações inesperadas. Nestes momentos de verdade para a sustentabilidade turística do empreendimento, a regulação pública deve garantir a eficiente resolução de conflitos de interesses. A experiência do Algarve mostra a necessidade de realizar progressos nesta área.

A utilização da casa por uma família implica considerar o seu ciclo de vida normal (actividade profissional e reforma) e as perturbações pertinentes para a posse e utilização da casa (doenças, divórcios, nível de vida, entre outros); a flexibilidade de utilização da casa do tempo livre ao longo do tempo deve ser objecto de regulação legal.

6.4. Oferta de terrenos para promover empreendimentos turísticos

Esta oferta compreende o terreno e a deliberação da Intervenção Pública, que permite a edificação, em solo rural, ou alterar a edificação já permitida (quase sempre para «aumentar», em alguns casos para «reduzir e qualificar»), em solo urbano. Esta deliberação cria valor, através da mais-valia imobiliária e da competitividade do produto turístico final:

– **A mais-valia imobiliária** – A importância da mais-valia imobiliária, a informalidade vigente durante décadas, a sua mutação em novas formas, a complexidade e instabilidade da legislação, as disposições do Código Penal, o funcionamento da Justiça e a tolerância perante o enriquecimento ilícito criam o meio ecológico cultural, propício ao proprietário do terreno remunerar, de maneira multiforme e ilícita, quem pode deliberar sobre a edificação ou acelerar o processo. Multiplicam-se afirmações como “Em muitos e muitos dos casos a razão pela qual o litoral alentejano e o barlavento algarvio foram saqueados, sem valor nem vergonha, tem apenas um nome: corrupção” ou “A ganância dos especuladores e promotores, a dependência das câmaras do imobiliário [...] e a corrupção desenfreada mataram a paisagem”³. Recusamos o simplismo de «autarcas corruptos e empresários gananciosos, a querer o lucro fácil» e deixamos à Justiça o condenar os culpados de crimes. Na esmagadora maioria dos casos, o licenciamento da edificação respeita a lei e os regulamentos, pelo que o problema ultrapassa a “corrupção desenfreada”.

A mais-valia imobiliária exige uma Fiscalidade adequada à Política de Solos, à Urbanização e ao Urbanismo. A experiência do Algarve mostra que

³ Miguel Sousa Tavares, *Expresso*, 26.6.2008; e José Judice, *Público*, 21.9.2008.

a informalidade fiscal, reinante durante dezenas de anos, tem consequências desastrosas, ainda a ser pagas na actualidade. Desde meados da década de oitenta, o rigor fiscal, de que o Algarve é pioneiro, cria receita pública, sem garantia da despesa pública ser adequada às exigências da competitividade da oferta turística e qualidade de vida da população local.

– **A competitividade do empreendimento turístico** – A transparência e rapidez da deliberação da Intervenção Pública são indispensáveis à criação de valor pela casa do tempo livre. A deliberação deve concentrar-se apenas nos grandes parâmetros do compatibilizar «Conservar» e «Desenvolver», do Ordenamento do Território e, a nível dos Empreendimentos Turísticos, da segurança e saúde públicas e da regulação, ao longo do tempo, da relação entre as partes envolvidas. Este quadro legal simplificado permite que o promotor se concentre na criação de valor: pela estrutura flexível do empreendimento, pelo ambiente para a vivência das experiências com que o cliente sonha e pela competitividade do seu produto. Nada justifica a energia e o tempo desperdiçados com as dificuldades criadas por legislação inadequada e ambígua e sua interpretação pelos Sistemas Políticos e Administrativos, aos níveis Central, Regional e Local. No final de 2006, mantém-se a influência das Barreiras à Produtividade⁴, a exigir uma nova ruptura política, porventura mais forte do que a da década de noventa.

6.5. Modelos de negócio: conflitos, sinergias e sua regulação

A relação entre os dois primeiros modelos de negócio é feita de conflitos e sinergias, regulados pelo mercado e pela Intervenção Pública. O maior conflito resulta do turismo residencial representar perda de vendas para o operador de *holidays package* e de hóspedes para o explorador do empreendimento turístico, no Algarve. A procura de terrenos para empreendimentos de turismo residencial faz aumentar o seu preço e dificulta a rentabilização do investimento hoteleiro. Há aspectos culturais a considerar, num quadro de conflito, em que o hoteleiro e o promotor de turismo residencial (sobretudo, o que «promove e entrega») são personagens com culturas diferentes e interesses opostos: (i) em caso de sucesso, a promoção de turismo residencial é um negócio de relativamente fácil financiamento, rápido período de retorno e boa rentabilidade, podendo apropriar muito da mais-valia imobiliária e beneficiar da informalidade fiscal reinante durante anos; (ii) um empreendimento turístico de propriedade indivisa exige importante investimento, financiamento mais difícil, longo período de retorno, reduzida apropriação da mais-valia imobiliária e uma informalidade fiscal mais arriscada.

⁴ Vide nota 2 do ponto sobre conceitos.

A primeira sinergia surge no país de origem dos visitantes, quando os operadores turísticos dão dimensão ao transporte em *seat only* e disponibilizam aos clientes do turismo residencial o acesso barato à sua casa. A segunda ocorre no destino, com a promoção de empreendimentos que combinam oferta para os dois modelos de negócio. Para além dos rudimentares «ETPPs, com unidades de alojamento cedidas à Exploração Turística», abundam casos de integração dos dois modelos de negócio, na concepção, modelo financeiro e exploração do empreendimento. Apesar do pioneirismo de casos de sucesso, como Penina e Vale do Lobo, a oposição entre «imobiliária» e Turismo contribui para a demora em reconhecer do potencial dos empreendimentos integradores dos dois modelos de negócio.

O mercado cria dois mecanismos de regulação. É a rentabilidade da Exploração Turística do ETPP que permite à empresa exploradora pagar o rendimento prometido pelo promotor, aspecto a sublinhar, quando o preço de venda da unidade de alojamento é elevado, a Exploração é pressionada no preço de venda das estadias e a inflação é reduzida. No segundo mecanismo, a promoção e exploração do empreendimento criam um tom social, em que o luxo e a exclusividade do empreendimento são factores da sua valorização a longo prazo, devendo a Exploração Turística ser adequada a estas características. A regulação pelo mercado é inexorável, mas lenta e, por si só, não garante o desenvolvimento sólido dos dois modelos de negócio.

No nosso país, as insuficiências da regulação pelo mercado não são devidamente compensadas pela regulação pública. Em 1964, é proposta a valorização da utilização exclusiva de apartamentos (PC, 1964a: IV/31). Enquanto dura o ímpeto político do PRA, os Serviços de Urbanização apoiam os empreendimentos de turismo residencial, exigindo a exploração hoteleira das casas, a prioridade na construção dos hotéis e das infra-estruturas urbanísticas. A partir de 1965, o recurso ao Loteamento Urbano e à Edificação Urbana ultrapassam esta política de exigência, mas, no início da década de setenta, ainda há reservas formais à utilização exclusiva – a Administração critica a realidade que permite e fomenta⁵.

A Política e a Administração do Turismo privilegiam a estadia temporária em hospedagem onerosa. O modelo de negócio do turismo residencial começa por ser ignorado e é regulamentado de uma maneira tardia, ambígua, inadequada, com falta de conhecimento da realidade do mercado; entre 1963 e a actualidade, os promotores são obrigados ou incentivados a recorrer apenas ao licenciamento municipal de grande parte da oferta de turismo residencial. Ainda antes do 25 de Abril, há sintomas de críticas futuras: do licenciamento municipal da «imobiliária», da concentração da oferta no tempo (sazonalidade), no espaço (Algarve, Lisboa e Madeira), nos produtos e mer-

⁵ Vide a nota 11 do Capítulo 9. Texto redigido em 2006 e não alterado na Revisão (Dezembro, 2008).

cados e na dependência dos «grandes operadores». São admitidos os submodelos do rendimento exclusivo e da combinação de utilização e rendimento, este só formalizado em 1997; a utilização exclusiva das unidades de alojamento parece ser tolerada, com o admitir do seu «retirar da Exploração Turística». A definição legal do turismo residencial dá azo a algo raro em Portugal: em 1983 e 1996, o Parlamento anula dois Decretos-Leis já publicados em *Diário da República*⁶. Antes da adesão à Europa e na ausência de uma política formal, o Banco de Portugal regulamenta o “Investimento Imobiliário no País por Estrangeiros não Residentes”; as Circulares e as Estatísticas do Banco são fonte para investigação⁷. No Algarve, quando a procura de turismo residencial assume números significativos, o Sistema Político e Administrativo do Turismo e Ordenamento do Território procura limitar a quantidade da oferta de alojamento.

6.6. A Hostilidade ao Turismo do Algarve

A hostilidade da opinião pública e do Sistema Político e Administrativo ao turismo do Algarve é elemento do seu *marketing* Estratégico, na medida em que condiciona o posicionamento da Região e do seu turismo junto do mercado final e da Intervenção Pública⁸. A hostilidade do mercado final vale estudo específico, mas é evidente que diminui, a partir da década de noventa, quando aumenta a procura interna, a oferta se adapta e o Algarve se destaca nas revistas cor-de-rosa. Alguma elite diferencia-se, estanciando em praias de águas frias, a Norte de Lisboa, indo discretamente para o Algarve ou, como Guy de Maupassant, anunciando o seu refúgio num Algarve diferente⁹.

A hostilidade da elite da opinião pública parece manifestar-se depois do 25 de Abril. Entre muitos exemplos, em 1974, Francisco Pereira de Moura afirma que “o turismo é a prostituição de um país”¹⁰ e, anos mais tarde, Miguel Sousa Tavares (25.06.1993) insiste no que “três décadas de prostituição turística iriam conseguir destruir”.

A hostilidade cultural do Sistema Político e Administrativo é descrita em muito do que segue. A realidade é algo paradoxal, quando quem tem o poder e a obrigação de decidir com determinação fica refém de alguma opinião pública e das Organizações Não Governamentais do Ambiente, apenas

⁶ Vide ponto 9.2.3.

⁷ A título de exemplo, ver a Circular de 23.1.1980, quanto a estes investidores são estrangeiros.

⁸ Philip Kotler integra “*politics*” e “*public opinion*” no *Marketing* Operacional (Kotler, 1999: 95).

⁹ Entre outros, Clara de Sousa, *Expresso*, 16.2.2002.

¹⁰ Rui Vilar, *Diário de Notícias*, 07.01.2001.

porque um quadro técnico da Administração elabora um parecer técnico, sem fundamento científico, e um alto funcionário o confirma, porque corresponde à sua peculiar visão do território em causa. A partir de 2005, é o Primeiro-Ministro quem faz aprovar, pragmaticamente, Empreendimentos Turísticos e de apoio ao turismo do Algarve, com impacto económico significativo.

6.7. A Via para O Futuro

No Capítulo 5, descrevemos a genealogia, duas vezes milenar, da área turística no Algarve. No ponto 6.3, descrevemos o tempo da promoção, administração e exploração de empreendimentos de turismo residencial. Entre o tempo milenar e o da vida de um empreendimento, há o da transformação da própria área turística. Em 2006, a competitividade nos mercados turísticos exige uma maior integração dos dois modelos de negócio e que a sua regulação pública conheça uma ruptura política, similar ou mais forte da que tem lugar durante a década de noventa.

Questionada sobre se “acredita que a região ainda possa recuperar o seu encanto”, Lídia Jorge responde: “De que falamos quando falamos de encanto perdido? Do encanto rural, aquele que havia, feito de harmonia bíblica que era uma harmonia de atraso clamoroso? Devo dizer que entre essa harmonia passada e este quase caos do presente, eu prefiro este quase caos. Prefiro porque significa que houve uma mudança necessária na vida das pessoas. Pena que não tivesse sido uma mudança menos selvagem. Isso sim. Contra avisos de muitos lados, a paisagem ficou arruinada e o modo de vida de muitas populações também se arruinou com ela. Acredito, porém, que a pouco e pouco poderão ser introduzidas correcções. Se alguma coisa não nos deve fazer desesperar é o rosto do futuro”¹¹.

¹¹ O futuro depende da nossa capacidade em ultrapassar o tranquilo “a pouco e pouco” e realizar a ruptura política que, entre outros, as Patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve exigem. É tema para O Futuro.

III PARTE

A Transformação do Território e o turismo

O Algarve era região “de trabalho mal remunerado que não permitia uma vida digna. [...] Dessa situação deprimida o retirou, há poucos anos, o turismo pela mão dos povos da Europa industrial rica”¹. A partir de 1962, a continuidade da destruição de muitas das actividades tradicionais e do êxodo agrícola de “terrenos paupérrimos” continua a ser o pano de fundo do palco em que tudo vai mudar. A mutação do turismo regional dá origem à especialização da economia. Agricultura, pequenas indústrias e serviços conhecem processos de inovação, ainda em curso.

Destruição, especialização e inovação têm cada uma a sua dinâmica própria, coincidem no tempo, estão interligadas na sua implantação espacial, integração territorial e nas transformações sociais e culturais. Consideradas no seu conjunto, provocam a mutação da economia regional, que diferencia o Algarve de outras regiões do País, pelo desenvolvimento regional, originado pelo turismo. Em 1989, uma visão prospectiva liga o passado ao futuro: “Apesar dos aspectos negativos, no entanto, importa salientar que o turismo foi fundamental para o arranque do Algarve, para a sua fuga a uma situação de profundo subdesenvolvimento, mesmo no contexto nacional. [...], o Algarve é ainda e apesar de tudo uma região que pode olhar o futuro com algum optimismo” (Gaspar, 1989: 155). Em 1997, “o balanço entre os benefícios e os malefícios do turismo é largamente positivo”². Os “Dados do INE permitem verificar que o Algarve era, em 2004, a segunda região do país com o mais elevado poder de compra per capita, sendo uma das duas regiões com um índice acima da média nacional” (NERA, 2008: 50).

A mutação da economia regional implica um número crescente de visitantes e de imigrantes, para trabalhar ou viver a reforma. São necessários mais e diferentes alojamentos. Diminui o povoamento rural e cresce o povoamento urbano, no seio do qual se diferencia o povoamento turístico. A habitação dispersa do povoamento rural, de 1960, dá lugar à edificação dispersa.

¹ Manuel Gomes Guerreiro, *Diário de Notícias*, 3.2.1988.

² José Júdice, *Independente*, 19.9.1997.

O Aeroporto de Faro integra o Algarve na Bacia Turística Alargada do Mediterrâneo e tem uma importância não devidamente reconhecida, por quem de dever. Apesar de tardia, a acessibilidade rodoviária, em auto-estrada, reforça o posicionamento do turismo do Algarve no mercado interno e na procura ibérica.

O desenvolvimento do Algarve e do seu turismo são objecto do Planeamento Nacional e Regional e do Planeamento Nacional e Regional do Turismo.

Em 1964, o Plano Regional do Algarve compatibiliza, no território, o dilema entre «Conservar» e «Desenvolver». Ignorada esta visão, ainda na década de sessenta, o Governo, a Administração Central e as Câmaras Municipais fomentam a urbanização dispersa e desleixam o respeito de exigências elementares do «Conservar». A partir do 25 de Abril, a afirmação da Política, Administração e Organizações Não Governamentais do Ambiente e a sua reacção contra os excessos do «Desenvolver» criam um vasto «latifúndio ambiental», sem investimento nem valorização e com áreas onde se violam, impunemente, as regras do Estado de Direito. A proposta esclarecida do Plano Regional do Algarve dá lugar a uma «guerra de trincheiras» entre o Turismo e o Ambiente, que, só recentemente e de lenta maneira, começa a ser ultrapassada pela ciência, técnica, criação de confiança e decisões políticas fortes, sobre casos pontuais.

No discurso corrente, “quanto menos se percebe, mais se berra”, sobre o Algarve percebe-se pouco e berra-se muito; as patologias do Povoamento Urbano favorecem o “destilar indignação para pingar virtude”³. As patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve não resultam das «pressões urbanísticas», mas sim da incapacidade da Intervenção Pública em regular a actividade privada, na criação da oferta; em 1990, é a própria CCRA quem denuncia a “falta de elementos reguladores” (CCRA, 1990a: 10). Uma Intervenção Pública, desconhecadora da realidade, incapaz de regular os excessos, fraca ao ponto de se sentir refém da hostilidade cultural ao turismo do Algarve, autocondena-se à proposta do «Cenário Redutor» para o Desenvolvimento Regional. O PROTAL de 2007 é o seu ícone.

A transformação do Território está condicionada pela Natureza, mas é obra do Homem, isto é, de nós. A alternativa é o «Cenário da Ambição».

³ Vasco Pulido Valente (*Diário de Notícias*, de 9.5.199), citado de cor e sem menção da fonte.

7.

A Mutação da Economia Regional

7.1. Continuidade na Transformação e Destruição da Economia Tradicional

Em 1963, “muitas das «indústrias domésticas» que floresciam antigamente estão hoje quase abandonadas, com realce, por exemplo, para as que laboravam tecidos (lã e linho), sapatos, rendas e olaria” (DGSU, 1963: ponto 5). Em 1972, “Num passado recente, as empresas em laboração mantinham-se mais ou menos florescentes, graças ao grande contingente de mão-de-obra disponível com salários baixos” (CPRS, 1972: 29). Estas empresas enfrentam o impacto dos aumentos de salários e da crescente abertura da economia, depois do 25 de Abril e, na própria Região, o turismo oferece, a muita desta “mão-de-obra disponível”, melhores condições de trabalho e salário.

Pelas pessoas, pela extensão do território, pela percepção de beleza que o cidadão tem da ruralidade e pelo tempo que dura, à lenta destruição da agricultura tradicional do Interior sobra relevância no discurso político e nos *media* e falece Intervenção Pública eficiente. O encerramento de uma fábrica obsoleta provoca um corte imediato da produção e um choque social; na agricultura de pequena propriedade, muitos agricultores ficam ligados à terra, até que a invalidez ou a morte os separe, criando um problema de Desenvolvimento Regional, que a agricultura e a floresta competitivas não podem resolver. Entre 1952 e 2005, o número de Explorações Agrícolas passa de 38 014 a 14 721, número que inclui as Explorações entretanto criadas.

Em vão, o humanismo defende que “o verdadeiro progresso na agricultura só é possível em face da relativa carência de mão-de-obra, e que esta nunca deve ser conseguida pelo «êxodo rural» que leva ao «urbanismo» e muito menos pela emigração não orientada” e sugere uma “melhor arrumação demográfica do território, acompanhada da migração profissional, por um processo de industrialização e de crescimento económico regional, única base de um «êxodo agrícola» salutar” (Caldas, 1959: 229). No Algarve, a alternativa é o turismo e o humanismo não ignora que o êxodo rural pode evoluir de “fisiológico” (“expressão de espontânea procura dum melhor equilíbrio entre população e recursos agrícolas”) para “patológico” (emigração das

melhores forças, com “o envelhecimento e feminilização da população agrícola”) (DGSU, 1966: 124). O êxodo tem lugar, indiferente às propostas técnicas e políticas: em 1972, é a “Reconversão da Serra do Algarve” (SEA, 1992), em 1979 é outra Carta Geral do Ordenamento Agrário do Algarve (Oliveira, 1979), em 1984 é o Ordenamento Agrário do Nordeste Algarvio (Oliveira, 1984a), a expansão do Regadio na Serra do Algarve, por Pequenas e Médias Barragens (Oliveira, 1984b) e a investigação sobre os constrangimentos e possibilidades de desenvolvimento rural e agro alimentar da Serra Nordeste do Algarve (Correia, 1984) e, em 1986, temos o Programa Integrado de Desenvolvimento Regional do Nordeste Algarvio (CCRA, 1986).

A realidade continua a ser a de “ainda se cultivar uma superfície apreciável que, de acordo com as normas técnicas geralmente aceites, o não deveria ser” (DRAA, 1983: 39), a da estrutura fundiária como “forte limitação à modernização da agricultura regional, especialmente para os aproveitamentos de sequeiro e floresta” e que “poucas serão as actividades que para cerca de 50% dos agricultores da região (explorações inferiores a 2 ha), lhes poderão garantir um nível de vida satisfatório”. Em 1990, repete-se que 72% das Explorações Agrícolas “têm uma dimensão inferior a 4 hectares, e são fragmentadas em muitos blocos de pequeníssima dimensão” (CCRA, 1990b: 44). Em 1992, no Baixo Algarve, há “uma agricultura de forte expressão empresarial”, mas, na Serra, “o rendimento agrícola poderá ter diminuído” (CCRA, 1992: 27).

A dimensão humana implica reconhecer que “A falta de preparação escolar e profissional dos agentes comprometidos na exploração de sistemas agrícolas é, de facto, neste momento, o maior obstáculo ao melhoramento das terras agrícolas e portanto do êxito económico da agricultura e do seu prestígio social” (Guerreiro, 1990: 50). Em 2005 (INE, 2006), a População Agrícola Familiar (“o produtor agrícola e os membros do seu agregado doméstico quer trabalhem ou não na exploração”) é de 33 302 pessoas e diminui de 31% em relação a 1999. Dessas pessoas, 5 358 “Não sabe ler nem escrever”, 5 053 apenas “Sabe ler e escrever”, 13 525 têm o 1.º ciclo, e estes três grupos (23 936) representam 72% do total; muitas são as crianças e os adolescentes do Recenseamento de 1960.

Os dados humanistas e técnicos do problema são conhecidos. Na preparação do III QÇA, o único modelo demográfico publicado confirma a continuidade da desertificação humana do Interior (AMAL, 1998: 95). Na elaboração do PROTAL, os dois cenários da População Residente, em 2031, incluem a diminuição da população dos concelhos de Alcoutim e Monchique, em relação a 2001 (de 37% e 27%, respectivamente); a versão final do Plano confirma a desertificação humana do Interior.

7.2. Mutação no turismo, especialização da Economia e Equívocos

Desde o início do PRA, “desenvolver aqui o turismo, quererá dizer assegurar a ocupação a muitos habitantes no Algarve que hoje são obrigados a emigrar, em particular os das regiões da serra e do Barrocal (excedentes de mão-de-obra agrícola); quererá dizer, promover um incremento na actividade secundária (indústria) e terciária (comércio e serviços), através dum evidente crescimento da procura de bens de consumo e de bens de equipamento” (DGSU, 1964a: 4); não é preciso esperar por 1998 para “Não confundir, no plano das ideias, especialização com concentração” (CCRA, 1998: 44). O turismo (DGSU, 1964b: 5), “pode tornar-se um poderoso motivo de fixação das populações agora emigrantes e do regresso de algumas das que já nos abandonaram” e o Algarve “poderá reter a sua própria gente e tê-la melhor remunerada”, nomeadamente, as 100 000 pessoas da população serrana “que vive num nível muito abaixo do aceitável, mesmo nacionalmente”. No Planeamento Sub-Regional, está sempre prevista a protecção do solo com aptidão agrícola e o fomento da agricultura.

Assegurar o “abastecimento de produtos alimentares para turistas” começa por ser uma preocupação dos promotores privados: o de Vale do Lobo (Junho de 1963) reserva “uma área de aproximadamente 11 hectares, já cultivada, para a produção de pelo menos uma parte das necessidades de todo o centro urbano” e, em Vilamoura, são previstos 577 hectares de Zona Agrícola. A partir de 1964 (PC, 1964a: VI/99), é uma preocupação oficial, quando é proposto “procurar valorizar ao máximo as economias das regiões turísticas, através de incentivos à produção local para que ofereça muitos dos produtos que os turistas vierem a consumir” e se reconhece que “Neste e noutros aspectos económicos e sociais, uma visão de conjunto dos problemas do Algarve e do Alentejo afigura-se de essencial interesse” (DGSU, 1964b: 54). Estas propostas acabam por figurar no Plano Intercalar e no III Plano de Fomento. Quando o turismo se desenvolve, há turistas a alimentar e não há rede de distribuição que sirva uma região periférica, de um País fechado; entre turismo e agricultura há mais sinergias do que conflitos.

A ideia de «diversificação da economia regional» data do final de 1967, quando o Comissariado do Turismo propõe um desenvolvimento da indústria “capaz de promover a economia em bases mais estáveis” (CT, 1967b: 6) e é exemplo premonitório de casos futuros: uma instituição da Administração Pública dá parecer, de teor negativo, sem fundamento técnico nem substância real, sobre matéria que não é da sua competência. A ideia é retomada no III e IV Planos de Fomento. É o primeiro de três equívocos.

Em 1985, é proposto o “potenciar dos recursos endógenos, de forma a estimular fortemente através da actividade regional e nacional a sua capacidade de aprovisionamento em produtos relacionados com o turismo” (CCRA, 1985a: 13). No mesmo ano, o Programa de Desenvolvimento Regi-

onal para 1986-1990 propõe o “Reforço do potencial económico e da base produtiva através da diversificação da estrutura económica, assente no melhor aproveitamento dos recursos endógenos” (CCRA, 1985b: III). O novo jargão tecnocrático associa «diversificação e recursos endógenos», em alternativa ao turismo e, desde então, o tema é ruminado em alvites sobre o Algarve. Em 2007, ainda se insiste na “maior internalização dos efeitos da procura turística na economia regional, designadamente na agricultura, pecuária e pesca”¹; a visão oficial é a obrigação da procura turística consumir o que a Região produz e não o assegurar as condições para que a produção regional seja competitiva no mercado. É o segundo equívoco.

Em 1985, “O turismo e actividades conexas proporcionam actualmente um maior nível de rendimentos e afirmam-se como economicamente preponderantes, absorvendo grande parte dos recursos regionais (mão-de-obra, capitais, terrenos). A sua concorrência com outros sectores é um factor explicativo para um desenvolvimento abaixo das reais potencialidades que normalmente aqueles apresentam” (CCRAb, 1985: I). Esta afirmação política de cariz técnico exige avaliação científica, mas a Ciência confirma o modelo e acrescenta que “Também a escassez de água e o conflito permanente com a procura, altamente especulativa, de solo por parte do sector do turismo, constituem obstáculos ao ordenamento e expansão da actividade agrícola” (Gaspar e outros: 1989: 157). Em 2004, ainda se afirma que “a disputa dos factores de produção (solo, trabalho, capital) pelas actividades terciárias coarctou a possibilidade de desenvolvimento destes sectores. [actividades agrícolas e industriais]” (CCDRA, 2003 – Anexo A: 8). É o terceiro equívoco, esclarecido, em 2008, quando uma empresa agrícola do Algarve contrata mulheres marroquinas para trabalhar legal e temporariamente, exemplo serôdio de boas práticas e da política que falece ao PDR para 1986-1990 e à elaboração do PROTAL de 2007.

O PROTAL de 2007, quarenta anos após o parecer da DGT, defende ser “fundamental diversificar a economia regional [...] face ao previsível enfraquecimento da capacidade dinamizadora do turismo a longo prazo”. Esta afirmação tem origem num texto da elaboração do PNPOT: “não se pode esperar que a longo prazo o turismo possa continuar a ser o motor do crescimento algarvio [...] há limites que serão inevitavelmente atingidos”, pelo que “é necessário lançar embriões sólidos de diversificação da economia regional, em particular promovendo uma trajectória para uma sociedade de conhecimento e uma economia de serviços avançados, mas também fomentando as condições de recuperação e viabilidade das produções tradicionais”².

Não dispomos de resposta a duas questões elementares: (i) no cenário de uma agricultura competitiva e utilizando eficientemente a Superfície

¹ Vide 12.5.

² PNPOT, Programa de Acção, Novembro de 2004.

Agrícola Utilizada e Não Utilizada (INE, 2006: 100), qual seria o Produto, a População Agrícola Familiar e o Pessoal Agrícola Remunerado? (ii) para assegurar esta utilização eficiente, quais são os estrangulamentos a ultrapassar? Na ausência de respostas concretas, o discurso sobre os «três equívocos» é feito de alvíres recorrentes, perturba a procura de solução para os problemas reais da Região, continua a ser dominado por emoções e, enquanto se pensar que dá votos, a ser utilizado em posições políticas.

7.3. Inovação na Agricultura

Em Janeiro de 1965, no quadro do PRA, está disponível o Esboço da Carta Geral de Ordenamento Agrário do Algarve (DGSU, 1965) e, em 1966, é proposta “a intensificação cultural, tornando-se assim imperioso, em face das condições climáticas ali existentes, aumentar tanto quanto possível a superfície regada” (DGSU, 1966: 96). Esta proposta justifica-se por si e “no interesse do desenvolvimento da economia turística”.

Criada antes do 25 de Abril, a empresa dos Viveiros do Foral, em Algoz, justifica um estudo monográfico, pelo repetir de uma cena familiar no Algarve: a chegada de um estrangeiro, que se instala, aplica e difunde novos conhecimentos. No Barrocal, citrinos e outros frutos passam a ser produzidos em solos, até então, classificados sem aptidão agrícola. O saber, o empreendedorismo e o recurso a novas tecnologias (para despedregar, utilizar os recursos hídricos e cultivar) explicam a transformação. Outros portugueses e estrangeiros criam explorações agrícolas competitivas e exportadoras.

Em 1992, o diagnóstico é (demasiado?) optimista: “A agricultura regional operou significativas transformações na década de oitenta, tendo por base o redimensionamento das explorações e a mecanização do trabalho agrícola. Tais transformações apontam no sentido do Algarve possuir actualmente uma agricultura de forte expressão empresarial” (CCRA, Dezembro, 1992: 27); esta capacidade é “reforçada pela presença de significativos investimentos estrangeiros”; restam a concorrência do turismo na mão-de-obra e a “ausência de significativas transformações a nível da estrutura de comercialização”. A agricultura intensiva leva a que “áreas com dimensão significativa já foram perdidas ou são dificilmente recuperáveis para o uso agrícola, devido à salinização crescente e à contaminação de solos e de águas subterrâneas por resíduos de explorações intensivas” (CCRA, 1990: 17).

– **Território e nichos** – A sobreicultura tradicional, a floresta de eucalipto, o pomar de sequeiro (amêndoa e alfarroba), os medronhais inaproveitados e a inovação na citricultura são actividades, com expressão territorial significativa. A reduzida superfície de solos com capacidade agrícola, as limitações de muitas Explorações, a estrutura fundiária e a nova edificação dispersa limitam a “valorização dos recursos endógenos” e condicionam a

instalação, nas terras do Algarve, da capacidade empresarial que renove a Agricultura, como acontece em outras regiões do País. A inovação na agricultura surge ao observador como o multiplicar de uma diversidade de actividades de nicho, com expressão relevante a nível regional, e que só ganha com mais medidas concretas.

Em 1980, a superfície irrigável é estimada em 44 000 hectares (DGRA, 1980: 3) e, posteriormente, encontramos estimativas de 120 000 a 145 000 hectares, que pecam por excesso. Em 2005, o INE indica 24 962 hectares (INE, 2006: 39), depois de 34 218 e 30 012 hectares, respectivamente em 1989 e 1999 (DRAPA, 2008). A estimativa da área regada varia entre os 15 802 hectares de regadio privado de 1951 (PFA, 1951a: 2) e os 18 451 hectares de “superfície regada”, em 2005 (INE, 2006: 39). Estes números exigem esclarecimento, pois a área regada teria aumentado apenas 2 651 hectares, em meio século³.

Em 1965, a florestação de 262 253 hectares da Serra é “um problema de difícil solução a curto prazo pelas variadíssimas implicações que contém. O ritmo de crescimento florestal no nosso País e o conhecimento das referidas implicações não justificam qualquer optimismo sobre o assunto” (DGSU, 1965: 11). A área ocupada pelo eucalipto é a excepção, que passa de 649 para 16 750 hectares, entre 1957 e 1979 (DRAA, 1983: 42).

Em 2007⁴, não é previsto aumentar “valores de percentagem dos espaços florestais e relação à superfície total da região” (61% do total, cerca de 3 050 km²), mas são previstas metas de crescimento para os “valores de percentagem dos espaços florestais arborizados em relação à superfície total da região”. Para as Serras de Silves e do Caldeirão, são propostos os maiores aumentos dos “espaços florestais arborizados” e a silvopastorícia, mas ficamos sem saber como evitar os fracassos, que propostas semelhantes se conhecem desde há um século.

A geomorfologia e a tradição fazem da Serra de Monchique um caso à parte. Paradoxalmente, deixa de se mencionar a recuperação dos soutos de castanheiros, o medronheiro desaparece das propostas oficiais, apesar de poder estar em causa uma área superior a 10 000 hectares, e é dada prioridade à suinicultura poluidora. A integração da Serra de Monchique na Rede Natura 2000 cria responsabilidades adicionais à Intervenção Pública, na valorização das Áreas Ambientais.

³ Durante a elaboração do PROTAL, “19.961 hectares são beneficiados pelo regadio privado e 11.158 hectares pelo regadio público” (CCDRA – Anexo J, 2004: 77), o que reforça a necessidade deste esclarecimento.

⁴ Regulamento do Plano Regional de Ordenamento Florestal do Algarve.

As culturas arvenses estão quase abandonadas. Diagnosticada a fraqueza estrutural do Pomar de Sequeiro⁵, em 1983, reconhece-se que “os acréscimos de rendimento a obter não serão suficientemente motivadores, face aos encargos para uma melhoria da tecnologia de produção” (DRAA, 1983: 45), com a possível excepção da alfarroba. Para 2007-2013, é proposta a Fileira dos Frutos Secos (alfarroba e amêndoa).

Em 1992, após cinco anos de espera, o investimento no Matadouro Regional é de 2,5 milhões de contos e aposta “nos produtos diferenciados, de carácter artesanal e grande qualidade” (*Diário de Notícias*, 28.2.1992); em 2008, o Matadouro é uma ruína, abandonada aos ladrões. A criação de suínos para auto-consumo do Algarve tradicional dá lugar a uma suinicultura intensiva, desligada da tradição e da realidade regionais e que sobrevive com o apoio da «Política Nacional de Privilégios a Porcos»: poder poluir águas e terrenos, de Rede Natura ou não, e beneficiar de uma sucessão de promessas não concretizadas, de apoios públicos para imaginar eliminar a poluição; apesar deste privilégio, “os factores de produção têm, de um modo geral um custo elevado, para um baixo rendimento do produto acabado” (CCDRA – Anexo B, 2004: 13). A realidade da pecuária regional é a falta de massa crítica, pouco significado no contexto nacional e efectivos que diminuem entre 1952 e 2005, com a excepção do pequeno crescimento dos ovinos⁶. Em 2005, o “Total de Caprinos” na Região é de dezasseis mil cabeças, das quais oito são “Efectivo Leiteiro” (0,04% e 0,06% do total do continente), números que situam a escala da produção de queijo de cabra, alvitrada em vários documentos oficiais (INE, 2006). No Algarve do futuro, a pecuária pode ser uma actividade de nicho, que deve ser especialmente apoiada quando instrumento de defesa da biodiversidade.

No Algarve de 2005 (INE, 2006), há 14 721 Explorações Agrícolas. Os 106 225 hectares Superfície Agrícola Utilizada compreendem:

- 42 370 de Terras Aráveis (19 173 de Culturas Temporárias e 23 198 em Pousio);
- 1 036 de Horta Familiar;
- 44 089 de Culturas Permanentes;
- 18 730 de Pastagens Permanentes.

Nos 19 173 hectares de Culturas Temporárias, temos 3 188 de Cereais Para Grão, 13 709 de Prados Temporários e Culturas Forrageiras e 1 747 de Horticultura e Fruticultura.

Nos 44 089 hectares de Culturas Permanentes, temos 13 098 de citrinos, 18 865 de Frutos Secos (7 102 de amendoeira e 11 374 de alfarrobeira) e 2 037 de vinha.

⁵ Vide Soares, 1965.

⁶ Vide INE, 1952; CCDRA – Anexo B, 2004: 8; INE, 2005.

Há 19 333 hectares de Prados e Pastagens Permanentes (difere ligeiramente dos 18 730 hectares de Pastagens Permanentes), mas 91% (17 575 hectares) são classificados como Pobres.

O Programa de Desenvolvimento Rural para 2007-2013, do Algarve, ainda em Documento de Trabalho, é estruturado em Sete Fileiras Estratégicas, mais as Fileiras Emergentes (DRAPA, 2007).

7.4. Inovação na Indústria e nos Serviços: propostas ou alvitre?

O Antepiano Regional, de 1966, propõe desenvolver as conservas de peixe “em concomitância com uma reorganização técnica, da exploração e do comércio da pesca” e ainda outras indústrias “como reflexo, em particular, de um desenvolvimento regional em relação com a atracção que será exercida directamente pelo movimento turístico” (DGSU, 1966: 140).

Esquecido o PRA, a Inovação na Indústria e Serviços é objecto de três propostas, ligadas a Modelos do Sistema Urbano Regional e ao turismo. Na preparação do IV Plano de Fomento, há um primeiro momento de ambição para Faro e Olhão, seguido de recuo, quando o Recenseamento de 1970 confirma a diminuição da população de Faro. Em 1972, são propostas indústrias não poluentes, de mão-de-obra numerosa, para “contrabalançar o predomínio do turismo” (PC, 1972a: 24); em 1973, Faro-Olhão têm a última prioridade, nas “sete áreas de promoção industrial”. Em 1972, Faro-Olhão e Coimbra são “centros regionais”, abaixo de Lisboa e Porto; em 1973, Faro-Olhão cede o lugar a Évora, no nível hierárquico abaixo de Lisboa e Porto.

Em 1990 (CCRA, 1990a: 18), é proposto “contrabalançar o modelo exclusivamente baseado no turismo” e, em 1993 (CCRA, 1993: 57), já se trata de “contrariar a tendência para este [o turismo] se tornar pólo exclusivo de desenvolvimento”. Em 1990, são propostos dois pólos, um de produtos industriais de alto valor acrescentado e outro de serviços avançados; é um tema amadurecido, desde 1987, quando o Presidente da CCRA afirma que “O Algarve começa a reunir condições para atrair massa cinzenta e poderá tornar-se no Silicon Valley da Europa” (*O Jornal*, 1987), e reforçado, em 1992, quando Mira Amaral, Ministro da Indústria, reconhece ter o Algarve “características e condições únicas” para atrair as empresas de alta tecnologia (DN, 25.7.1992). Na rede hierarquizada de centros urbanos, Faro é Centro Regional e Portimão Centro Sub-Regional (CCRA, 1990: 35). Estas propostas têm continuidade, em 1994/1995, no quadro do programa de Cidades Médias, quando “organizar e potenciar a centralidade de Faro” obriga a considerar “um sistema urbano alargado, envolvendo Olhão e Loulé”, de modo a “encontrar **«massa crítica» demográfica** e social com significado a nível da região, assim como um conjunto de infra-estruturas, **equipamentos e estruturas produtivas** e empresariais com capacidade de desenvolver sinergias que reforcem as capacidades atractiva e competitiva face ao exterior” (CMF, 1996: 9).

O III QCA inova, ao reconhecer que a capacidade competitiva do Algarve se constrói “pela adopção clara de opções de especialização económica centrada no complexo de actividades do turismo e do lazer” (CCRA, 1999: 6). De um sistema urbano em torno de Faro, passamos a duas redes urbanas, em torno de Faro e de Portimão; as ideias de 1990 sobre indústria e serviços não são retomadas.

Cerca de 2003, a Revisão do PROTAL relança as propostas de 1990 e a versão final do Plano propõe “a estruturação urbana da Região”, de modo a afirmar o “Algarve como localização competitiva de funções terciárias de nível europeu” e a “diversificação” por “um importante pólo de serviços avançados, explorando plenamente as oportunidades da sociedade de conhecimento”, com referência ao “previsível enfraquecimento” do turismo.

Esta sucessão de alvites exige menção porque, no Cenário da Ambição, há uma janela de oportunidade a não fechar. Os “Sítios, Redes e Cosmopolitismo” (Ferrão, 2003: 222) do povoamento turístico criam as condições de base para avaliar se e como é possível posicionar a Aglomeração Urbana Principal do Algarve na “the mass relocation of highly skilled, highly educated, and highly paid people to a relatively small number of metropolitan regions [...] I call it the «means migration», and refer to the regions capturing this demographic group as «means metros»” (Florida, 2008: 93). A alternativa é sermos menos ambiciosos no “skilled, educated and payed” ou, como no passado, nada fazer. Em qualquer dos casos, esta inovação acontece em sinergia com o turismo, que lhe cria as condições de base e a visão do seu “possível enfraquecimento” é incompatível com a abertura cultural, indispensável a atrair quem quer que seja.

7.5. Do “profundo atraso estrutural” ao desenvolvimento económico e social

A Região deve o seu desenvolvimento à especialização da economia regional no turismo. No PROTAL, o Governo recusa “expandir” o turismo, adopta um Cenário Redutor do Desenvolvimento Regional e alvitra a instalação de “serviços avançados”. Tomada a decisão, é tempo de abrir o debate, que não a precede e corrigir a miopia de *marketing* que a torna possível.

8.

A acessibilidade

8.1. Acessibilidade ao Algarve

– **acessibilidade aérea** – Em Abril de 1962, o Governo decide que “As despesas resultantes da construção e equipamento do aeroporto de Faro, previsto no II Plano de Fomento, serão feitas com dispensa no cumprimento de todas as formalidades legais, incluindo o visto do Tribunal de Contas”¹; a importância da decisão justifica a mentira política, pois o aeroporto não está previsto no II Plano de Fomento para 1959-1963 (PC, 1968a: 128). O compromisso público do Governo em construir o Aeroporto de Faro parece marcar o «antes» e o «depois», no novo turismo do Algarve

O rudimentar local de aterragem de voos *charter* evolui para um aeroporto com uma operação que se diversifica e uma área de influência que se alarga. O Aeroporto de Faro continua a ser a base da integração, cada vez mais variada, do Algarve na Bacia Turística Alargada do Mediterrâneo e reforça a sua área de influência, além-Guadiana e a Norte da Região. Paradoxalmente, o actual Plano Estratégico do Aeroporto (ANA, 2007) é limitado à área que este ocupa (cerca de 230 hectares) e não considera zonas para a sua expansão e instalação de actividades conexas ao transporte aéreo. Estas zonas são factores decisivos da competitividade do aeroporto, a longo prazo, e sobre elas pendem as ameaças da vizinhança imediata da Rede Natura e da urbanização *had hoc* dos terrenos em causa, fonte de futuros protestos contra o impacto do aeroporto na qualidade de vida de quem, entretanto, para lá vai viver. O PROTAL de 2007 recusa a proposta de definir uma área de várias centenas de hectares, objecto das medidas de protecção, anteriores a um planeamento adequado.

No início dos anos oitenta, a «instalação de semáforos no cruzamento da estrada do Aeroporto com a N125» é um dos problemas do turismo regional e fonte de acidentes graves. Passado um quarto de século, ainda não está completado o acesso rápido, fácil e cénico (a “experiência” no turismo do Algarve começa e acaba aqui) à N125 e à A22. A ligação do aeroporto à rede ferroviária regional não passa de alvitre, nem é objecto da definição de um corredor para a sua instalação no futuro.

¹ Decreto-Lei n.º 44 299, de 24 de Abril de 1962.

**Quadro 8.1.I – Aeroporto de Faro – Tráfego Comercial:
passageiros desembarcados (em unidades)**

	1965	1970	1981	1991	2001	2004
COMP. NACIONAIS	5 192	57 505	125 872	479 210	222 146	224 014
COMP. ESTRANGEIRAS	248	65 631	375 032	1 108 168	2 094 694	2 032 441
TOTAL	5 440	123 136	500 904	1 587 378	2 316 840	2 256 455

Fonte: Elaboração própria, a partir do INE – Estatísticas dos Transportes.

**Quadro 8.1.II – Passageiros estrangeiros desembarcados na fronteira
do Aeroporto de Faro (1970-2001) (em milhares)**

	1970	1981	1991	2001
CHEGADAS DE ESTRANGEIROS AO AEROPORTO DE FARO	79	434	1 469	2 038

Fonte: Direcção-Geral de Turismo, O Turismo em 1970, 1981, 1991 e 2001.

A percentagem de “não residentes” na “origem dos passageiros” é de 45% em Lisboa, 58% no Porto e 38% em Faro (MOP, 2006: 46). A evolução do Tráfego Comercial do Aeroporto de Faro (Quadro.8.1.I) confirma a resiliência da procura do turismo internacional para o Algarve, a sua competitividade nos mercados internacionais e a dificuldade no crescimento durante os últimos anos.

A evolução do número de passageiros estrangeiros desembarcados na fronteira do Aeroporto de Faro (Quadro.8.1.II) confirma a importância dos clientes competitivos do turismo regional. Em 2003, os números referentes às diferentes fronteiras aéreas são²:

• Porto: 451 318. Funchal: 453 655. Faro: 1 979 567. Lisboa: 2 230 320

Se considerarmos que Lisboa inclui os passageiros em trânsito para outros aeroportos do País e uma considerável clientela cativa (é o aeroporto da capital), o Aeroporto de Faro é o mais exposto à competitividade dos mercados turísticos: aterra nele quem pode decidir visitar o Algarve; este facto confirma a importância de a Intervenção Pública assegurar as condições necessárias à sua competitividade. A ausência de uma Entidade Reguladora Independente para o Transporte Aéreo e a homeostasia do complexo sistema

² DGT, O Turismo em 2002/2003.

de interesses do «Estado accionista, gestor, fiscalizador, legislador e regulador» fazem reear os efeitos da miopia de *marketing*, quando está em causa um mercado tão competitivo como o do Aeroporto de Faro e o do turismo regional.

O transporte aéreo para o Algarve assenta em três modelos de negócio, inovadores no quadro em que se afirmam. O primeiro é o das cadeias de voos fretados do *holiday package*; no início dos anos oitenta, a percentagem do “tráfego internacional não regular”, nos passageiros desembarcados, representa 83% do Total do Tráfego Comercial; a parte das companhias estrangeiras no tráfego internacional de passageiros desembarcados é, também, de 83%³.

O *seat only* forma-se quando um número crescente de lugares do avião fretado é vendido, sem serviços no Algarve, ao viajante independente (titular de *timeshare*, proprietário de turismo residencial, visita a familiares e amigos), que acede ao transporte aéreo barato, que até então é privilégio do *holiday package*. No início de 1989, o mercado do Reino Unido é avaliado em um milhão de turistas⁴.

A Política Europeia de Liberalização do Transporte Aéreo (Pais, 2003) dá mais liberdade às companhias *charter* e torna possível o modelo de negócio das companhias *low cost*. Esta é uma alteração dramática na operação do transporte aéreo na Europa e, em particular, em países nos quais a entidade reguladora é parte do Sistema Político Administrativo, que protege as ineficiências da gestão da «companhia de bandeira». Em 2007, as companhias *low cost* representam 61,3% dos Passageiros Desembarcados⁵.

A grande maioria dos passageiros desembarcados no aeroporto de Faro é transportada por companhias estrangeiras (de voos fretados ou *low cost*), pois a ligação de Faro com o estrangeiro não é prioridade da Política de Transporte Aéreo do País.

– **Acessibilidade rodoviária, ferroviária e marítima** – O PRA já prevê a ligação Lisboa-Algarve por auto-estrada, mas é preciso esperar trinta anos pela decisão da sua conclusão e quase mais dez para que esta tenha lugar; durante cerca de quarenta anos, a acessibilidade rodoviária ao Algarve inclui troços com um traçado arcaico e perigoso. Em 1991, “O corredor da Auto-Estrada do Sul não foi incluído no PROTAL/90, pois só em 1994 é que o então governo admitiu que a ligação ao Sul se pudesse fazer, a partir de Grândola, também por auto-estrada, beneficiando dessa forma também o Algarve” (Guerreiro, 2002: 81). Terminada a A2, demora a sua integração

³ Elaboração própria, com base em números da extinta Direcção-Geral da Aeronáutica Civil.

⁴ Estimativa da imprensa especializada.

⁵ Fonte: IMPACTUR, Relatório Anual do Algarve, 2007, p. 4.

no Sistema Urbano e Acessibilidades em Portugal Continental⁶ e, a partir daí, a Espanha. A Via do Infante liga o Algarve à rede rodoviária de Espanha. O IC4 é importante para o acesso ao Barlavento (a partir da sua ligação com a A2, a Norte) e à zona costeira a Sul de Sines, a partir da sua ligação à A22, a Sul. O IC27, entre Beja e Castro Marim, facilita o acesso ao novo turismo do Sotavento. A transformação da antiga Estrada do Caldeirão em uma das “Estradas-Património”⁷ está esquecida; acessos menos conhecidos, por Monchique ou entre Loulé e Almodôvar, podem ser oportunidade de passeio.

A partir de 2004, a ligação ferroviária entre Lisboa e Faro passa a ser assegurada com um mínimo de dignidade, mas aquém do aceitável, num Cenário de Ambição; a ligação de Faro a Huelva e, a partir daí, a Sevilha e Madrid é uma interrogação e parece ser o repetir do ocorrido no século XIX.

Em 1963, esgotadas as Minas de S. Domingos, os Portos do Algarve movimentam menos de 100 mil toneladas, quando 250 mil são “o nível inferior capaz de rendimento necessário para uma exploração e prestação de serviços à navegação eficientes” (DGSU, 1963: ponto 3.3.3.). Está em estudo um porto preparado para a acostagem de barcos de passageiros, em Vila Real de Santo António ou Portimão, mas a sua realização “dependerá, antes de mais nada, das necessidades que se vierem a considerar na planificação urbanística do Algarve”. A acessibilidade marítima ao Algarve, pelas marinas e porto de cruzeiros de Portimão, tem importância qualitativa relevante.

8.2. Acessibilidade Intra-Regional

A acessibilidade rodoviária intra-regional⁸ é estruturada pela evolução da EN125, na qual aumenta o tráfego automóvel, diminui o das carrinhas de mulas e começa ser enxertado o acesso aos lugares onde se forma a oferta turística. Em 1962-1963, reconhece-se “que as características do seu [EN 125] traçado e implantação devem criar problemas de saturação a curto prazo” (SNI, 1963: 22). Em 1963 (DGSU, 1963: 3.3.2.2.), prepara-se um plano para deslocar “para as periferias dos núcleos habitados mais importantes as estradas que os servem”; há 24 passagens de nível e “está também em curso um plano para eliminar estes obstáculos do tráfego”.

O PRA propõe uma auto-estrada longitudinal, a apoiar a EN125. A realidade é diferente e consiste em obras pontuais, que formam a actual N125:

⁶ Vide PNPOT, Relatório, Figura 53; falta a ligação, em auto-estrada, entre a A6 (na zona de Évora) e o nó de Ourique-Castro Verde, na A2.

⁷ Vide Instituto das Estradas de Portugal, 2003.

⁸ O Plano Rodoviário Nacional de 1945 é revisto em 1985 e redefinido em 1998: Decretos-Leis n.º 380/85, de 26 de Setembro, e n.º 222/98, de 17 de Julho.

uma continuidade de troços de utilização e características diferentes, segundo a sua envolvente rural, urbana ou urbano-turística. As insuficiências e os perigos da N125 integram a realidade do turismo que vendemos no estrangeiro. O posicionamento internacional do turismo do Algarve depende, em boa parte, de sabermos interpretar a Requalificação da N125⁹: garantir segurança, interpretar as funções de diversos troços, integrar a requalificação urbana e o paisagismo das áreas adjacentes, que formam um cenário, objecto de avaliação por TODOS os visitantes do Algarve.

A Via do Infante é construída na opção mais a Sul, que “apontava para que a via fosse um elemento determinante da estruturação do Litoral, crescentemente urbanizado e atravessado por uma espinha dorsal (EN125), já então transformada em avenida de características urbanas” (Guerreiro, 2002: 81). Ainda assim, “a frágil convicção com que foi adoptada levou a que, para além do seu traçado, não fossem desde logo asseguradas as ligações desta via aos principais centros urbanos do Litoral, sem os quais a função esperada ficava naturalmente pervertida e adiada”.

– **Acessibilidade rodoviária intra-regional e oferta turística** – Desde 1964, não é criada a rede estruturante de acesso aos Sectores e Núcleos Turísticos, nos quais se prevê a concentração da oferta turística. Na ausência desta intervenção estruturante, o acesso aos lugares da oferta turística, a partir da EN125, conhece três situações. No caso da transformação de lugares ou centros urbanos existentes em núcleos urbano-turísticos, o acesso é assegurado pela rede viária existente, cuja estrutura pode remontar a 1884, e que se vai adaptando à nova procura de tráfego.

Diferente é o caso dos acessos aos novos «núcleos, conjuntos e empreendimentos turísticos», criados de raiz e afastados dos centros urbanos. Na maior parte dos casos, a Carta Militar de Portugal, da década de cinquenta, não indica “Estradas”, mas apenas três tipos de “Caminhos”: “Dando acesso a automóveis”, “Carreiras” e “De pé posto”. Muitas das estradas e até «avenidas urbanas» da actualidade resultam do processo clássico: por onde passam pessoas a pé e burros, começam a passar carrinhas e depois automóveis, o que leva a alcatroar um caminho estreito e sinuoso, à beira do qual se constroem casas, prédios e empreendimentos turísticos, cujo conjunto acaba por formar um núcleo da urbanização dispersa. Na ausência de vias estruturantes, há vias estruturadas por intervenções casuísticas: “O pior são as estradas, uma rede confusa que dá uma imagem de poluição visual”¹⁰.

A terceira situação é a dos núcleos tradicionais, descaracterizados pela ausência de planeamento urbanístico e de capacidade em evitar o seu atravessamento, por um tráfego automóvel crescente; entre muitos exemplos de más práticas, citamos Pêra, Guia e Armação de Pêra.

⁹ Este projecto é apresentado, pelo Governo, em 2007 e 2008.

¹⁰ João Faria, *Público*, 18.8.2002.

– **Opções discutíveis** – O povoamento turístico do Algarve pode ser definido por opções discutíveis sobre vias estruturantes. Em 1964 (DGSU, 1964b: 65), já se defende o afastar as artérias da orla costeira, “nunca constituindo um obstáculo nas ligações entre a terra e a costa”; o caminho tradicional entre a Praia da Rocha e Alvor é objecto de propostas em vários planos urbanísticos, passa a ser a V3 do Antepiano de 1969 e acaba transformado numa via rápida de quatro pistas e separador central; a Sul e até ao mar, fica uma estreita faixa de terrenos, cuja valorização turística teria ganho com a inexistência desta barreira. Na Quinta do Lago e Vale do Lobo acontece o inverso: (i) a partir de uma estrada transversal, a Norte e suficientemente longe do mar, há uma via de penetração na vasta área de cada empreendimento, deixada à liberdade do urbanismo turístico; (ii) o acesso a esta estrada transversal e o seu perfil continuam a ser arcaicos.

– **Acessibilidade e sistema urbano policêntrico** – O PROTAL de 2007 inclui a modernização da ferrovia existente e o metro ligeiro nas aglomerações de Faro e Portimão, como Programa Estratégico, e recusa a proposta de Requalificação da N125. Quando é publicado (3.8.2007), já é público que o Governo apenas dá prioridade à Requalificação da N125. O Governo reconhece a evidência, mas deixa em aberto uma das facturas da urbanização dispersa: a dificuldade em estruturar transportes colectivos e a necessidade do automóvel privado, com consequências para a qualidade de vida dos residentes e os custos ambientais.

8.3. O Oxigénio que a Região Respira

O oxigénio que a Região respira chega pelo Aeroporto de Faro e pelas estradas que ligam o Algarve aos grandes centros urbanos de Portugal e, cada vez mais, aos de Espanha. Depois, espalha-se pela rede rodoviária regional, com a Requalificação da N125 e o dar coerência ao emaranhado da urbanização dispersa. Feito isto, a acessibilidade é muito mais do que estas infra-estruturas.

9.

População, Habitação, Povoamento

9.1. População

A partir de 1970, a evolução da População Residente no Algarve é um indicador do Desenvolvimento Regional, na medida em que depende da imigração, que compensa o Saldo Fisiológico negativo. Durante a década de sessenta, parte da faixa litoral do Algarve começa a atrair migrantes e imigrantes do Interior da Região, do País e de Cabo Verde, estes “para os trabalhos mais humildes e pior remunerados” (Cavaco, 1979: 79). Em 1970, a inflexão na evolução da população residente (Quadro 4.1.I) anuncia o futuro: “Se esta região estivesse unicamente dependente da sua dinâmica natural, tenderia a perder progressivamente população, como consequência do acentuado declínio da sua fecundidade. Até ao ano 2000 perderia cerca de 90.000 habitantes” (Nazareth, 1988: 142); dois movimentos contrariam esta tendência: o retorno dos emigrantes e o “desenvolvimento turístico observado nos últimos anos, associado às características excepcionais do seu clima, estão a fazer desta região não apenas um local para passar férias mas igualmente com capacidade de fixar novas gentes. Essas novas gentes não serão apenas nacionais, mas pessoas de nacionalidade estrangeira. Nestes termos, esta região, que naturalmente tenderia para diminuir a sua população, em termos reais, tenderá a aumentar muito rapidamente, em particular no litoral algarvio”. Em 1981, residem no Algarve 20 590 naturais do Alentejo, 10 896 das ex-colónias, 9 855 da área de metropolitana de Lisboa e 5 041 do estrangeiro (Gaspar, 1987: 37). O Algarve é, depois da área de Lisboa e Setúbal, “a região com menor percentagem de população autóctone (82,5%)” e “à sua escala, é a única região que tende a evidenciar uma dinâmica positiva, aumentando o saldo positivo dos movimentos internos, a que se vêm juntar quantitativos relativamente importantes de retornados, tanto da Europa como dos países africanos de expressão portuguesa”. Desconhecemos a existência de avaliações similares, em 1991 e em 2001. Desconhecemos, também, estudo científico sobre os estrangeiros residentes na Região. A mera indicação de números do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é insuficiente: em 2007, 17% (74 335) da População Estrangeira em Território Nacional reside no

Algarve, com 13 767 nacionais do Reino Unido, 5 029 da Alemanha e 2 840 da Holanda¹.

– **População flutuante** – A população flutuante é indicador da capacidade «exportadora» do Algarve, mas encontramos apenas estimativas do seu valor para os anos de 1991 e 1996.

A estimativa de 1991 assenta em dois valores, que estão sobreavaliados e estão na origem da sobreavaliação do número de camas paralelas. O primeiro² é o de 4 875 milhares de Chegadas de Turistas nos Meios de Alojamento (recenseados ou não) do Algarve (DGT, 1992b: 40); destacamos que 1,6 milhões são residentes em Espanha (idem, p. 74) e a sua estadia média é de 5,6 dias (idem, p. 77). A mera observação do número de automóveis de matrícula estrangeira a circular nas estradas de acesso ao Algarve e no Algarve mostra que este número é inverosímil:

- o número de estrangeiros entrados pela fronteira do Aeroporto de Faro é de 1 469 milhares (DGT, 1992a: 260);
- se adicionarmos, ao número destas chegadas, os visitantes que chegam nos voos entre Lisboa e Faro (menos de 100 000) e os que podemos admitir que chegam de comboio e autocarro, temos um total não superior a 2 milhões;
- sobram quase 2,8 milhões de turistas estrangeiros, que chegam ao Algarve de automóvel, dos quais cerca de 1,6 milhões são espanhóis.

Esta questão arrasta-se até ao final de 2006 e resulta da sobreavaliação dos números referentes às entradas de turistas estrangeiros pelas fronteiras terrestres.

O segundo valor (DGT, 1963: 13) é o de 2 411 milhares de Chegadas de Hóspedes Nacionais aos Meios de Alojamento do Algarve e 10,6 noites de estadia média (25,4 milhões de dormidas). A observação da realidade regional infirma o valor desta estimativa, que deve, entre outros, ser comparada com 12,4 milhões de dormidas da Procura Turística dos Residentes, em 2007 (INE, 2008). A estimativa da população flutuante, em 1991, está, pois, sobreavaliada e dá origem à sobreavaliação do número de camas paralelas.

Em 1996 (CCRA, 2000: I.6), a Capacidade de Alojamento da População Flutuante é estimada entre 674 mil e 793 mil camas (o valor da população flutuante é a ocupação desta capacidade num determinado momento).

A população flutuante não deve ser confundida com a presença de milhares de pessoas durante algumas horas em locais do “ver e ser visto”, como o centro de Albufeira, a Marina de Vilamoura ou as diversas “ruas dos bares”; ainda menos pode ser confundida com momentos especiais, como a

¹ Site do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Ver, ainda, (CEDRU-BCG, 2008).

² No texto que segue, identificamos País de Nacionalidade com País de Residência e consideramos que cada visitante apenas se hospeda num meio de hospedagem; ambas as simplificações não interferem na ordem de grandeza dos números em causa.

noite de passagem do ano. Este tipo de locais e de eventos exigem uma organização adequada, sem a qual contribuem para experiências menos gratificantes e uma percepção excessiva sobre a “saturação do Algarve”.

– **População flutuante e massificação do turismo** – Quando um grupo de viajantes barulhentos o incomoda, Michelet reconhece: “J’aime le peuple, et je hais la foule”³. Mário Soares, Presidente da República e um dos Homens do Século do Povo, denuncia “a Reboleira” à porta da sua casa do Vau. Num Relatório da União Europeia, “Making holidays available to all” é um dos sete “Key challenges for the sustainability of European tourism”, mas este “Key Challenge” acaba por ser diluído na Comunicação da Comissão sobre a Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo⁴. Ser contra “o turismo massificado e predador” é parte de algum discurso intelectual, político e empresarial sobre o turismo do Algarve. Vasco Pulido Valente ajuda a compreender a realidade, ao lembrar que “Há uma curiosa inclinação nos democratas: querem igualdade, mas não querem as consequências da igualdade. As consequências da igualdade são desagradáveis: um trânsito absurdo (toda a gente agora anda de automóvel), praias apinhadas (toda a gente agora vai à praia), horríveis restaurantes (toda a gente agora come como os ricos) e outros infinitos vexames. Do Algarve a Bragança, está tudo estragado por essa grosseira marabunta, que invadiu o idílico mundo do privilégio”.

O Algarve é, também, o território onde a Democracia assume as “consequências da igualdade” e no qual não há *escapism* possível: somos todos (Democratas e Intervenção Pública da Democracia) obrigados a conciliar o posicionamento de uma oferta de gama alta e média-alta com a qualidade dos diversos níveis da oferta para a “grosseira marabunta”, à qual a maioria de quem se pronuncia sobre o Algarve recusa, por mera auto-avaliação, pertencer.

– **Modelo Neo-malthusianista do Turismo** – A base científica do modelo neo malthusianista do turismo assenta na conjugação de quatro processos: (i) em cada destino turístico, os recursos turísticos (naturais e culturais) são limitados e consumidos pelo crescimento do turismo; (ii) estes recursos suportam uma capacidade de carga; (iii) ultrapassada esta capacidade, a saturação do destino implica o seu declínio, a menos que um processo novo relance o crescimento; (iv) há um ciclo de vida padrão das áreas turísticas (Butler, 1980), representado pela curva do “S” deitado, seguido de declínio ou de recuperação para outro ciclo⁵.

³ Michelet, *La Mer*, p. 287.

⁴ Vide *Actions for More Sustainable European Tourism*, Report of the Tourism Sustainability Group, February, 2007 e (COM (2007) 621 final, Bruxelas, 19.10.2007).

⁵ A curva começa com um ritmo de crescimento que acelera e, a partir de um ponto de inflexão, desacelera; a aplicação deste modelo às áreas turísticas conhece um sucesso proporcional à facilidade com que é utilizado; o nosso trabalho distancia-se, sem equívocos, desta facilidade de utilização e explicação.

A noção de capacidade de carga tem origem, há mais de um século, em Áreas Ambientais⁶. É a partir daqui que a investigação científica sobre turismo define “Capacité de Charge Touristique”⁷ como “Fréquentation touristique que peut admettre durablement le système socio-économique regional sans se modifier irrémédiablement: (i) au niveau des structures économiques, sans avoir besoin de faire appel largement aux structures non régionales ou étrangères; (ii) au niveau des structures sociales, sans modifier radicalement les équilibres sociaux antérieurs; (iii) au niveau culturel, dans modifier profondément les systèmes de valeurs qui prévalent; (iv) au niveaux de l’environnemental, sans modifier les grandes caractéristiques écologiques initiales” (Thurot, 1980: 0). A aplicação desta noção a uma região turística, cuja superfície é de dezenas ou centenas de km², levanta questões que uma cientista, porventura mais observadora da realidade, resume: “La seule utilité réelle du soi-disant concept de capacité de charge est donc d’être une caution «scientifique» à des politiques malthusiennes comme de développement durable, voire à des projets qui utilisent à des fins commerciales la gestion des flux” (Deprest, 1997: 176).

Em 1981, no Algarve, há que fixar “limites de ocupação turística, calculados em termos de recursos e população existentes, e com vista à Preservação de valores socioculturais” (DGPU, 1981: 8). Em 1984, com base no conceito de J. M. Thurot, os técnicos conseguem, “com razoável grau de certeza, determinar a dimensão mais aconselhável para o turismo português”: 2 milhões de turistas e 260/270 mil camas (SET, 1984a: 3). Esta estimativa é alterada, pois “estima-se que o número máximo de turistas que Portugal poderá receber andarà pelos 13 milhões, atingível dentro de duas décadas” (SET, 1984b: 186). A Política de Turismo refina um discurso, que se vai tornar repetitivo: “Mas há um limite para o crescimento. Não nos interessa um turismo massivo, destruidor dos valores fundamentais em que assenta e descharacterizador da nossa «personalidade» como País” (SET, 1988: 5). A elite cultural apoia: “Os algarvios e os portugueses precisam de perceber, como os espanhóis já perceberam, que o crescimento turístico chegou ao seu limite ou perto do seu limite”⁸.

No Algarve da actualidade, a regulação do crescimento da população flutuante e a sua composição social resultam da concorrência internacional e da qualificação da procura pela qualidade da oferta, não de uma decisão política ou administrativa da Intervenção Pública.

⁶ Entre uma numerosa bibliografia, ver o caso de Yellowstone (Wuerthner, 1992) e (Deprest, 1997: 46).

⁷ Esta é a definição inicial, de J. M. Thurot, que, nomeadamente, influencia o Plano Nacional de Turismo; na literatura científica sobre Turismo, há outras definições de capacidade de carga.

⁸ Vasco Pulido Valente, *O Independente*, 18.08.1989.

9.2. Habitação

Alojamento Turístico Classificado – A maior parte dos estudos sobre o Turismo do Algarve apenas considera as camas dos Empreendimentos Turísticos classificados pela DGT⁹: em 2001, há 87 mil camas de Alojamento Turístico Classificado, das quais 24 em Hotéis, 15 em *Aparthotéis*, 30 em Apartamentos Turísticos e 13 em Aldeamentos Turísticos (CIITT, Universidade do Algarve). O Quadro 9.2.I resume a utilização destas camas por hóspedes estrangeiros e portugueses. Apesar de a nossa hipótese poder não corresponder completamente à realidade, consideramos que o INE recenseia os apartamentos e vivendas integrados nestes Empreendimentos Turísticos como Alojamento Colectivo e não no Alojamento Familiar Clássico de Uso Sazonal (Quadro 9.2.II).

Quadro 9.2.I – Algarve: o Alojamento Turístico Classificado (em milhares)

	1970	1981	1991	2001
Camas e empreendimentos Turísticos Classificados	8	37	65	87
Hóspedes estrangeiros	193	565	1 478	1 646
Dormidas de hóspedes estrangeiros	1 144	4 100	10 079	11 426
Hóspedes portugueses	89	259	428	682
Dormidas de hóspedes portugueses	234	1 048	1 639	2 467

Fontes: INE – Estatísticas do Turismo.

O Alojamento Turístico Classificado tem dificuldade em integrar duas realidades do turismo do Algarve. A mais tradicional é a do alojamento particular da vilegiatura balnear, que exprime “uma iniciativa do povo humilde [...], uma forma criativa e imaginosa de que o povo trabalhador lança mão [...] e que se reflectem no bem-estar, para não dizer na própria sobrevivência da família”, pelo que “O aluguer de quartos ou de partes de casa, nos meses de Verão, inclui-se nesta actividade, que poderá não ser incitada, mas que

⁹ Estes números não incluem os Parques de Campismo. A breve quantificação que apresentamos apenas mostra a via para a investigação e estudo adicionais sobre uma das mais importantes realidades do Algarve.

em caso nenhum deverá ser penalizada”¹⁰. Este alojamento integra, a partir de 1962, o investimento em moradias e apartamentos dispersos ou em pequenos blocos. A segunda é a utilização do Alojamento Familiar Clássico de Uso Sazonal, que analisamos a seguir.

Alojamento Familiar Clássico – Para termos uma imagem realista do turismo regional e da dinâmica social a que dá origem, temos de considerar o Alojamento Familiar Clássico, dos Recenseamentos da Habitação (Quadro 9.2.II). Passadas três décadas de saldos migratórios positivos, em 2001, o total de “Barracas” e “Outros” é de 1 587, para um total de 276 093 Fogos de Alojamento Familiar Clássico (INE, 2002). O crescimento do número destes fogos utilizados em Residência Habitual resulta do aumento da População Residente e da diminuição do número médio de habitantes por fogo. Não dispomos de meios para quantificar o número de imigrantes reformados a residir em permanência no Algarve.

Quadro 9.2.II – Algarve: O Alojamento Familiar Clássico nos Recenseamentos da Habitação

	1970	1981	1991	2001
RESIDÊNCIA HABITUAL	82 450	103 040	115 305	144 040
HABITANTES POR RESIDÊNCIA HABITUAL	3 21	3 13	2 96	2 74
USO SAZONAL	3 765	18 166	57 131	106 195
OCUPAÇÃO AUSENTE	–	8 510	8 005	–
VAGO	19 085	10 811	30 847	25 858
TOTAL	105 300	140 527	211 288	276 093

Fonte: Elaboração própria, a partir do INE, *Recenseamentos da Habitação*.

Alojamento Familiar Clássico de Uso Sazonal – O Uso Sazonal do Alojamento Familiar Clássico pode ser identificado com a casa do tempo livre, utilizada em estadias temporárias, segundo os três submodelos de negócio do turismo residencial. Algumas destas casas pertencem a emigrantes, o que não as exclui do conceito de turismo que utilizamos e abre possibilidades de valorização da sua utilização, pelos próprios e seus descendentes. O uso

¹⁰ Manuel Gomes Guerreiro, *Diário de Notícias*, 3.2.1988 e 11.4.1988, respectivamente.

sazonal é a utilização que mais cresce e, em 2001, representa 39% do número total de fogos e 74% do número de fogos da residência habitual. Apesar de se tratar de um importante activo de investidores individuais e institucionais, na Região e no País, não dispomos de Estatísticas mais completas sobre o inventário deste alojamento e a sua utilização.

– **A utilização exclusiva** – Nos textos oficiais, não abundam referências ao submodelo de negócio da utilização exclusiva e as que surgem são tardias e negativas. Em 1972 (PC, 1972b: 83), o “turismo interno” já inclui “as deslocações de fim-de-semana das populações dos grandes centros urbanos” e está na origem de críticas à “proliferação de residências secundárias (de reflexos negativos no urbanismo regional e nos custos de infra-estruturas pulverizadas)”. Em 1974, o CSOPT entende conveniente “clarificar o critério de contagem das «camas turísticas» adoptado pela DGSU, pois que se pode confundir com um conceito de «capacidade residencial» que nem sempre corresponde a uma utilização turística”; sugere “fazer-se uma diferenciação entre alojamentos turísticos hoteleiros ou extra-hoteleiros” e, “no entendimento do Conselho, não se deveriam somar o número de camas dos alojamentos hoteleiros com os de «moradias, apartamentos, etc.», pelo menos enquanto não estivessem perfeitamente qualificados e apetrechados como instalações de interesse turístico. As outras formas de habitar, as não qualificadas nem apetrechadas para o turismo, passariam ao âmbito de «residência secundária», aspecto que sociológica e economicamente mereceria, no planeamento do Algarve, um capítulo próprio”¹¹. Até hoje, este capítulo não está escrito e a “residência secundária” continua a ser identificada com a «imobiliária».

Após mais de trinta anos ocupados a combater a «imobiliária», durante a elaboração do PNPOT, é proposto “Aceitar que a «segunda residência» tem um papel importante na atracção de segmentos de população mais exigentes que poderão suportar o desenvolvimento de uma «economia residencial» qualificada e programar espaços para a viabilização da mesma dentro de padrões de qualidade e respeito pelo ambiente e património natural” (PNPOT, 2004: 103). Ignoramos o que leva a excluir esta manifestação de lucidez da versão final do PNPOT, mas a subversão não é completamente eliminada: o PROTAL de 2007, apesar do seu Cenário Redutor, reconhece que “A imobiliária associada à segunda habitação é considerada uma tipologia adequada ao solo urbano, podendo integrar os Núcleos de Desenvolvimento Turístico e os Espaços de Ocupação Turística, fora da faixa costeira, numa proporção limitada que não ponha em causa a sustentabilidade ambiental, económica e social do empreendimento a longo prazo, nem a sua inserção no mercado turístico”.

¹¹ CSOPT, Parecer 3882-IV, de 1974, p. 351.

Apesar da sua origem e tradição (de Roma à actualidade, a propriedade da casa para a exclusiva vivência do tempo livre é parte do estilo de vida de estratos sociais mais qualificados), a utilização exclusiva é ostracizada por uma conjugação de interesses, públicos e privados. É aceitável que interesses privados assim se manifestem, mas é questionável que a Intervenção Pública não ultrapasse o «ostracizar» com o «valorizar» uma actividade económica legítima e importante para a economia do país.

– **Camas paralelas** – Camas paralelas é a designação corrente da utilização, por estadias temporárias em hospedagem onerosa, de alojamento não classificado pela DGT. A observação da realidade mostra que a identificação de cama paralela com falta de qualidade e fuga ao fisco não corresponde à realidade: (i) a maioria das camas paralelas são vivendas e apartamentos de uma qualidade superior a muito do Alojamento Turístico classificado (o exemplo mais evidente é o da área que vai da Quinta do Lago a Vale do Lobo); (ii) desde 1986, aquando do primeiro surto de rigor fiscal de escala regional, a exploração de vivendas e apartamentos está sob intenso controle fiscal, alheio à sua classificação turística ou não.

Em 1991, a DGT (DGT, 1993: 21) estima o Alojamento Não Classificado em hospedagem onerosa (camas paralelas) em 303 628 camas, num cenário minimalista. O algoritmo utilizado é admissível, mas baseia-se nos números de Chegadas de Hóspedes (nacionais e estrangeiros) e de Estadia Média, que contestamos no ponto anterior. Quanto ao valor calculado, mesmo considerando 4 camas por Fogo de Uso Sazonal (o máximo utilizado, em 2000, na Avaliação do PROTAL, pela CCRA), temos o equivalente a mais de 75 000 fogos a serem comercializados no mercado turístico, quando o número total de fogos de Uso Sazonal (incluindo, também, a utilização exclusiva pelo proprietário) é 57 131 (Quadro 9.2.II).

As «300 000 camas paralelas», do Algarve de 1991, são relevantes, pela utilização do argumento «camas paralelas do Algarve» por membros do Governo, Administração, Opinião Pública e interesses empresariais. Chegados a 2006 sem esta realidade quantificada e integrada na oferta turística, devemos questionar por que a Política e a Administração do Turismo não o fazem? A realidade das camas paralelas e a sua utilização política e mediática valem investigação adicional.

– **Estruturação da exploração turística de moradias dispersas** – A estruturação da exploração turística de moradias dispersas é o empreendimento atípico de turismo residencial, que integra moradias com origem na edificação dispersa, em Loteamentos Urbanos e na mera edificação em meio urbano consolidado. Estes empreendimentos formam uma tipologia diferenciada das camas paralelas, são explorados por empresas da Região, comercializados sob marcas de operadores internacionais e contribuem para o posicionamento do turismo regional junto de segmentos qualificados da procura por estadias temporárias em hospedagem onerosa. Esta componente da oferta

(*villa market* ou *holiday cottages*) não é reconhecida pelo Sistema Político-Administrativo do Turismo e do Ordenamento do Território, apesar da sua real importância para a Região e para o País.

– **Utilização exclusiva e camas paralelas** – muitas intervenções sobre o turismo do Algarve identificam o Alojamento de Uso Sazonal com camas paralelas, omitindo a parte que está afectada à utilização exclusiva. Este erro é possível pela ausência de investigação e estudo desta realidade de mais de cem mil Fogos de Uso Sazonal. Em 2003, há 2,0 mil estrangeiros que entram em Portugal pela Fronteira do Aeroporto de Faro e 1,5 mil Hóspedes Estrangeiros no Alojamento Classificado (sem Parques de Campismo e sem os espanhóis); a diferença é de quinhentos mil e dá uma ideia rudimentar da procura estrangeira por estas duas utilizações dos Fogos de Uso Sazonal.

A Procura por Habitação: Mitos e Realidade – A análise serena da oferta e procura por Habitação é perturbada por dois factores culturais: a demonização das pressões urbanísticas e o modelo neomalthusianista do turismo.

– **As pressões urbanísticas** – Na grande maioria das análises SWOT sobre o Algarve, as «pressões urbanísticas» destacam-se, de entre os Pontos Fracos e as Ameaças, a um passo, muitas vezes dado, da condenação moral. No Cenário da Ambição, as pressões urbanísticas são um Ponto Forte e parte integrante das Oportunidades, pois resultam do crescimento da procura em que assenta o Desenvolvimento Económico e Social da Região: (i) mais turistas a procurar mais Alojamento Turístico, em estadias temporárias; (ii) mais procura do turismo residencial; (iii) mais gente a viver no Algarve e em melhores condições de vida, pois parte da nova habitação substitui casas insalubres do passado. As pressões urbanísticas traduzem-se em urbanização de terrenos e edificação de Empreendimentos Turísticos e de Fogos, mas a incompreensão e hostilidade de que são alvo condiciona, negativamente, as decisões que a Intervenção Pública tem de tomar para minimizar as patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve.

É opinião corrente que as autarquias não podem evitar o excesso de edificação por o seu modelo de financiamento o exigir, mas a nossa investigação sugere a importância de dois outros factores: (i) o licenciamento da edificação resulta da procura final por alojamento, sem a qual não há número significativo de pedidos de licenciamento pelos promotores; (ii) a motivação dos diversos interesses em causa tem muito a ver com a repartição da mais-valia imobiliária e menos com receitas fiscais.

– **O neomalthusianismo** – Incapaz de limitar o acesso de pessoas ao Algarve, a política neomalthusianista do turismo tenta limitar a construção que as possa alojar, com recurso a dois argumentos: o turismo consome recursos limitados e a «imobiliária» «destrói» o Turismo. Em 1980, uma vez reconhecidos “Os aspectos negativos destas actividades do imobiliário turístico”, é proposta

a intervenção do Governo, “fixando critérios de crescimento, ao nível do ordenamento físico do território, da protecção do meio ambiente, das infra-estruturas e dos equipamentos” (DGT, 1980: 8). Em 1984, é proposta “uma acção moderadora urgente do Estado” (SET – Relatório, 1984: 84). Em 2003, uma abordagem mais sofisticada defende “eventuais limitações que possam (que devam) ser estabelecidas com razoabilidade no sentido de impedir a expansão da construção para além de um certo patamar e a multiplicação de núcleos urbanos «fantasmas», de que o Algarve tem alguns casos paradigmáticos” (Guerreiro, 2003: 9). O fantasma das “cidades-fantasmas” é analisada na urbanização turística, no ponto sobre Povoamento. O PNPOT começa por considerar que “A construção de habitação atingiu volumes anuais que não parecem sustentáveis nem em termos ambientais e urbanos, nem em termos de absorção pelo mercado” (PNPOT, 2004: 53) e acaba por afirmar “a necessidade de gerir as dinâmicas dos mercados imobiliários e da construção”, que atinge “ritmos manifestamente, insustentáveis, quer em termos ambientais, quer em termos de absorção pelo mercado”¹². A visão do PROTAL de 2007 considera que “A sustentabilidade do mercado imobiliário implica uma redução quantitativa da produção imobiliária e da construção civil”, o Plano estima ser “fundamental gerir os ritmos de construção” e fixa uma “dotação inicial da capacidade de alojamento a criar por via de Núcleos de Desenvolvimento Turístico”. O Sistema Político-Administrativo do Turismo e do Ordenamento do Território parece não entender que mais do que “gerir” (eufemismo para “diminuir”) a produção imobiliária do Algarve, compete-lhe assegurar a qualidade da habitação da população residente e a competitividade do turismo residencial nos mercados mais exigentes. Quantidade por quantidade, no Mónaco, há mais edificação do que em Armação de Pêra – as pessoas contam e nelas reside o problema e a solução.

– **A quantificação possível** – Não dispomos de meios para analisar a evolução dos fogos licenciados e construídos entre 1960 e 2001, o tipo de série longa a ser calculada, por quem de dever. A evolução do número de Fogos Concluídos em Construções Novas para Habitação Familiar, entre 1994 e 2007 (Quadro 9.2.III), situa uma fase de crescimento que atinge um pico entre 2000 e 2002 e, depois, tem início a fase decrescente.

Em 2003, face ao aumento de Fogos de Uso Sazonal, entre 1981 e 2001, é reconhecido que “a presença ao longo do ano de volumes demográficos muito superiores à população residente coloca várias questões em matéria de ordenamento do território, questões essas ainda pouco amadurecidas mas decisivas para o futuro do Algarve” (Guerreiro, 2003: 9). Passam trinta anos sobre o reconhecer da necessidade de escrever “no planeamento do Algarve, um capítulo próprio sobre o assunto” e, mais do que pouco amadurecidas, as questões ainda não estão investigadas e ainda menos estudadas.

¹² PNPOT, 2007: capítulo 3, # 89.

Quadro 9.2.III – Fogos concluídos em construções novas, para habitação familiar (em milhares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
N.º de Fogos	4,2	4,2	4,6	4,5	5,8	6,7	7,8
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
N.º de Fogos	9,6	10,1	9,1	7,2	9,2	8,0	7,7

Fonte: INE

Anexo 9.2.i – Estabelecimentos Hoteleiros (1960-1974)

Apresentamos aspectos relevantes do Licenciamento de Estabelecimentos Hoteleiros, em meio urbano tradicional e no âmbito das Leis Hoteleiras em vigor (a de 1954 e a de 1969).

Hotéis em Lagos – O promotor da Estalagem S. Cristóvão apresenta ao SNI (29.4.1965) a “ampliação considerável das suas instalações, atingindo portanto o valor de Hotel” e, em 1969, amplia o hotel, com mais um piso e 16 quartos.

A localização do Hotel Golfinho é aprovada pelo MOP, a DUT prévia requerida ao SNI (27.10.1964) e a Proposta (5.1.1966) descreve um hotel de 5 pisos e 70 quartos. Em 1970, é aceite o estudo de mais 50 quartos. Em Agosto de 1972, é apresentado um projecto de ampliação para mais 187 quartos e “Por vistoria efectuada no mesmo mês verificou-se que a ampliação já se encontrava em fase adiantada de execução independentemente do estudo não ter sido ainda apreciado pelos serviços competente”¹³. Segundo a DGT, a densidade real é de 1 000 habitantes por hectare, onde o Antepiano do Sector 3 prevê 100 a 175, “problema que poderá constituir precedente muito característico numa zona fortemente solicitada, pelo que pomos o assunto à consideração superior”. O Relatório de Vistoria da DGT (7.6.1973) menciona os dois Blocos de Apartamentos Residenciais para apoio ao Hotel Golfinho. O hotel acaba por ter 250 quartos e, dos dois blocos, resta, em 2006, uma estrutura inacabada.

¹³ Informação interna da DGT, 7.9.1972.

O Hotel de Lagos data de 1966, fruto da conversão da edificação, em estado adiantado, de projectos “concebidos desde o início como podendo valer, à escolha, quer para Hotel, quer para utilização individual de suites”. Em 1966, o CT refere um “Conjunto Hoteleiro”, mas, em 1967, é proposta a DUT para um hotel, em dois blocos de 7 pisos e mais 9 vivendas. No final de 1972, a empresa promotora pretende “remodelar e ampliar” o hotel, para 270 quartos de quatro estrelas.

Hotel Algarve, na Praia da Rocha – Na localização do Hotel Infante de Sagres, é requerida a DUT prévia (24.9.1962) para o Hotel Algarve, num edifício de seis andares e 100 quartos. Sobre a Proposta (29.6.1963), o Presidente do Conselho questiona (16.7.1963): “Desejava ser informado do seguinte: está aprovado pelas entidades competentes o projecto de urbanização da Praia da Rocha? Se está, esse projecto admite a construção de edifícios sobre a praia ou obriga a construir apenas do lado oposto, deixando a vista do mar livre?”. O SNI responde (30.8.1963) que a localização resulta “mais do reconhecimento do direito de construir do que uma prevista ou deliberada disposição de qualquer dos estudos urbanísticos efectuados”. O Presidente do Conselho considera (14.9.1963) ser mais razoável esperar que o CSOP aprove o Plano de Urbanização da Praia da Rocha.

Nesta fase, o SNI terá aceite uma alteração ao projecto para oito pisos acima da avenida, redução do vasamento do rés-do-chão, “utilizando a remanescente parte para lojas e quartos” e “conduzindo ao entaipamento total deste piso”¹⁴ e sem o aumento de estacionamento nem o tratamento das fachadas, tal como pedido pelo MOP. A DGSU recusa “As razões de ordem económica, já uma vez invocadas pelo SNI”. O DGSU (24.10.1963) relembra que “A preservação das belezas paisagísticas do Algarve impõe critérios firmes à «escala» de novos edifícios; exemplos conhecidos da inobservância do bom critério estão patentes no Algarve”, mas aceita “ampliar a capacidade hoteleira do edifício”, mediante condições e, no mesmo dia, o MOP concorda.

Um mês depois, o SNI informa o Presidente do Conselho (28.11.1963) sobre a nova versão do Antepiano de Urbanização estar em apreciação e considerar os compromissos já assumidos pelo MOP. Dias depois, o SNI informa o Presidente do Conselho (2.12.1963) que a conclusão do Plano de Urbanização será demorada, a construção do hotel estar a ser retardada face à incerteza da DUT e não ser “possível contar para o próximo ano, no Algarve, com a conclusão de qualquer unidade hoteleira de vulto, que não esta”, situação que é de ponderar; só por este facto, julga justificável apresentar o assunto. Dias depois, o Presidente do Conselho despacha (9.12.1963) “Aguardar” sobre a primeira informação e, sobre a segunda, “Não se pode trabalhar como se está trabalhando na Praia da Rocha”.

¹⁴ Informação da DGSU, 23.10.1963.

A localização do hotel é reconfirmada por despacho do MOP (3.1.1964). No mesmo dia (26.2.1964), o promotor insiste junto do SNI sobre a urgência da DUT e redige um “Memorial para sua Excelência o Senhor Presidente do Conselho”, que despacha: “Enviar para o SNI para incorporar no processo e verificar o último despacho sobre a informação de que o Conselho Superior de Obras Públicas não aprovou ainda o plano de urbanização da Praia da Rocha”. O SNI informa o Presidente do Conselho (17.3.1964) que “a zona parcelar do Plano se deve considerar devidamente aprovada, quer pelo Conselho Superior de Obras Públicas, quer por Sua Exa. o Ministro das Obras Públicas”. O Presidente do Conselho responde (4.10.1964): “Este processo vai despachado com a nota de que é um tipo de processo que não devia existir nem ter andamento nos serviços. A única informação nova constante nos últimos documentos é que uma fracção ou pequena zona da Praia da Rocha, precisamente no sítio em que deve construir-se o hotel tem um antepiano aprovado mediante prévio parecer do Conselho Superior de Obras Públicas. Se bem entendo, não possuímos um plano definitivo e definitivamente aprovado da Praia da Rocha, que era por onde devia começar-se. Receio que se cometa um erro grave permitindo edificações entre a Avenida e a Praia, ocultando esta; e creio que é isto que vai acontecer. A pressão dos interesses em causa não compensa o risco de se prejudicar o futuro da estância. Vejo porém que a edificação foi já aprovada pelo Ministério das Obras Públicas e certamente os interessados só com essa autorização podiam continuar a construir, sem recurso ao Secretariado, se quisessem dispensar a declaração de utilidade turística, ou seja, a isenção de impostos. Aquela é declarada agora muito à contre-coeur e com a nota de que terei de responsabilizar os Serviços que apresentem a despacho processos nestes termos”. Quatro anos mais tarde, o Comissariado do Turismo (15.7.1968) pede a DUT definitiva para um hotel de 180 quartos e oito pisos, e esta é confirmada (5.8.1968).

Hotel Apartamentos Tarik, na Praia da Rocha – O processo começa com o projecto de um edifício, num terreno, que não confina com qualquer via pública existente (1967). Depois (1971), é requerida a classificação de Estabelecimento Hoteleiro de três estrelas. A DGT observa que o número de pisos (são 21) “excede largamente o estabelecido” (apenas 5). No início de 1973, é projectada uma nova torre (de 24 pisos), tornada possível pela aquisição de outro terreno, com cerca de 2 hectares. A DGT (2.4.1973) lembra “a ocupação do terreno imediato, onde terá de se admitir a mesma solução por um princípio de equidade” e que o Antepiano de 1969 “aconselha um plano parcelar para esta Zona”. A DGSU (21.8.1974) limita-se a observar que o estacionamento é “manifestamente insuficiente”. O Hotel Apartamentos obtém, finalmente, a DUT (22.6.1976).

Hotel Apartamentos Oriental, na Praia da Rocha – O Antepiano de 1969 retoma a proibição da edificação a Sul da Avenida Marginal, com a ex-

cepção da “remodelação do actual Casino – e agora até mesmo a necessidade de o fazer – de maneira a permitir integrar, na medida do possível, o volume do hotel já construído [Hotel Algarve]”. Independentemente desta proposta, as “Obras de demolição, remodelação e ampliação do antigo Casino da Praia da Rocha” são autorizadas pela Direcção-Geral de Portos (27.5.1988), por se encontrarem na sua Área de Jurisdição. O Estabelecimento Hoteleiro é licenciado pela DGT e pela Câmara Municipal. Quando a DGT consulta a CCRA sobre a mudança de classificação, esta emite “parecer desfavorável à sua localização”, reconhecendo estar o edifício concluído e o estabelecimento em funcionamento (25.6.1990).

Hotel Globo, em Portimão – Elaborada a Proposta de DUT prévia para a expansão da Estalagem Globo, de 29 para 80 quartos, o Presidente do Conselho despacha (22.8.1966): “Os técnicos começam a saber tratar a parte funcional, como a informação reconhece, mas a parte arquitectónica continua a ser desprezada. É meu parecer que os serviços devem ser exigentes nesse ponto para não enchermos o país de fealdades. Deve por isso tentar-se, antes da concessão da utilidade turística, se não é possível melhorar a parte arquitectónica”. Os Serviços reconhecem (12.12.1966) a “impossibilidade de qualquer revisão ao projecto, uma vez que as obras estavam concluídas” e insistem (10.4.1967) na Proposta de DUT. O Comissário Nacional é informado (26.3.1968) que “o Senhor Presidente do Conselho entende que o processo não reúne condições para merecer novo despacho”. Ignoramos o que leva o Subsecretário de Estado da Presidência do Conselho (15.10.1968) a tornar “extensiva a DUT da antiga Estalagem Globo às obras de ampliação efectuadas e de que resultou o actual Hotel Globo, em Portimão”; a decisão ultrapassa o despacho de Agosto de 1966 e a recusa de Março de 1968.

Estabelecimentos Hoteleiros, em Albufeira – Três Estabelecimentos Hoteleiros de Albufeira resultam da adaptação de moradias e lotes contíguos, num processo de densificação da Zona de “habitação de veraneio” do Antepiano de 1951. O futuro Hotel Boavista começa, em 1962, quando Alfred Worth abre o Restaurante Boa Vista, que ocupa uma moradia e tem, em anexo, 15 apartamentos, distribuídos por quatro moradias, que funcionam “em regime residencial, ficando a confecção das refeições, bem como a aquisição dos géneros a cargo dos hóspedes”. O SNI propõe a designação “Moradias da Boa Vista” e, na Proposta de DUT prévia (3.4.1964), reconhece que o facto de a Lei não contemplar “expressamente esta peculiar modalidade de instalação hoteleira, isso não impede que os Serviços do SNI promovam a integração de casos omissos, até porque se trata de tipos de estabelecimentos de características novas que, à data da publicação da lei (em 1954), ainda não eram tidos como suficientemente individualizados no nosso meio para merecerem designação que a lei devesse consagrar, já que, nesse tempo, estas formas de albergar turistas eram praticamente inéditas no País”.

A Estalagem do Cerro começa com a compra de dois lotes de terreno municipal para a construção de uma moradia e posterior intervenção dos Serviços de Turismo, que “mostraram interesse na construção de uma nova unidade hoteleira”. A DUT prévia (20.2.1963) refere-se à “adaptação de um grupo de habitações, contíguas, já em construção muito adiantada”. Acordada a DUT prévia (8.8.1963), a Estalagem do Cerro (15 quartos, em três moradias ligadas) abre no Carnaval de 1964. Mais tarde, o proprietário adquire à Câmara (6.10.1965) um terreno municipal, para evitar este “ir parar às mãos doutro comprador, porventura metido em especulações, como tantas outras que há conhecimento”.

A Estalagem Mar à Vista data de 1966, quando um industrial da construção civil, tendo em construção um prédio de apartamentos, pretende adaptar o imóvel a Pensão, de 29 quartos, todos com casa de banho e um novo piso para restaurante. O projecto é aprovado pelo CT (6.2.1967), a DUT prévia é proposta (25.10.1967) para a Estalagem Mar à Vista, “que já funciona em Albufeira”, e o Presidente do Conselho despacha (20.12.1967).

O projecto do Hotel Baltum, perto da Praia dos Pescadores, é aprovado pelo SNI (17.11.1964), mas a DGSU (23.8.1965) discorda, por “ter constatado a importância que este [o edifício] assume relativamente ao núcleo de construções com grande interesse paisagístico que lhe fica vizinho [...] não devendo ser ultrapassada a altura de 3 pisos (rés-do-chão e 2 andares) sob qualquer forma”. É encontrada uma solução, pois o promotor requer ao CT (24.5.1967) “se digne conceder a DUT à Unidade Hoteleira que está construindo”. Há alterações ao projecto (12.2.1968) e uma vistoria (18.3.1968) informa ter o proprietário adquirido “o edifício anexo ao Hotel com vista à sua demolição e ampliação da unidade”.

O Hotel Roca Mar data de 1970. A promotora insiste na aprovação (2.6.1971), por ser “um investimento ao abrigo da Lei Fiscal Alemã, cuja aplicação depende essencialmente da brevidade” da aprovação. Em 1972 (3.7.1972), a promotora ainda aguarda decisão da “DG de Portos sob o aspecto técnico e da Comissão de Domínio Público Marítimo, sob o aspecto administrativo” e já participou em 500 contos “o projecto de consolidação e saneamento da falésia”. Em 1972 (14.11.1972), a Proposta de DUT prévia menciona um Hotel Residencial, de 3 estrelas e 94 quartos.

Hotel Toca do Coelho, em Quarteira – O SNI começa por aprovar o projecto do “Restaurante Residencial Toca do Coelho” (20.12.1963). A Proposta de DUT prévia é enviada ao Presidente do Conselho (27.11.1964), que, passados mais de quatro meses, despacha (3.4.1965): “Chama-se a atenção dos serviços para os seguintes pontos:

a) a razão de na Quarteira não haver edifícios que tragam às novas construções imposições paisagísticas ou de tipicidade não tem valor. É preciso começar por algum prédio de gosto e neste ponto os Serviços podem exercer uma acção útil. b) receio que estejamos estragando o Algarve com a pressa

em dotá-lo de certo número de quartos considerado necessário ao desenvolvimento do turismo. Mas o turismo há-de passar e o Algarve fica. E se o deformamos por causa do turismo, nunca mais o recomporemos. c) É necessário que, em cada estudo técnico, os Serviços façam referência a se há plano de urbanização na localidade e se o edifício está enquadrado nesse plano; se há rede de esgotos e se os do edifício considerado ficam ligados à rede geral ou como estão previstos os esgotos próprios do prédio; se há água canalizada da rede pública e, por fim, se está assegurado o fornecimento de energia. As queixas a este respeito são grandes e há que tomar as decisões se os respectivos problemas não estiverem bem resolvidos. d) Um dos pontos mais importantes consiste em não deixar perder-se a vista do mar, com a sistemática implantação dos hotéis sobre as praias, porque é necessário salvaguardar a beleza natural para os que não estão hospedados. Sob este aspecto têm-se deixado cometer erros graves que bem se podiam evitar”.

Do Hotel Aliança ao Hotel Faro – O novo proprietário do Hotel Aliança apresenta ao SNI (Setembro de 1964) o Projecto de Reconstrução Total do Hotel Aliança. Em Março de 1966, requer a DUT para a primeira fase (32 quartos e 4 suites) “que se encontram em funcionamento”. Uma acção do Banco Português do Atlântico (16.11.1968) contra a empresa proprietária dá origem à arrematação do imóvel em hasta pública. O Banco requer ao SNI (Fevereiro de 1971) “alterações no estabelecimento hoteleiro, sua propriedade, denominada Hotel Faro”.

Hotéis de Monte Gordo – Em 1964, a Estalagem dos Navegadores é ampliada e dá lugar ao Hotel dos Navegadores, com 60 quartos. O CT propõe a DUT ao Presidente do Conselho (2.12.1965), que concorda (14.12.1965). Entretanto, o SNI-Algarve informa (1.10.1964) que o proprietário obteve do MOP a alteração do plano urbanístico de Monte Gordo, para ampliar o Hotel com “uma Torre, de forma a atingir um total de 200 quartos”. Os Serviços Técnicos do SNI (17.11.1964) decidem esperar que a DGSU se pronuncie, mas o SNI-Algarve (28.12.1964) insiste sobre (i) “constituir uma arbitrariedade o facto da Câmara Municipal pôr em hasta pública um terreno destinado à construção de 24 quartos e ampliar este para 200 quartos”, (ii) esta capacidade “contribuir para ainda maior pejamento de banhistas na praia que já é anti-turístico”. A DGSU informa o Ministro (8.2.1965) que “A ampliação da unidade hoteleira, [...], de 60 para 220 quartos, valorizará consideravelmente a capacidade turística de Monte Gordo e, até, a sua qualidade urbana, se o conjunto do edifício tiver escala adequada à paisagem e partido arquitectónico de elevado nível”. É prevista uma torre, com doze pisos, que “deverá ter esbelteza e expressão plástica do mais elevado nível” e “implicar a existência de uma zona envolvente adequada ao desafogo do edifício e à necessidade de espaços amplos para estacionamento de veículos”. O despacho do Ministro confirma, com condicionantes, a necessidade duma revisão do arranjo urbanístico. Só no início de 1965, o DGSU informa o SNI (15.2.1965) sobre esta ampliação e os

Serviços de Turismo (3.3.1965) “não julgam oportuno emitir qualquer parecer sobre o actual assunto”. Em 1970, a empresa NAVOTEL SARL assume a posição do promotor do Estabelecimento Hoteleiro e a realidade parece ser algo diferente: o hotel é ampliado, em 1972, para 100 quartos e, em 1981, para 194 quartos, estando previstos 292 e 415 quartos, em Dezembro de 1982 e Junho de 1983¹⁵.

Em Abril de 1962, a empresa promotora do Hotel Vasco da Gama apresenta o Programa Descritivo do Hotel Caravelas, um “hotel tipo residencial” com 91 quartos e 5 apartamentos, com seis pisos e estacionamento privativo, a construir em Monte Gordo.

Em Dezembro de 1962, a remodelação do Antepiano de Urbanização considera uma parcela destinada a “zona turística”, contígua ao Hotel Vasco da Gama, situada a Nascente deste e a ser ocupada por 2 hotéis¹⁶. Em 1965, a Câmara Municipal informa a DGSU (28.4.1965) que aguarda, há mais de 2 anos, a desafecção destes terrenos, “com o fim de serem destinados a unidades hoteleiras”.

Em 1964, ultrapassados vários problemas com o SNI, a Câmara Municipal vende, em hasta pública (30.11.1964), um terreno “destinado única e exclusivamente à construção de uma unidade hoteleira com o mínimo de 4 pisos”, que deve “ter como mínimo 100 quartos e bom nível dentro da 1.ª classe”. A Câmara, “deliberou prorrogar os prazos referidos nas condições de alienação [conclusão da obra, nomeadamente], tanto tempo quanto o necessário para compensar qualquer demora na aprovação do referido hotel que não seja culpa do adjudicatário”¹⁷. Esta decisão é premonitória de desenvolvimentos futuros: a abertura do Hotel Apartamentos só é licenciada em Outubro de 1992, com 16 pisos acima do solo.

Em 1970, o Hotel Alcazar resulta da conversão de um “imóvel que havia sido construído como simples edifício de «apartamentos alienáveis»” para a instalação de um Estabelecimento Hoteleiro. A Câmara Municipal não se opõe e a DUT refere um Hotel Apartamento de 49 apartamentos e 4 estrelas (9.5.1972). Em Agosto de 1973, é apresentado o projecto de reconversão para hotel convencional de 48 quartos e 46 suites.

9.3. Povoamento

9.3.1. Povoamento turístico do Algarve – A especialização da Economia Regional no turismo está na origem do povoamento turístico do Algarve, que se forma a partir de 1962 e compreende as três escalas da geografia

¹⁵ Documento da Navotel, de 10 de Março de 1982.

¹⁶ Informação interna da DGSU, confirmada por despacho do Ministro, em 11 de Janeiro de 1965.

¹⁷ Carta da Câmara Municipal, em 9.9.1974.

da viagem do tempo livre: área turística, urbanização e urbanismo turísticos. O povoamento turístico está «entremeado» com os outros elementos do Povoamento Urbano (Quadro 9.3.I) e deles só se pode separar, para melhor integrar o conhecimento de uma realidade largamente implantada no litoral. Esta proposta é alternativa à separação de Sistema Urbano, Sistema Turismo e Sistema Litoral, do PROTAL de 2007.

Quadro 9.3.I – Povoamento do Algarve

<p>= POVOAMENTO URBANO</p> <p>*povoamento turístico</p> <ul style="list-style-type: none"> – núcleos turísticos fora dos perímetros urbanos – núcleos urbano-turísticos – urbes urbano-turísticas – utilização turística da edificação dispersa <p>*cidades, vilas e núcleos urbanos tradicionais</p> <p>*utilização residencial da edificação dispersa</p> <p>= POVOAMENTO RURAL</p> <p>*casas, montes e aldeias</p>

– **identificação e dinâmica do povoamento turístico do Algarve (área turística)** – A área turística do Algarve é a macro-estrutura do povoamento turístico, com origem na acessibilidade aérea; quando a A2 facilita a acessibilidade rodoviária ao Algarve, não altera a estrutura da área turística. O povoamento turístico do Algarve forma-se nas freguesias do litoral, que, em 2001, apresentam uma percentagem de Alojamento Familiar Clássico de Uso Sazonal superior a 30%¹⁸. Apesar de este critério ser rudimentar, do limite de 30% ser discutível, da sua aplicação flexível e de a freguesia ser uma noção administrativa, inapropriada para analisar a implantação espacial do turismo, podemos identificar o povoamento turístico e a sua dinâmica no quadro do Povoamento Urbano. Há argumentos quantitativos¹⁹:

- em 2001, a parte do povoamento turístico do Algarve, em relação ao total da Região, é de 37,7% da População Residente, 26,8% dos Fogos em Residência Habitual, 80,0% dos Fogos em Uso Sazonal ou secundário, 68,0% dos vagos e 51,1% do Total de Fogos;

¹⁸ Freguesias que formam o povoamento turístico do Algarve (INE, 2003): Sagres, Raposeira, Budens, Barão de S. Miguel, Luz, St.^a Maria, S. Sebastião, Alvor, Portimão, Ferragudo, Carvoeiro, Porches, Armação de Pêra, Pêra, Guia, Albufeira, Olhos de Água, Quarteira, Almancil, Fuseta, Conceição, Tavira (St. Maria), Santa Luzia, Cabanas de Tavira, Vila Nova de Cacela, Altura e Monte Gordo.

¹⁹ Elaboração própria, com base em números fornecidos pelo INE.

- entre 1970 e 2001, a população residente aumenta 104,4% no povoamento turístico do Algarve, 32,2% no Algarve e 22,0% no «resto do Algarve»;
- entre 2001 e 2007, o povoamento turístico do Algarve representa 66,5% do total de “Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar”.

Em 1989, é identificada, entre Armação de Pêra e Quarteira, “a maior concentração de actividade turística do País” e é proposto “assumir esta realidade e tratá-la de acordo com as suas características de estância turística de alta densidade, poderá ser preferível à dispersão de pressões ao longo da costa” (Gaspar e outros, 1989: 161); é uma proposta na linha da do PRA e o reconhecer de uma realidade urbana específica. Diferente é mencionar, sem mais, a “Hierarquização da rede urbana” (CCRA, 1990: 35) ou o espaço regional que tende “a estruturar-se em oito centros urbanos” (CCRA, 2000: 5). As referências à “grande concentração urbana que se estende de Lagos a Tavira” (Guerreiro, 2002: 83) ou à “expansão da área urbana que teve lugar no espaço compreendido entre Lagos e Tavira fez-se segundo um padrão de «mancha de óleo», integrando progressivamente os diversos núcleos populacionais” (Guerreiro, 2003: 10) podem levar o leitor a admitir a existência de uma ocupação urbana contínua e um sistema urbano homogéneo, quando temos um conjunto de várias urbes e um povoamento turístico a diferenciar.

– **Dispersão e concentração dos lugares do povoamento turístico do Algarve (urbanização turística)** – A dispersão e concentração dos lugares de estadia, no seio do povoamento turístico do Algarve, começa por resultar dos “gregarious habits of the mass of holiday makers” (Brunner, 1945: 11) e de raios sucessivos de distância ao Aeroporto de Faro. Quando a A2 facilita a acessibilidade rodoviária ao Algarve, já estão fixados os PUs da década de noventa, o que reforça a urbanização e edificação no seio destes.

A urbanização turística deveria ser influenciada pela Intervenção Pública, em Política de Solos, Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico, realização de Infra-Estruturas Urbanísticas e Serviços Públicos estruturantes das acções da Iniciativa Privada. A realidade é diferente: (i) espaços privilegiados das paisagens natural e cultural atraem a iniciativa de promotores, apenas condicionada pela estrutura fundiária (desde o minifúndio às grandes propriedades do litoral); (ii) a Intervenção Pública permite a urbanização dispersa, até à década de noventa; (iii) as elites do poder (públicas ou privadas, locais, regionais e nacionais) facilitam as decisões (privadas e públicas) sobre urbanização. Com o tempo, cresce a importância de duas políticas: a de atracção de investimentos, de visitantes e de imigrantes e a da hostilidade da Intervenção Pública, refém das críticas da Opinião Pública e dos pareceres negativos do Sistema Político e Administrativo, todos sensíveis às inevitáveis transformações do território pela urbanização turística e às patologias do povoamento urbano do Baixo Algarve.

Sobre a segregação de espaços entre visitantes e visitados, por volta de 1962, ainda se menciona “rebanhos de turistas, em viagens organizadas, que são uma forma de colocar, entre a variedade do mundo e a curiosidade ociosa, uma intransponível barreira” (Ribeiro, 1987: 262). Em 1967, quando o CT se pronuncia sobre a “integração desta civilização do ócio nas estruturas locais”, é “admitida pura e simplesmente a sua existência lado a lado” (CT, 1967a: 34); quando considera “a localização, dimensionamento e composição dos núcleos turísticos” e a “digestão desses novos núcleos pelo ambiente natural e aglomerados actuais”, o CT conclui que “considerando os meios de acção e de «controle» de que se dispõe, achamos mais prudente a criação de novos núcleos com critérios válidos, do que arriscar a sua construção nos actuais aglomerados. Pode mesmo dizer-se que os exemplos mais flagrantes do que se não deve fazer nesse aspecto estão patentes quando se pretende adoptar esse critério”. Diferente é a proposta do Planeamento Sub-Regional, que liga muito do desenvolvimento turístico a núcleos urbanos existentes, pela economia em infra-estruturas urbanísticas.

Em 1964, a proposta de Política de Núcleos Turísticos enfrenta a implantação espacial da segregação social na residência do tempo livre, pela “criação de vários tipos de núcleos turísticos; umas votadas mais ao turismo de classe (centrado, por exemplo, em hotéis de 1.^a e 2.^a e em estabelecimentos complementares de categoria equivalente), outras votadas essencialmente ao turismo de massa (apoiadas em estabelecimentos hoteleiros mais modestos, em parques de camping, em aldeias de férias, em alojamento em casa dos residentes permanentes, etc.); desta forma procurar-se-ia fugir tanto quanto possível ao dilema que tantas vezes se põe quanto à opção entre turismo de qualidade e turismo de massa [o sublinhado é nosso]” (PC, 1964a: VI/90). O Plano 1965-1967 limita-se a “reservar zonas para um turismo mais selectivo e susceptível de suportar preços mais elevados” (PC, 1964c: 441). Começa o *escapism* à realidade da segregação espacial dos diversos grupos sociais, apesar de esta ser “cada vez mais nítida no que respeita os espaços destinados ao uso dos tempos livres. Não que essa segregação não venha de longe, mas sobretudo porque, sendo cada vez maior o leque social que tem acesso a essas práticas, mais nítida se torna a segregação: nos parques (públicos ou privados), nas áreas de residências secundárias, nas praias, nos campos de desporto, nos mais variados equipamentos destinados a práticas culturais e desportivas” (Gaspar, 1987: 120).

– **Formas da urbanização turística, no Algarve** – A partir da decisão legal sobre a construção do Aeroporto de Faro, tem início a especulação sobre terrenos rurais susceptíveis de serem valorizados pela urbanização turística, dos primeiros empreendimentos da iniciativa privada. A urbanização turística real é a negação do planeamento de 1963/1966 e começa por compreender duas formas distintas. A primeira é a de «núcleos turísticos re-

ais, fora dos perímetros urbanos», com informal urbanismo turístico em «ambiente de resort», criados por justaposição de iniciativas individuais, raramente com concertação prévia, ou por urbanização estruturada de grandes propriedades. Estes núcleos passam por processos de expansão orgânica («arredondamento»), de densificação das áreas iniciais e de reconversão estruturante (caso de Vilamoura, em Vilamoura XXI), justificando a resposta ao desafio de 1991: “Um dos temas de investigação mais interessantes seria agora o de estudar como as formas iniciais se transformam (para o mal e para o bem) em resposta directa ou distorcida às mutações rápidas que têm caracterizado estes mercados” (Portas, 1991: 94).

A segunda é a dos «núcleos urbano-turísticos», que resultam da transformação dos «núcleos urbanos da vilegiatura tradicional», segundo dois mecanismos: (i) expansão orgânica, quando a CM de Silves pretende urbanizar “uma zona circular com o raio de 500 metros a partir da sua periferia”; (ii) densificação da Edificação existente, quando, em Albufeira, sobre as moradias do plano urbanístico de 1951 são edificados Estabelecimentos Hoteleiros (1963) ou sobre a Zona Industrial do mesmo plano se constroem prédios contínuos de quatro andares (desde há anos). Núcleos urbano-turísticos como Carvoeiro e Olhos de Água formam-se a partir de aglomerados piscatórios que, dada a sua irrelevância, não são sequer objecto do planeamento urbanístico, anterior a 1962. Ainda em 1974, a DGT considera estar Carvoeiro “em franca fase de estagnamento” e não existirem “grandes justificações para a previsão de Zona de expansão”²⁰.

A terceira forma da urbanização turística forma-se quando a ruptura política da década de noventa trava a expansão da urbanização dispersa, consolida os núcleos urbano-turísticos e, quatro deles (Alvor/Praia da Rocha, Armação de Pêra, Albufeira e Vilamoura/Quarteira) evoluem para «urbes urbano-turísticas». Estas distinguem-se pela sua escala e formam-se a Norte de largas frentes de mar, segundo dois movimentos: a expansão orgânica do núcleo urbano-turístico inicial e a integração de outros focos da dinâmica urbana dispersa, localizados a poucos quilómetros deste núcleo.

A partir da década de noventa, os núcleos e urbes urbano-turísticos são limitados por um Perímetro Urbano e incluem, em proporções variáveis segundo as diversas zonas, habitação da população local, casas do tempo livre e empreendimentos turísticos. Estes PUs passam a ser o território de duas das patologias recentes do povoamento urbano: os excessos e a ineficiente regulação da Urbanização e da Edificação Urbana.

– **Avatares da urbanização urbano-turística** – Para consolidar a “urbanização dispersa”, o PROTAL de 1991 cria Zonas Urbanas e Zonas de Ocupação Turística, mas não as consegue diferenciar e integrar. A avaliação da

²⁰ Parecer sobre o Sector 5, de 27.3.1974.

sua aplicação, entre 1989 e 1996, revela tendências “que provavelmente se mantiveram até ao final da década de 90”: (i) “um volume de edificação realizado nas zonas de ocupação urbanística maior do que nas áreas urbanas consolidadas, volume esse traduzido no número de licenças de construção e de alvarás de loteamento – expansão em «mancha de óleo» e ausência de consolidação das áreas urbanas tradicionais”²¹; (ii) “nas zonas de ocupação turística, o número de licenças de construção emitidas para usos turísticos foi muito reduzido, revelando a expansão de urbanizações de carácter habitacional (segundas residências e outra imobiliária)²². As licenças para uso turístico, nas zonas turísticas, não ultrapassam 5% do número total de licenças concedidas” (Guerreiro, 2002: 82).

Em 1980, quando prolifera a urbanização dispersa, são denunciados “estes grandes aglomerados desabitados a mais parte do ano, constituindo verdadeiras «cidades fantasmas» com os seus impactos extremamente desfavoráveis num litoral de grande sensibilidade que era a costa algarvia” (DGT, 1980). Em 2003, é proposta a limitação dos “núcleos urbanos «fantasmas»” (Guerreiro, 2003: 8) e explicitada a sua dinâmica: “A manutenção dos espaços públicos, dos edifícios de habitação e dos equipamentos colectivos apenas é possível com a permanência de pessoas, as quais, através da respectiva utilização, da vivência ou da apropriação colectiva que fazem dessas componentes urbanísticas, asseguram a respectiva manutenção. Sem habitantes residentes em regime de permanência, a degradação terá tendência para se instalar”. Este tipo de discurso exacerba os ânimos e dificulta a solução dos problemas subjacentes ao chavão das «cidades fantasmas». Uma área turística como o Algarve implica gerir a sazonalidade e picos de procura (Ano Novo, Páscoa, entre outros), minimizando os seus custos e não os ruminando, em sucessivas condenações, ao longo de dezenas de anos. Na urbe urbano-turística, as «cidades fantasmas» resultam da conjugação de vários processos: uma forte procura pela casa do tempo livre, a Política de não valorizar a sua utilização exclusiva, a urbanização turística em LUs, edificação em mera Propriedade Horizontal e ausência de adequada administração e exploração turísticas. A alternativa a esta degradação da oferta turística exige considerar duas realidades: (i) a do *stock* existente, do já licenciado e do comprometido

²¹ Se bem percebemos, a “consolidação das áreas urbanas tradicionais” corresponde ao que designamos por “crescimento orgânico de núcleos urbanos tradicionais” e “ausência de consolidação das áreas urbanas tradicionais” corresponde ao alastrar da urbanização em vários núcleos, no seio dos PUs, criados pelos PDMs; esta situação é facilmente observável no concelho de Albufeira, mas tudo indica que, na ausência de intervenção política forte, as dinâmicas dos pequenos núcleos se consolidam, a prazo, num contínuo urbano.

²² O mencionar “segundas residências e outra imobiliária” ilustra o não considerar a “utilização exclusiva da casa do tempo livre pelo proprietário” como uma actividade turística, contrariamente ao conceito que propomos.

com a definição de uma capacidade de edificação; (ii) a de um modelo para o futuro, elaborado em base zero. A primeira realidade exige uma intervenção multifacetada: valorizar a utilização exclusiva, promover a integração das “segundas residências e alguma da outra imobiliária” em empreendimentos de turismo residencial, clarificar os casos equívocos de urbanismo turístico «em ambiente de resort» (em ambos os casos, com ênfase nos custos da sua administração), renegociar licenças e compromissos. Uma vez formalizada a intervenção fiscal nas transacções imobiliárias e no Imposto Municipal sobre Imóveis e criados os Serviços Públicos Ambientais, já não há desculpas para a passividade da Intervenção Pública. Importa, ainda, lembrar que, no País e no Algarve, abundam exemplos da “permanência de pessoas” não ser nem condição necessária nem suficiente para uma boa “manutenção dos espaços públicos”.

– **A vivência quotidiana do tempo livre (urbanismo turístico)** – O imutável ciclo das 24 horas, durante a estadia temporária do turista ou residência permanente do imigrante reformado, implica estruturar o vai e vem entre o local de alojamento e o das infra-estruturas e serviços, que permitem a vivência das experiências do tempo livre. A geografia desta vivência depende da disponibilidade de transporte individual em automóvel e, em muito menor escala, do recurso ao transporte colectivo ou a excursões organizadas.

A vivência do tempo livre, na área turística do Algarve, está na origem de três espaços, na charneira entre a urbanização e urbanismo turísticos: o golfe, as marinas e a «noite». A democratização do golfe é factor estruturante das áreas mais qualificadas da urbanização turística e elemento importante do urbanismo turístico em «ambiente de resort»; em 2007²³ há, no Algarve, 31 campos em funcionamento, 15 com localização aprovada e uma dezena “susceptíveis de merecer aceitação e concretização”. As marinas do Algarve não podem ser dissociadas dos empreendimentos de turismo residencial a que estão associadas e são, simultaneamente, espaços da diferença social (a náutica de recreio não está, ainda, democratizada) e do mais interclassista “ver e ser visto”. O crescimento explosivo na vivência das diversas experiências da «noite» está na origem de «ruas de bares» ou «zonas nocturnas», pela transformação do uso de espaços, cuja inserção na malha urbana exige estudo e, em casos futuros, previsão.

– **Povoamento turístico e Sistema Urbano-Regional** – Se integramos o povoamento turístico do Algarve com o Sistema Urbano-Regional, o “Total Solo Urbano + Turístico” é de 19 308 hectares ou 193,1 km² (Quadro 9.3.II). Na repartição por concelho, interessa mais o valor absoluto em hectares, do que a percentagem de urbanização, dada a grande variedade da extensão dos concelhos da Região.

²³ Informação da CCDRA para a Revisão do PROTAL.

Quadro 9.3.II: Total do Solo Urbano + Turístico, depois dos PDMs da década de noventa²⁴

	ÁREA TOTAL (HA)	TOTAL SOLO URBANO + TURÍSTICO (HA) *	% DE URBANIZAÇÃO
ALBUFEIRA	14 056	1 646	11,7
ALCOUTIM	57 533	263	0,5
ALJEZUR	32 353	676	2,1
CASTRO MARIM	30 086	607	2,0
FARO	20 159	1 562	7,8
LAGOA	8 826	1 235	14,0
LAGOS	21 286	1 569	7,4
LOULÉ	76 427	5 103	6,7
MONCHIQUE	39 529	228	0,6
OLHÃO	13 088	839	6,4
PORTIMÃO	18 291	1 660	9,1
SÃO BRÁS DE ALPORTEL	15 337	429	2,8
SILVES	68 005	1 378	2,0
TAVIRA	60 700	973	1,6
VILA DO BISPO	17 901	579	3,2
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	6 087	557	9,2
TOTAL	499 582	19 308	3,9

Fonte: Revisão do PROTAL, números da CCDRA, com base nos PDMs.

O povoamento turístico é a sede da produção do “turismo do Algarve”, a maior exportação regional e a fonte da acumulação de recursos, indispensável ao crescimento da população residente, base da dinâmica do Sistema Urbano-Regional, eventual sede de «actividades avançadas» com capacidade exportadora própria. É, ainda, a origem da partilha de espaços e serviços entre visitantes e visitados, do cosmopolitismo que cria e das perspectivas que este abre.

9.3.2. Modelos do Sistema Urbano-Regional – Desde o frustrado IV Plano de Fomento para 1974-1979, até ao PROTAL de 2007, sucedem-se propostas de modelos do Sistema Urbano-Regional e de Inovação na Indústria e Serviços²⁵. Impávida perante estes exercícios, a realidade segue o seu

²⁴ Apresentação parcial do quadro, que figura num documento da CCDRA, para a Revisão do PROTAL; apesar de solicitada, não obtivemos a confirmação oficial dos números apresentados.

²⁵ Vide ponto 7.4., no qual é feita a apresentação integrada.

curso, e, em 2001, a população residente nas freguesias da cidade de Faro é de 46.643 habitantes, ainda abaixo do patamar dos 50 000, que Luigi Dodi questiona quarenta anos antes.

No PROTAL 2007, o Sistema Urbano prevê que, em 2030, 200 000 habitantes estejam presentes na “aglomeração principal Faro-Loulé-Olhão”, que pode “abranger outros pólos, designadamente S. Brás e Almancil e, em complementaridade, Tavira” e, se houver uma forte melhoria de acessibilidades, “poderá constituir uma aglomeração multipolar de dimensão suficiente para atingir os limiares de novas funções urbanas”. Prevê, ainda, a aglomeração do Barlavento, formada por Portimão, Lagoa e Lagos, que “num raio de 20 km, poderá atingir uma população presente de 130 000 habitantes e poderá abranger o pólo de Monchique e, em complementaridade, Silves”. Os custos financeiros, sociais e ambientais da acessibilidade exigida por este Sistema não estão avaliados²⁶.

9.3.3. A edificação dispersa – A dinâmica urbana da dispersão/aglomeração do Povoamento Rural anterior a 1962 integra: (i) a crescente construção de vivendas isoladas ou de reconversão de existentes, para a vivência do tempo livre ou residência permanente da população local; (ii) novas formas, de que são exemplo a proliferação de casas ao longo das estradas e o licenciamento de andares, em casas de pequenas concentrações desta forma do inicial Povoamento Rural. A edificação dispersa parece criar a urbanização *in situ*: “o processo pelo qual as populações mudam de ramo de actividade, alteram os seus consumos, as suas formas de viver, o seu uso do tempo, permanecendo no lugarejo ou na aldeia, ou casal, que antes constituía a base para a economia agrícola dos seus pais ou ainda sua” (Gaspar, 1987: 109). Os números de 1990 e de 2004, citados a seguir, resultam de critérios de avaliação diferentes e podem não corresponder rigorosamente ao conceito de edificação dispersa que utilizamos; as diferenças parecem não invalidar a ordem de grandeza.

Em 1990 (Quadro 12.4.I), a superfície da área comprometida com a edificação dispersa é estimada em 400 km². Apesar das medidas proibitivas do PROTAL de 1991, entre 1989 e 1996, “as licenças de construção emitidas fora das zonas de ocupação urbanística atingiram 30% do total (e 20% da área licenciada), o que deixa antever que este tipo de ocupação, e não obstante as limitações que o PROTAL/90 pretendeu introduzir, manteve um ritmo de crescimento relativamente importante” (Guerreiro, 2002: 82).

Em 2004 (CCDRA, 2004: 56), a área do “Total edificado disperso na região” é de 825 km² (16,5% da superfície do Algarve) e a da “Edificação Dispersa” é de 500 km² (10,0% do total). Estão em causa dois tipos de edificação. O primeiro são as **Áreas Edificadas Dispersas** e abrange cerca de 25 000 hectares, representa cerca de 50 000 edifícios (2 por hectare) e resulta

²⁶ Ver, nomeadamente, Guerreiro e outros, 2003b.

da “existência de largas extensões de território com uma agricultura inviável ou com rentabilidade residual (face à alteração de uso eminente para edificado), com pequena propriedade (1,2 a 5 hectares), em parcelas com acesso a caminhos municipais, em sítios de paisagem de grande interesse e ainda pouco ocupada, constitui um aliciante mercado, que deverá, mais do que pretensamente combatido, ser ordenado e disciplinado”. O segundo tipo ocorre em **Áreas Agrícolas** e compreende dois subtipos. O primeiro subtipo é o das **Áreas Agrícolas com predomínio da Policultura**, que ocupam 30 000 hectares, “com ocorrência predominante na região do Barrocal”. O estudo considera que, “Face à reduzida dimensão do parcelamento agrícola, e a níveis de produtividade, em geral baixos, estes territórios encontram-se na eminência de serem procurados para outras funções, em particular a localização de edificação isolada ou dispersa”, mas há “áreas que possuem níveis de produtividade e estrutura da propriedade elevados, com interesse a salvaguardar”. O segundo subtipo é o de **Áreas Agrícolas com Policultura com Edificação dispersa de Baixa Densidade**, que ocupam 33 500 hectares, com menos de 3 edifícios em unidades de 25 hectares (p. 47) e para as quais é importante “avaliar qual a percentagem desta edificação que está associada a agricultores residentes na região, e a residentes temporários ou eventuais”, associados ao turismo.

Pela função que desempenha no Povoamento Urbano, pela possível esterilização de solos com aptidão agrícola, pelos custos dos Serviços Ambientais que exigem, pela contribuição para a Paisagem Cultural do Algarve Mediterrânico e pela multiplicação dos interesses envolvidos, a edificação dispersa (tal como a definimos) exige, da Intervenção Pública, a acção que lhe falece, desde há quarenta anos: o estudo das dinâmicas humanas em causa, avaliar a adequação da decisão municipal a este tipo de situações de proximidade, alterar a lei e a sua aplicação e não alimentar “o mito da suficiência dos bons planos”, pois a realidade confirma que o PROTAL de 1991 e os PDMs não respondem às exigências da qualificação deste tipo de *habitat* e permitem o seu desenvolvimento patológico.

9.3.4. Patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve – Em 2005, Aníbal Cavaco Silva defende que “O discurso político (e se necessário também medidas legislativas) deve dirigir-se também aos autarcas, em especial do Algarve, explicando-lhes que a febre de construção de apartamentos e o desordenamento do território estão a destruir a capacidade competitiva, num sector tão importante para o desenvolvimento como é o turismo”. Passado um ano, o Presidente da República é obrigado a alterar o discurso: “Os autarcas estão sujeitos a grandes pressões e espera-se que eles possam resistir, porque caso contrário, a «galinha dos ovos de ouro» pode ser aniquilada”²⁷.

²⁷ Em, respectivamente, *Público*, 12.5.2005, e *Correio da Manhã*, 8.7.2006; ignoramos

A experiência mostra que o futuro depende menos da pedagogia política e mais da Intervenção Pública inovar no estudo das dinâmicas socioeconómicas em causa, na definição de políticas e medidas legislativas, para minimizar as três patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve: edificação dispersa e, no seio dos PUs, a urbanização a eito e a densificação pela Edificação Urbana. Trata-se de impedir as consequências perversas do que faz a força do Poder Local: a proximidade com o povo eleitor, as elites locais e os investidores, que vêm de fora, para investir no concelho.

9.3.5. Pessoas, Casas e Povoamento na área turística – A conjugação do neomalthusianismo erudito com a política refém da hostilidade cultural ao turismo do Algarve é capaz de “disciplinar o Algarve”, “limitar a construção”, condenar a “a urbanização em «mancha de óleo»” e falar de “crescer em qualidade e não em quantidade”. Em alternativa, mais investigação no terreno, melhor conhecimento da realidade e uma intervenção política forte e serena são condição indispensável para que o Território do Algarve seja palco para o Cenário da Ambição.

Anexo 9.3.i. A urbanização turística no Algarve

O ponto 1 ilustra: (i) a formação dos primeiros «núcleos turísticos reais», durante o curto período de algum respeito pelas disposições do PRA; (ii) o posterior degradar da Intervenção Pública, no permitir da urbanização dispersa e na falta de respeito das regras de ocupação da faixa costeira; (iii) a incapacidade do Sistema Político e Administrativo do Turismo em integrar as novas Modalidades de Alojamento Turístico, em enquadrar o turismo residencial, com especial relevo para a ambiguidade na definição dos Conjuntos Turísticos; (iv) a quase total ausência de planeamento urbanístico de escala local.

O ponto 2 ilustra: (i) a formação de núcleos urbano-turísticos e a posterior formação de quatro urbes urbano-turísticas; (ii) a total ausência de Ordenamento do Território e quase total de Planeamento Urbanístico de Escala Local.

A leitura deste Anexo deve ser ligada com a do Capítulo 6 e do Anexo ao corpo do livro, sobre o enquadramento legal. Esta conjugação permite ter uma ideia da dinâmica económica, social e territorial da formação do povoamento turístico, no Povoamento Urbano do Algarve, e do partilhar de responsabilidades entre, por um lado, o Governo, Administração Central e Câmaras Municipais e, por outro, a iniciativa privada.

quais as “medidas legislativas” propostas em 1995 e não queremos instrumentalizar um texto do actual Presidente da República e ainda menos utilizá-lo como escudo – a nossa proposta resulta da observação e da investigação.

1 – 1962-1974: núcleos, conjuntos e empreendimentos turísticos, promovidos fora dos Perímetros Urbanos de 1962

Procuramos mostrar aspectos significativos da criação, entre 1962 e 1974, de alguns «núcleos, conjuntos e empreendimentos turísticos», localizados fora dos centros urbanos existentes no Algarve de 1962.

– **Conjunto hoteleiro Os Gambozinos, em Sagres** – Em 1967, a Sociedade Agrícola do Martinhal, “tendo em fase de conclusão a construção de um conjunto turístico na Praia do Martinhal em Sagres”, solicita a DUT ao CT (19.6.1967). A Proposta de DUT (30.8.1968) menciona o “conjunto hoteleiro denominado «Os Gambozinos»”, formado por “9 apartamentos, 8 quartos e uma pequena zona de convívio e refeições, com os respectivos serviços de apoio, distribuídos por três blocos”, resultante da “recuperação, conservação e criteriosa adaptação de edifícios existentes no local, outrora uma armação de pesca do atum”. O Subsecretário de Estado da Presidência do Conselho confirma a DUT (15.10.1968). O actual empreendimento turístico do Martinhal começa por ser um Estabelecimento Hoteleiro *sui generis*.

– **Penina** – A Sociedade Agrícola da Penina SARL, proprietária da Tapa-da Penina, apresenta ao SNI (28.3.1963) “o estudo de valorização turística que pretende levar a efeito na sua propriedade”. O SNI aprova o anteprojecto, que envia (23.10.1963) à DGSU para “efeitos de aprovação da localização respectiva”. A DGSU (31.10.1963) critica o pouco afastamento à estrada, questiona as áreas de “reservas”, para as quais “esclarece-se desde já que só serão de admitir utilizações integradas na exploração hoteleira”, e pede “estudos paisagísticos e de arborização, aconselhando-se a utilização de árvores de grande porte”. Entretanto, são tomadas duas decisões relevantes. A Associação de Regantes e Beneficiários do Alvor informa o SNI (19.10.1963): “Porque o campo de golfe necessita de água para rega e se encontra na zona beneficiada, não vê esta Associação inconveniente no fornecimento das dotações necessárias”. É aumentado o capital da Sociedade Agrícola da Penina, SARL, que passa a Sociedade Turística da Penina SARL (31.10.1963).

No seguimento do processo, o Director do Gabinete Algarve elabora (28.11.1963) uma Informação ao DGSU, sobre a pretensão da promotora “parcelar parte do terreno em lotes de 5.000 m² destinados à construção de moradias particulares”, e propõe: “Dos argumentos apresentados julgam-se de atender os referentes ao aspecto paisagístico, que pode de facto beneficiar e os de ordem económica, sempre de considerar. Já não são, contudo, de aceitar as razões relativas a presumíveis desigualdades de situações perante proprietários vizinhos, uma vez que a orientação geral definida se aplica a toda a área e não só à propriedade dos requerentes. O que se tem de examinar é, pelo contrário, a justiça e possibilidade de se abrir uma excepção para este caso, sem constituir precedente comprometedor da valorização da região.

A propriedade situa-se numa zona em que, pelas normas de apreciação em vigor, se pode autorizar a constituição de lotes (para moradias particulares), desde que tenham a área mínima de 10.000 m².

No caso em estudo, parece admissível dar-se satisfação ao que se pretende – lotes de 5.000 m² pelos seguintes motivos:

- a construção dum Golfe nesta zona tem de considerar-se como um elemento altamente valorizador da região no aspecto turístico.
- este elemento é de muito cara construção (alguns milhares de contos) e conservação (centenas de contos anualmente), pelo que raramente surgem iniciativas privadas e muito menos de organismos de carácter público, para o seu estabelecimento.
- se o plano concebido pela empresa para dotar a região de elemento tão valorizador e tão caro implica a autorização da construção de moradias, em parte da propriedade, para refinanciamento da operação e se a Sociedade ainda se propõe a desejável construção dum hotel, como já está autorizada, julga-se não se criar qualquer precedente inconveniente ou abrir-se injusta excepção, concedendo-se a referida autorização, em princípio, tendo em vista o interesse público do conjunto das realizações.
- o facto de se pretender um loteamento de 5.000 m² dá garantia de se poder projectar uma solução de bom nível, cuja apresentação, no entanto, se aguarda para apreciação e possível aprovação definitiva”.

O Director Geral concorda (29.11.1963) e o Ministro exara despacho (12.12.1963): “Concordo, sob condição, porém, de ficar garantida a prioridade de execução dos elementos de interesse turístico – designadamente as instalações hoteleiras e o campo de golfe –, para o que a empresa poderá oferecer satisfatória caução a favor da C.M., por exemplo.

Como é óbvio, constituirá também condicionamento a respeitar a precedência da execução das obras de infra-estruturas – acessos, arruamentos, água, esgotos, electricidade, etc. –, para a qual se fixará um prazo que não ultrapassa Dez. 1965. Em princípio estas obras são inteiramente custeadas pela empresa, mediante projectos aprovados pela C.M., depois de visados pelo Gabinete do Plano Regional do Algarve.

O licenciamento das diferentes construções pela C.M. só poderá ser efectuado, uma vez visados e aprovados pela mesma forma os respectivos projectos e verificado o cumprimento das condições prévias que ficam estabelecidas neste despacho”.

A pré-vistoria do CT (13.9.1966) menciona que, “Numa unidade tão complexa, é na verdade aconselhável abrir em rodagem, algum tempo antes de uma inauguração oficial, esta marcada para os primeiros dias de Novembro, e a ser feita por Sua Excelência o Senhor Presidente da República”, Almirante Américo Tomás. Decorrem três anos e meio entre a carta de Outubro de 1963 e a inauguração pelo Presidente da República, Almirante Américo Tomás.

Não verificamos o cumprimento das exigências formuladas no Despacho do MOP, mas sabemos que o Alvará de Licença de Loteamento n.º 68/68, de 13 de Setembro de 1968, da CM de Portimão, prevê, para o terreno em causa, dezenas de lotes com áreas a partir de 1 350 m² e apenas três têm área superior a 5 000 m²; este LU exige aprovação pela DGSU.

– **O núcleo da Anglorpor** – A Anglorpor requer ao SNI (27.11.1964) a aprovação do “Estudo urbanístico de um conjunto turístico para as praias do Alvor e Três Irmãos”, situado num terreno de 31 hectares e 1 050 m de frente de praia, para o qual prevê: “1. Unidade hoteleira de 200 quartos e conjunto de 6 torres com cerca de 10 andares; 2. Unidade hoteleira de 200 quartos e conjunto de 6 torres com cerca de 10 andares; 3. Unidade hoteleira tipo residencial de 200 quartos e grande restaurante, formando conjunto com anfiteatro para espectáculos ao ar livre e centro comercial; 4. Unidade hoteleira de 200 quartos apoiada por 6 blocos de 10 andares; 5. Hotel de luxo para 400 quartos e zona de moradias. Este conjunto está apoiado pelo mercado central, instalações desportivas e balneares, piscinas, etc.”. Da MDJ, citamos: “Cada núcleo consta, deste modo, de uma unidade hoteleira apoiada por blocos residenciais ou moradias. Todos os alojamentos previstos deverão fazer parte do conjunto hoteleiro, podendo, no entanto, ser vendidos. Esta modalidade permitirá a criação de um aglomerado destinado à população turística flutuante, mas com garantias de continuidade por parte de futuros proprietários. Conforme os núcleos, procurou-se separar as classes de turismo, mantendo sempre um nível médio, com excepção do hotel colocado mais a nascente que se considerará de luxo”. Um técnico do SNI questiona o significado de (8.12.1964) “os alojamentos previstos deverão fazer parte do condomínio hoteleiro, podendo, no entanto, ser vendidos”. O Director do Gabinete Algarve julga (15.12.1964) “esta iniciativa do maior interesse e facilmente integrável nos estudos de conjunto deste sector da costa algarvia”. O DGSU informa o Ministro (19.12.1964) do seu acordo e da sugestão “que no desenvolvimento dos estudos haja contactos entre os técnicos da empresa e os desta Direcção-Geral, para maior segurança de acerto da solução final. A faixa da praia junto ao mar deve ficar livre de construções para disfruto dos banhistas. Deve dar-se conhecimento ao SNI do ponto de vista urbanístico e ouvir-se a DGSH”. O Ministro (21.12.1964) acrescenta: “Oíça-se, desde já, a DGSH, que fixará a largura mínima da faixa a deixar livre junto ao mar, chamar-se-á a atenção dos requerentes para a necessidade de intervirem no custeio das infra-estruturas em Planos a definir oportunamente”. Tudo se passa em menos de um mês.

Passados pouco mais de três meses, a Anglorpor requer (8.4.1965) ao SNI a aprovação do «Plano de Urbanização de um Complexo Turístico nas Praias de Alvor e Três Irmãos» “cuja elaboração obedeceu a orientação e directrizes superiormente estabelecidas”. São previstas as mesmas “cinco zonas turístico-residenciais”, nas quais os “núcleos hoteleiros” compreendem

1 200 quartos e 800 apartamentos, num total de 4 010 pessoas, e a “zona residencial permanente” 100 apartamentos para 370 pessoas. O Parecer do SNI (12.4.1965) confirma o distanciamento em relação à DGSU: “A solução proposta, tanto poderia ser construída em Copacabana como noutra zona do globo, mas nunca numa zona tão acentuadamente caracterizada como a do Algarve”. É lembrado o plano “ter sido elaborado por técnicos estrangeiros” e os aspectos demasiadamente urbanos do plano serem “altamente inconvenientes e em pura contradição com as características fundamentais da região do Algarve, o qual não deverá ser sacrificado à pressa de obter os equipamentos turísticos necessários”. Informada ou não deste parecer, a DGSU considera (22.4.1965) “o presente estudo aceitável, ressalvadas as possíveis restrições da DGSH sobre o afastamento das edificações relativamente à linha do mar” e outras observações. O Director do Gabinete Algarve aprova (24.4.1965) e o DGSU (30.4.1965) julga “de aprovar o complexo turístico projectado”, salienta “a boa qualidade do estudo e os cuidados e clareza da sua apresentação” e, por fim, “Confia-se que igual preocupação caracterizará o estudo plástico dos edifícios, cuja arquitectura deverá ser contemporânea mas ao mesmo tempo de raiz local”. O Ministro exara despacho (3.5.1965): “Concordo, pelo que deve considerar-se aprovado este estudo, sob reserva dos ajustamentos que venham a ser feitos pela DGSU. Convirá tornar desde já ciente a empresa interessada das obrigações que terá de assumir no que respeita às infra-estruturas próprias do conjunto urbanístico projectado e às de interesse geral que sirvam este conjunto”. Informado sobre o acordo do MOP (6.5.1965), o CT informa a Anglopor (9.6.1965) sobre os “Princípios que informam a política de construção para o desenvolvimento do turismo”, já mencionados, a propósito da Paisagem Cultural do turismo. Sobre o empreendimento, constata “que se localiza numa das zonas em que se prevê venha a ser permitida a construção em altura, pelo que nada temos a opor a este aspecto” e formula as mais variadas sugestões. Indiferente a este desacordo do CT, o MOP aprova (2.6.1966) o “«Plano Geral» do complexo turístico” e o “projecto da 1.ª fase” (ver a seguir).

Ainda antes desta aprovação do MOP, a Anglopor envia ao CT (6.12.1965) “o desenvolvimento pormenorizado da 1.ª fase dos trabalhos”, com cópia à CM de Portimão, à DGSU e à DGSH. Num terreno com 9,3 hectares e uma frente para o mar de 250 m, são, entre outros, previstos 6 edifícios de apartamentos com 10 pisos habitáveis cada um (4 apartamentos por piso), um aldeamento turístico com 40 moradias e um hotel de 200 quartos. A DGSH licencia a execução de terraplenagens “numa parcela de terreno situada na faixa jurisdicional do DPM junto às praias de Alvor e Três Irmãos”²⁸. O MOP é informado do processo e despacha (2.6.1966): “Concordo. Deverá ser dada precedência à construção do hotel”. A Anglopor requer

²⁸ Licença n.º 172/1966, de 21.3.1966.

(31.8.1966) a DUT prévia do hotel, despachada em 1967 e confirmada, a título definitivo, em 1972. Entretanto, a Câmara Municipal de Portimão (14.9.1967) emite o Alvará n.º 66, sobre a 1.ª fase do loteamento urbano da Praia de Alvor. Uma vez concluída, a 1.ª fase dos trabalhos inclui o Hotel D. João II, com 207 quartos, 6 torres com 279 apartamentos, e 32 moradias, num total de 1 178 pessoas²⁹.

Em 1970, a propósito da 2.ª fase, a DGT (29.6.1970) informa: “desejaria que não fossem previstas mais construções no local, dada a sobrecarga de edifícios já existentes e aprovados”. A CM de Portimão lembra (24.5.1972) que se trata de uma “zona cujo loteamento urbano ainda não está legalizado na Câmara, pelo que esta só dá parecer favorável ao andamento do assunto, quando, nos termos legais aplicáveis, o mesmo estiver regularizado”, “no que o Município tem o maior interesse e para o que dá todo o apoio”. A DGSU (26.5.1972) questiona “qual a margem que ainda poderá ser consentida nos empreendimentos ainda por realizar”, face à capacidade aprovada em Julho de 1966. Mais tarde, a CM recorda (25.10.1972) a falta de compromisso do promotor com as infra-estruturas e não “julga conveniente aumentar a poluição do Rio Arade, onde actualmente desaguam os esgotos e a consequente poluição das Praias da Rocha e outras, próximas da sua foz”. As exigências do MOP (3.5.1965) estão esquecidas.

Apesar deste contexto pouco favorável, a Anglopor, após adquirir os 22 hectares da adjacente Quinta da Praia, propõe (Julho de 1972) fundir a urbanização desta com o plano existente. A montagem fotográfica e representa um contínuo urbano entre o Hotel Alvor e a aldeia de Alvor, numa área que a MD compara à da cidade de Portimão, para “uma população nunca superior a 7 000 habitantes”, num conjunto de doze torres: três conjuntos de quatro torres, com 10 -12-14-16 pisos. Nos últimos dias de Dezembro de 1972, a DGT (22.12.1972) é firme a considerar excessiva a volumetria proposta, mas a DGSU informa (29.12.1972) que, por despacho do Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação, “nada há a objectar do ponto de vista urbanístico a que se amplie o empreendimento inicialmente concebido, englobando os terrenos da Quinta da Praia, dentro da orientação proposta”. A DGSU considera, nomeadamente, “dever estimular-se a iniciativa privada a procurar um partido arquitectónico de maior monumentalidade e interesse correspondente a uma solução funcional e um centro turístico de grande animação”. Esta proposta não chega a ser concretizada. Passados mais de trinta anos, um projecto completamente diferente está a ser proposto para a Quinta da Praia (Outono de 2008).

– **Hotel Alvor e outros desenvolvimentos** – Em 1963, a empresa promotora apresenta à DGSU o anteprojecto do que virá a ser o Hotel Alvor. A DGSU informa o promotor (8.11.1963) da aprovação do seu parecer pelo

²⁹ Carta da Anglopor à Câmara Municipal de Portimão (27.6.1974).

MOP (4.11.1963), que antecipa a proposta do PRA (12.1.2): “acarinhar e estimular iniciativas tão oportunas e de tanto interesse para o país” e “salvaguardar os valores naturais que tornam o Algarve um centro de atracção turística excepcional”. Está em causa “o factor paisagem que, em especial na orla costeira, apresenta em certos sectores características notáveis”, pelo que as “soluções arquitectónicas deverão inevitavelmente subordinar-se fortemente ao factor paisagístico”, enquanto “Noutras zonas da faixa costeira, contudo, este último factor apresenta-se como de secundária importância, permitindo uma muito maior liberdade de concepção dos projectos das edificações”. O local do hotel “é justamente um dos trechos costeiros cujo interesse paisagístico motiva especiais preocupações e consequentes condicionamentos”, pelo que o edifício apresentado “não pode, dentro desta ordem de ideias, adaptar-se aos condicionamentos referidos”. A DGSU sabe que a empresa adquiriu mais terreno, o que “permitirá harmonizar inteiramente a solução que pretendem adoptar quanto à capacidade do hotel, com os condicionamentos que, no interesse da região, ficaram expressos”. A DGSU envia cópia desta carta ao SNI (8.11.1963) e acrescenta: “O número de quartos que é de manter ou até mesmo de ampliar terá, por isso, de ser desenvolvido em superfície e não em altura – o que já é possível depois da aquisição de alguns hectares de terreno, adjacente ao inicial”. O MOP aprova a posição da DGSU (29.6.1964) e esta pede (15.7.1964) o parecer da DGSH³⁰. Tudo deve ter corrido bem, pois o CT elabora a proposta de DUT prévia (25.9.1965), confirmada pelo Presidente do Conselho (7.10.1965) e aprovada, Definitivamente, em 1968.

No Verão de 1969, a Salvor propõe um Loteamento Urbano para o terreno junto ao seu hotel, de modo a “completar a obra realizada com a construção de outros edifícios que vão, no seu conjunto, não só torná-lo rentável, como ainda permitir a afluência de turistas menos abastados”. São previstos moradias isoladas e, em correnteza, blocos de apartamentos, com oito pisos, para habitações mais económicas, em terreno junto à estrada e um apart-hotel, em torre, com cerca de 12 pavimentos. A MD acrescenta: “Supomos ser este tipo de habitação que mais necessário se torna construir para o desenvolvimento do turismo do Algarve, visto que permite uma substancial redução no preço das diárias, condição da maior importância para que seja possível a turistas portugueses gozar férias na costa algarvia”. A DGT (20.12.1969) lembra que o Antepiano do Sector 4 prevê apenas o hotel, já construído, e uma pequena zona destinada a edifícios de 1 a 2 pisos e põe “as mais sérias reservas à aceitação do referido estudo em virtude de aquele conduzir a uma profunda alteração do plano sectorial, desvalorizar as características conferi

³⁰ Não temos acesso à informação da DGSU e ao despacho do Ministro, o qual, muito provavelmente, terá sugerido a consulta à DGSH, cuja resposta, também, ignoramos.

das inicialmente e comprometer um empreendimento declarado de utilidade turística e classificado de luxo”.

De todo este processo, é considerada a edificação de um apart-hotel, cuja cércea levanta objecções do SNI. O parecer de Conceição Silva, entre outros, lembra ter sido o Hotel Alvor “condicionado a normas rígidas que tinham como objectivo a «integração» correcta na paisagem” e defende que um outro hotel, a 300 metros da arriba e a 150 m do primeiro, formará, com este, “um conjunto que poderá ser valorizado com uma solução de apart-hotel na vertical, de forma a que este edifício não venha a constituir mais uma grande barreira”. Em Janeiro de 1971, é iniciado o licenciamento de um conjunto de suites na falésia, com ligação directa ao Hotel Alvor – a política de 1963/1964 está esquecida.

Prainha – Em 1963, o projecto de “Anteplano de Urbanização de Uma Unidade Turística – «Aldeia da Prainha»” (1.7.1963) ocupa uma área de 6,5 hectares, com 250 m frente ao mar, e prevê, nomeadamente, dois hotéis (um de 100 quartos e 20 a 25 “suites” independentes e outro com 60 quartos), cerca de 85 moradias, com uma área coberta média de 200 m² e uma “população turística” de 600 a 700 pessoas, “distribuída aproximadamente em duas partes iguais: uma referente ao grupo dos hotéis, e a outra ao aldeamento”. Em carta ao promotor (12.11.1963), a DGSU repete o que escreve dias antes à Salvor e insiste na “preocupação de destinar para uso exclusivo de empreendimentos hoteleiros e de similar interesse turístico, todas as áreas mais dotadas para este efeito, não recomenda a inclusão de habitações individuais ou colectivas nesta zona – mesmo quando designadas por “suites” do hotel”, pois o que está em causa é conseguir “a máxima capacidade hoteleira compatível, atraindo à região o maior número possível de turistas”. É nesta fase que se menciona (4.3.1964) “o espírito de transigência” na defesa da faixa de protecção de 200 m e se introduzem condicionantes, que passarão a ser habituais: ocupação de 0,5 m³/m², 3 pavimentos acima do solo para o hotel, um pavimento (máximo 2) para o aldeamento, 50% de área não ocupada. O processo segue a hierarquia, o MOP concorda (16.3.1964) e solicita o parecer da DGSH, que defende uma zona de protecção junto à falésia (14.4.1964). O MOP acaba por aceitar uma solução de compromisso (29.6.1964): “Concordo. Na medida em que as circunstâncias especiais invocadas – e entre elas a anterioridade da preparação do empreendimento em relação à definição das normas gerais em vigor – retiram toda a possibilidade de este caso vir a constituir um mau precedente – poderá condescender-se em relação à localização do hotel”.

Passado um ano, a promotora apresenta ao Comissariado do Turismo (23.7.1965) o anteprojecto de um hotel e considera o despacho ministerial de 29.6.1964 como aprovação do “primeiro estudo urbanístico”. Não temos acesso a outros elementos do eventual licenciamento deste hotel. O processo segue o seu curso e, em 1968, temos o “Anteplano de Urbanização da Prai-

nha – Alvor” (9.2.1968) e o CT informa sobre o “conjunto turístico «Aldeia da Prainha»”. Passado mais de um ano, a DGT (9.6.1969) “considera de aprovar o presente Anteplano” e fixa “o prazo de um ano para a apresentação do projecto de execução da 1.ª fase do empreendimento, findo o qual caducará a presente aprovação”. O Alvará de Licença de Loteamento n.º 78/73, da CM de Portimão, (28.2.1973) menciona um terreno de 34 hectares e fica sujeito às condições estabelecidas na “*escritura de doação e loteamento ontem estabelecida*”. Este caso ilustra como os Serviços de Urbanização e de Turismo aceitam conceitos informais (conjunto turístico) ou a utilização informal de conceitos legais: o Anteplano a ser apresentado por uma entidade privada e a ser “aprovado” pela DGT.

Vilalara – O primeiro projecto é aprovado (25.11.1964), mediante condicionamentos similares aos impostos à Salvor e Prainha. O Esboço que se segue não respeita a distância às arribas, mas o GTPRA (15.5.1965), face à qualidade do conjunto, admite “como justificável abrir-se excepção”, por se garantir que “não se deteriora a paisagem natural”. O MOP despacha (17.5.1965): “Merece ser acarinhado – eis a impressão que me deixou o processo”. O promotor apresenta uma solução, aceite pela DGSU (1.10.1965) e pelo Ministro (4.10.1965), que insiste em “chamar a atenção do interessado para a necessidade de esclarecer preliminarmente o problema do abastecimento de água para o qual não vejo no processo que se disponha por enquanto de uma solução definida”. A DGSU informa o promotor (16.10.1965) que deverão “ser apresentados os projectos de infra-estruturas (rede de esgoto, de águas, electricidade e arruamentos) e do equipamento da praia – cujos encargos serão suportados pelos requerentes”. O promotor requer a DUT prévia (19.5.1966), mas algo se passa com o projecto aprovado, pois o DGSU (17.6.1966) lembra, entre outros, que “a substituição do cinema «completamente encastrado no subsolo e invisível do exterior» por um hotel de luxo, com 62 quartos, emergente do morro onde estava previsto no Anteplano um Miradouro e que, por isso, destruiria o morro, que é um elemento valioso na linha de costa, merece fundadas reservas”. O Ministro (15.6.1966) considera aprovados os projectos, “com excepção do do hotel de luxo” e, “Como é óbvio, a presente aprovação subentende que será dada prioridade de execução aos estabelecimentos hoteleiros constantes do plano geral”. A Proposta de DUT prévia “menciona um vasto empreendimento hoteleiro”, mas impõe condições adicionais ao promotor: “b) Comprometer-se que a exploração deste vasto complexo empreendimento atrás referido esteja sob única administração e explorado em moldes hoteleiros; f) Tomar boa nota de que os benefícios emergentes da utilidade turística, em relação ao conjunto turístico em causa, não abrangerão as lojas e o supermercado que nele constam; g) Considerar que a venda de qualquer dos apartamentos integrados na exploração hoteleira fará cessar os benefícios da declaração de utilidade turística” (24.6.1967). O Presidente do Conselho concorda (6.6.1967). As condições

adicionais visam “evitar que a utilidade turística e os benefícios dela emergentes pudessem favorecer qualquer empreendimento de fomento imobiliário, que derivasse do negócio de compra e venda de propriedades” (CT, em 28.7.1967). A empresa promotora (28.7.1972) acaba por “renunciar à declaração de utilidade turística prévia que oportunamente requereu para o complexo turístico de Vilalara”, dada a circunstância de, “alterados os projectos iniciais, se ter pretendido conferir ao empreendimento uma orientação que, visando fazer do conjunto de Vilalara uma estância ímpar de elevado luxo, não permite a realização dos condicionamentos previstos nos aludidos despachos”. A DUT é revogada (17.12.1974).

Conjunto Turístico na Senhora da Rocha – A empresa promotora apresenta à DGT (6.1.1971) o estudo de localização de um empreendimento, situado num terreno de 13 hectares e para o qual prevê: Hotelaria (350 quartos e 700 camas, em Hotel de 5 estrelas com 200 quartos e Hotel de 4 estrelas com 150 quartos), Equipamento Residencial (160 quartos e 320 camas), equipamento turístico e urbano. A DGT (11.10.1971) aprova o estudo, devendo o anteprojecto “dar satisfação aos condicionamentos postos por algumas das entidades intervenientes na apreciação do processo”. Meses depois, a promotora (14.2.1972), “tomando em conta as modificações na exploração turística que se vem sentindo no Algarve”, requer uma extensão de 18 meses ao prazo, “para se poder estudar melhor a elaboração do anteprojecto”. Obtido o acordo da DGT, apresenta (28.11.1973) o anteprojecto de um conjunto turístico com 233 fogos, 548 quartos com 1 094 camas e habitantes, no qual deixa de haver os hotéis de 5 e de 4 estrelas, face às “modificações na exploração turística”. A DGT (10.7.1974) aprova o estudo, sob condição de “Apresentar no prazo de seis meses um novo estudo que submeta ao regime hoteleiro pelo menos cinquenta por cento das camas previstas. Se esta condição não for satisfeita, caducará a presente aprovação”. Não encontramos, na Lei Hoteleira de 1969, disposição que permita à DGT impor o mínimo de cinquenta por cento.

Areias Douradas, a Poente de Albufeira – Datado de Novembro de 1963, o projecto das Areias Douradas ocupa cerca de 300 hectares, “constitui um grande conjunto turístico”, localizado “a poente de Albufeira, desde a Ponta da Baleeira até à Galé [...] limitada naturalmente pelas Várzeas da Orada e pelo Vale do Rabelho”. Segundo o promotor, “o programa do conjunto é essencialmente de carácter turístico – uma vez que ele encara sobretudo a construção de cinco unidades hoteleiras”, mas menciona as “construções que, de futuro, venham a circundar os núcleos de desenvolvimento turístico proposto”. A implantação das edificações tem em conta a então recente Carta de Capacidade de Uso de Solo e um estudo paisagístico. A estrutura fundiária (muitos terrenos e proprietários) dos 300 hectares e outra alternativa de investimento terão contribuído para o abandono deste projecto.

Hotel Apartamentos Auramar – Em Outubro de 1962, a empresa promotora requer ao SNI a construção de um “Hotel de Turismo”, com 150 quartos, num terreno de 5 hectares. Em Outubro de 1963, o programa já compreende uma unidade hoteleira com cerca de 50 quartos, um pequeno motel de 15 apartamentos, 48 “bungallows”, anexos ao hotel, num total de 210 camas, e uma piscina. O SNI (Novembro de 1963) aceita a localização, acrescenta nada haver “a objectar no que se refere às modalidades hoteleiras de alojamento e que permitem corresponder às diversas tendências exigidas pelo turismo de hoje”, mas assinala que “o acesso, por estrada, não poderá deixar de ser estudado”. O parecer do GTPRA (18.2.1964) exige, nomeadamente, o respeito da faixa dos 200 metros e a “construção deverá ser concebida por forma a não se tornar saliente da paisagem”, não exceder 2 a 3 pisos acima do solo e “a construção dos elementos de infra-estrutura (água, esgotos, electricidade e acessos) deverá ser encargo da empresa”. O MOP concorda (24.2.1964).

A empresa apresenta uma segunda solução à DGSU (19.6.1964) e contesta junto do SNI (23.7.1964) o afastamento das construções em relação às arribas. O SNI transige³¹, “até pelo mérito da solução apresentada, que se afigura de muito interesse para o turismo regional”, mas a DGSH (9.10.1964) insiste no respeito dos 200 metros (“algumas das construções projectadas situam-se a distância de crista das arribas inferior a 50 m”) e outros condicionamentos. A DGSU informa o promotor que o MOP (em 20.10.1964) “se dignou aprovar o estudo apresentado, excepto no que se refere à distância mínima dos *bungallows* à crista da arriba, que deve merecer cuidadosa ponderação dessa firma, tendo presente as considerações do parecer da DGSH”, formula várias sugestões, mas deixa de haver referência à faixa dos 200 m.

Forte de S. João – No primeiro trimestre de 1966, está a aguardar parecer, na Câmara Municipal de Albufeira, o Antepiano de Urbanização da Quinta do Forte de S. João, freguesia de Albufeira, requerido por Adrian Floris Van Hall (não temos acesso a este processo).

A urbanização entre a Praia da Oura e Montechoro – A urbanização da faixa de terreno que vai de Montechoro até à Praia da Oura justifica estudo detalhado, que mostre como a evolução da procura turística leva à urbanização de solo rural, à transformação da ocupação e do tom social do núcleo urbano-turístico, criado por decisões não coordenadas e muito menos planeadas. A «estrada» Sul-Norte que estrutura a urbanização é baptizada de *strip* (como o Las Vegas Boulevard), por ingleses com sentido de humor, e Avenida Francisco Sá Carneiro, por portugueses sem o sentido do ridículo. A urbanização da Praia da Oura terá sido apresentada, em 1962, a um concurso de projectos e merece “promessas de apoio por parte do SNI”, mas não temos acesso ao pro-

³¹ Parecer Interno VTA – 86, de 27.7.1964.

cesso do LU, que, *a posteriori*, estrutura edificações licenciadas casuisticamente. A primeira iniciativa parece ser a da futura Aldeia Turística das Areias de S. João. O Loteamento Urbano da Almirur (actual Conjunto Turístico Vila Nova e prédios adjacentes) data de 1973. A pequena loja, no cruzamento da estreita estrada entre o Montechoro e a Praia da Oura com a estrada de Albufeira para a EN125 é o início dos Supermercados Marrachinho.

Aldeia Turística das Areias de S. João – No final de 1962, um promotor inglês requer à CM (15.10.1962) licenças para um grupo de 20 habitações, a construir em Areias de S. João, assume os encargos com as redes de água e electricidade e espera poder ter a obra pronta nos primeiros dias de Junho de 1963. O seu advogado informa o SNI (15.3.1963) que o promotor “não terá possibilidades para, por si só, financiar toda a obra que tem em vista”, pelo que, “conforme a construção de bungalows for terminando, projecta obter um proprietário para cada uma das moradias. [...] Porém, a venda só se efectivará quando o futuro proprietário esteja na disposição de ceder a fruição da casa ao promotor, nos meses de Abril a Outubro de cada ano, por um período mínimo de cinco anos – renovável ou não, conforme as circunstâncias. Portanto, simultaneamente à escritura de compra e venda, celebrar-se-á o contrato de arrendamento que permitirá ao promotor levar a efeito todo o plano turístico que projecta. Esclarece-se, ainda, que no decorrer dos meses de Novembro a Março as casas serão fruídas pelos respectivos proprietários, ou, se estes assim o preferirem, permanecerão arrendadas ao promotor para os já referidos fins turísticos”. É um *soft lease back*, com a duração de cinco anos. O parecer da DGSU (22.4.1963) fecha uma porta (“Por se tratar de uma tentativa de talhonamento na zona costeira do Algarve, estes serviços não desejariam tomar posição sobre o assunto, enquanto o Plano Regional do Algarve, em início de estudo, não definisse o melhor aproveitamento a dar ao local em causa”), mas abre outra, face a haver já um contrato com uma agência de viagens inglesa. Ouvido o SNI, a DGSU define a sua posição (17.6.1963): “Não há inconveniente em se considerar desde já a construção neste terreno, considerada como 1.^a fase do desenvolvimento da zona da Oura, nos moldes indicados no estudo apresentado, quanto a dimensões e implantação das casas de habitação, desde que:

a) todos os elementos destinados a habitação se integrem numa modalidade de exploração hoteleira, apetrechada com um bloco central para administração, restaurante, comércio elementar e demais equipamento que proporcione condições de autonomia do conjunto pretendido;

b) não se exceda a densidade construtiva representada no estudo apresentado em Outubro de 1962;

c) se obtenha uma garantia legal eficiente de que nenhum dos elementos do conjunto poderá ser alienado para outros fins diferentes dos estabelecidos e que todo e qualquer dos referidos elementos só poderá ser utilizado como componente dum conjunto hoteleiro.

Nestas condições julga-se que os estudos iniciados poderão ser desenvolvidos, devendo tanto os estudos de arranjo urbanístico como os projectos dos edifícios ser submetidos à aprovação desta Direcção-Geral, ficando, no entanto, as licenças de construção dependentes da satisfação da condição mencionada na alínea c)”. Dias depois (29.6.1963), a DGSU acrescenta obrigações: “a aprovação definitiva do estudo de urbanização a elaborar, de acordo com a orientação expressa no mencionado ofício, deverá ainda depender dos interessados fazerem a prova de que ficarão assegurados os acessos, os abastecimentos de água e energia e a drenagem de esgotos, em condições satisfatórias – que demonstrarão com os respectivos projectos – e sem encargos para o Município”. Em 31.12.1963, a CM de Albufeira passa as licenças de construção de 23 moradias.

Já em 1964 (24.2.1964), a Câmara informa a DGSU do licenciamento da construção, de terem sido apresentados os estudos de arranjos urbanísticos, água e electricidade (continua a não haver referência a esgotos) e acrescenta já dispor do “anteprojecto da 2.^a fase do conjunto, composto pelo edifício central (restaurante, administração etc.), parque de estacionamento, praça para peões, piscina, campo de ténis e mais moradias”. A DGSU refere (8.5.1964) um edifício hoteleiro com 104 camas, “alteração entregue directamente pelo autor do estudo em relação ao que figura em anteprojecto”. Apesar destes passos, a DGSU e o SNI discordam da operação. A DGSU (8.5.1964) descreve “a mecânica de exploração hoteleira prevista para este aproveitamento turístico” e conclui: “Sob o aspecto de entrada de divisas, o empreendimento apresenta interesse muito reduzido”; nas Conclusões Gerais, confirma, nomeadamente: “d) Convirá insistir por uma garantia legal efectiva de que as construções executadas e a executar não possam ter utilização diferente daquela para que foram destinadas – exploração hoteleira – durante um prazo aceitável que se julga não dever ser inferior a 20 anos. Esta garantia deve, em absoluto, condicionar o licenciamento das construções da 2.^a fase”. Meses depois, o SNI-Algarve elabora uma exposição (28.10.1964) com o título de “TERRITÓRIO INGLÊS (?) NO ALGARVE” e cuja sugestão final é “estudar-se a possibilidade de proibir tal sistema e, sobretudo, uma forma de evitar-se a generalização desta modalidade de núcleos (não-) turísticos, no nosso País”. Aparentemente indiferente a tudo isto, o promotor submete ao SNI (3.11.1964) o anteprojecto de uma unidade hoteleira a edificar e para a qual propõe a denominação de Hotel S. João.

Montechoro – A urbanização do que é então a zona rural de Montechoro resulta de Loteamentos Urbanos, a que não temos acesso. Em 1972, a empresa promotora pretende instalar um Conjunto Turístico (25.4.1972), informando que se encontram em “adiantada fase de construção as infra-estruturas e edificação habitacional” e prevê duas fases: (i) restaurante, piscina e hotel-apartamento; (ii) restaurante, equipamento hoteleiro e habitacional. O Hotel Montechoro é edificado no quadro desta urbanização. O processo das infra-estruturas

urbanísticas e da evolução do «tom social» da área são exemplares para se entender a formação da urbe urbano-turística de Albufeira.

Um “nababo holandês” – A Nascente da urbanização da Praia da Oura, há uma zona de pinhal, ainda hoje ocupada com moradias em grandes lotes. Luigi Dodi situa o início destas moradias: “Um nababo holandês comprou ali, por baixo preço, uma quinta de 40 hectares, que constitui, talvez, o mais belo pedaço da costa algarvia. [...] De modo que o futuro dessa zona já está, em larga medida, dependente desse holandês, cujas ideias não se conhecem com exactidão, embora se afigure que não é um banal e ganancioso especulador” (DGSU, 1966: 165). Em 2008, esta zona não está urbanizada.

Plano Geral de Expansão da Praia Maria Luísa – O Plano³² parece datar de 1965 e “refere-se ao estudo de expansão e desenvolvimento turístico duma faixa costeira do Algarve, entre Olhos de Água e Balaia”. O Estudo de Defesa e Valorização Paisagística “irá sendo elaborado parcelarmente conforme se forem desenvolvendo as diversas peças que formam o conjunto [...] e adentro das directrizes que possa propor o estudo sobre o Ordenamento Paisagístico do Algarve”.

A empresa promotora do Hotel da Balaia, que ocupa um lote deste Plano, é informada da urbanização do terreno (13.9.1965), a CM aprova o anteprojecto do hotel (2.8.1966) e o projecto definitivo é submetido ao Comissariado do Turismo (5.8.1966). Segundo o CT, a “unidade hoteleira, constituída por 140 quartos, ficará integrada no conjunto de outras realizações que muito virão contribuir para o fomento turístico do lugar (Olhos de Água)”. A DUT (11.11.1968) é “tornada extensiva às treze moradias anexas ao Hotel da Balaia”, mas “A venda ou exploração de qualquer destas moradias fora do regime hoteleiro fará caducar a declaração de utilidade turística ora pretendida”. Anos depois, a DGT propõe (14.7.1972) a extensão da DUT prévia a “um projecto (apresentado nestes serviços e devidamente aprovado) de ampliação desta Unidade Hoteleira, pelo qual passará a usufruir de 213 quartos”, instalados em “novo corpo a construir a nascente [...] com um total de 12 pisos na sua parte mais elevada”.

O Pinhal do Concelho – O Pinhal do Concelho ocupa cerca de 150 hectares, entre os Olhos de Água e o actual Hotel Alfa Mar. Em 1950 (PFA – Albufeira, 1951b), os pinheiros “encontram-se em estado bastante irregular de densidade e idades, com enormes clareiras [...]. Nenhumas sementeiras ou replantações se têm feito, e até a própria disseminação natural está grandemente contrariada pela apanha das pinhas, antes do seu amadurecimento natural, quer para venda das sementes, quer para combustível”. Encontramos referência a um terreno de 83,6 hectares, propriedade da COPTA, e 9,0 hectares, do Touring Club de Portugal. O processo da urbanização dos 92,6 hecta-

³² Plano elaborado pelos arquitectos Conceição Silva e Maurício de Vasconcellos; exige análise aprofundada e não apenas a apresentação das informações dispersas que recolhemos em arquivo não organizado.

res do Pinhal do Concelho é iniciado em meados de 1964, designado, conforme os casos, de «conjunto turístico», loteamento e «anteprojecto de urbanização». Desde o início, os Serviços do Estado e a CM fixam “normas orientadoras tendentes à eficaz protecção da zona”, nomeadamente: “localização das construções nas clareiras da mata; baixa percentagem da área urbanizada em relação à disponível; estabelecimento duma zona de protecção da falésia e do Barranco de acesso à Praia; integração das construções na paisagem ambiente”. Desconhecemos o fraccionamento dos 83,6 hectares e o licenciamento do que é construído. O Touring Club de Portugal promove a Aldeia das Açoteias e a zona desportiva. Durante a década de oitenta, é aprovado o Conjunto Turístico Pine Cliffs, que ocupa cerca de sessenta hectares. Um projecto da COPTA, anterior ao 25 de Abril, depois de profunda alteração, está actualmente a ser promovido (Outono de 2008). O conjunto do Hotel Alfa Mar data de 1972, quando a empresa promotora pretende instalar um conjunto turístico num terreno com 80,6 hectares e 200 m de praia, de sua propriedade.

Vale do Lobo – Em Junho de 1963, a empresa promotora apresenta ao SNI as grandes linhas de um futuro “Centro Turístico”, na área conhecida na região como Vale do Lobo, num terreno que “compreende aproximadamente 80 hectares de terreno graciosamente acidentado, com 820 metros de deliciosa praia”. O acesso é a partir de Almancil, por uma estrada “macadamizada até uma distância de 2 kms da referida propriedade, mas presentemente, a partir deste ponto, está em tão más condições que o trânsito com veículos automóveis é quase impraticável”. O projecto é dividido em três fases distintas. A primeira fase, para 250 pessoas, compreende um hotel com 80 quartos, campo de golfe (nove buracos), apartamentos com serviço para aluguer (“service flats”), moradias para aluguer e venda, praça com estabelecimentos, casas destinadas a pessoal, capela e alameda de acesso. A segunda fase, para 1 000 pessoas, compreende a ampliação do hotel para 160 quartos, mais “service flats”, de acordo com a experiência obtida nos primeiros blocos destes edifícios, ou segundo hotel, se as condições o exigirem; mais moradias; aumento de acomodações para pessoal, se necessário. A terceira fase, para 500 pessoas, compreende um segundo hotel ou apartamentos, conforme for considerado aconselhável e moradias para completar a urbanização.

O SNI (3.2.1964) exige a construção de vias de acesso e distingue o “alojamento turístico” (a “unidade hoteleira”) do “alojamento turístico além de hotéis”, para o qual autoriza “a montagem de 50 habitações unifamiliares de construção provisória (casas desmontáveis) que deverão localizar-se na área do DPM”, de modo a garantir “a provisoriedade destas construções”. Informa que “service-flats” “são afinal hotéis residenciais. Nada há a objectar, desde que não possa haver venda por andares ou outra modalidade de transacção que possa desvirtuar a função hoteleira”. O Director do Gabinete Al-

garve propõe (18.2.1964): “Tal como ficou decidido para um caso semelhante – Hotel do Golf, da Sociedade Penina – julga-se justificável autorizar-se a construção de moradias e manutenção dum Golf. Nestas condições tenho a honra de propor que: a) seja aprovada a inclusão de moradias nesta zona; b) que a construção de moradias só possa iniciar-se após a construção do golfe; c) que os projectos das moradias e sua implantação de conjunto sejam previamente submetidos à aprovação da Direcção-Geral”. O Ministro concorda (24.2.1964). O SNI informa o promotor (10.4.1964) da decisão da DGSU e aprova o Hotel D. Filipa, parte da promoção deste «Centro Turístico». Em 1966, é aprovada a DUT de um hotel de “72 amplos quartos e 24 suites, todos com casa de banho anexa”.

O empreendimento de Vale do Lobo é um caso de estudo. Os primeiros lotes são vendidos antes do Decreto-Lei sobre LUs. Publicada esta legislação, encontramos referência, sem querer ser exaustivos, a Loteamentos datados de 1967, 1968, 1969, 1970, 1972, 1973, 1983, 1987 e 1988. O empreendimento é classificado como Aldeamento Turístico, no quadro do Decreto Regulamentar de 1978, mas pede a desclassificação, face às exigências da Lei Hoteleira de 1986; é exemplo da inexistência de Modalidades de Alojamento Turístico susceptíveis de classificar a oferta turística real, que o mercado valoriza e do mercado poder dispensar tal classificação.

Quinta do Lago – O Secretário de Estado das Obras Públicas concorda (19.2.1971) com o parecer favorável da DGSU sobre o esboço apresentado, mediante três condições: rede viária principal a coincidir com as linhas de cumeada, local do lago minimizando ocupação da reserva agrícola e “Devem ser observadas ao máximo as sugestões contidas no estudo de Ordenamento paisagístico do Algarve”. A C.M. de Loulé dá parecer favorável sobre o Antepiano de Urbanização de 775 hectares, dos quais 681 da Quinta do Lago e 94 do Domínio Público Marítimo. O empreendimento “compreende três clubes de férias, quatro hotéis, cerca de setecentos lotes individuais para construção de moradias, três aldeamentos, três centros comerciais e diversos serviços recreativos e desportivos, como sejam golf, equitação, ténis, vela, sky aquático, pesca e tiro.

O plano, que está previsto se desenrole por um prazo de dez anos, compreende ainda a construção de todas as infra-estruturas, como sejam as redes de estradas, de captação e distribuição de águas potáveis e pluviais, de energia eléctrica, de telefone, etc.. [...]

A Planalgarve cederia, por venda, os terrenos destinados às construções das unidades hoteleiras atrás referidas, prevendo-se que venha a ter interesse em participar no capital das sociedades que para o efeito constituam, através da cedência que faça dos terrenos.

No tocante às moradias individuais, cederá, por venda, os terrenos, podendo vir, através de contratos a celebrar, com os compradores, a ser a cons-

trutora, directa ou indirectamente por uma empresa de construção a constituir no grupo”. Nas 12 120 camas previstas, há Hotelaria (1 920), Clubes Residenciais (2 000), Aldeamento (5 200) e Loteamentos (3 000). Nos 681 hectares, há Equipamento (17), Arruamentos Principais (15,5), Aldeamentos (38), Clubes Residenciais (29), Hotel (15), Estacionamento (6,5), Lago (50), Golfe (126), Zona Verde privada (151) e Zona Verde pública (233).

Praias da Ria Formosa – Sobre a ilha de Faro, Luigi Dodi não se acomoda à ideia de que “a simples circunstância daquela língua de areia se encontrar relativamente perto de Faro tenha sido razão suficiente para fomentar tão dispendioso núcleo de construções”. Salienta “como uma infeliz solução, a do parque de campismo, que tem um vago ar de campo de concentração” (DGSU, 1966: 168). Em 1972, está “aprovado por despacho ministerial, o antepiano de urbanização da Ilha de Ancão, principal estância balnear de Faro”³³.

Em 1972, segundo a DGSU, “a ilha de Armona – principal estância balnear de Olhão – tem o seu Esboceto elaborado”. Em 1983³⁴, o Governo concede ao Município de Olhão o direito de uso privado de terrenos do Domínio Público Marítimo situados na ilha de Armona.

A partir de 1963, encontramos autorização de edificações temporárias para veraneio na ilha de Tavira. Em 1966³⁵, parte da ilha de Tavira é desafectada do domínio público marítimo e integrada no domínio privado do Estado, “a fim de ser urbanizada de harmonia com os planos aprovados pelo Ministério das Obras Públicas”. Em 1970, o terreno chega a ser objecto de venda em hasta pública a uma empresa privada, mas, passados cerca de quarenta anos, o caso é encerrado. No concelho de Tavira, os empreendimentos de Pedras d’El-Rei e de Pedras da Rainha marcam o período inicial do turismo no Algarve.

2 – Formação de núcleos urbano-turísticos e urbes urbano-turísticas

Apresentamos aspectos da transformação cinco de Núcleos Urbanos da Vilegiatura Tradicional em núcleos urbano-turísticos e a expansão de quatro de entre eles para urbes urbano-turísticas:

– **Praia da Rocha** – Em Julho de 1962, a CM decide que a Remodelação do Plano de Urbanização da Praia da Rocha deve incluir, na área a urbanizar, os terrenos sobranceiros ao Vau, de modo a tornar os preços mais acessíveis, pois já se verifica “uma especulação com a venda de terrenos que era pouco favorável ao progresso urbanístico da Praia da Rocha”. É previsto que 4 seja

³³ Informação da DGSU (28.02.1972), mas não temos acesso a este plano.

³⁴ Decreto-Lei n.º 92/83, de 16 de Fevereiro.

³⁵ Decreto-Lei n.º 47 155, de 19 de Agosto de 1966.

“o número máximo de pisos da construção principal”, mas, em 1967, já se denuncia que “os últimos volumes construídos” provocaram “uma alteração total no recorte da Praia da Rocha [...], onde dominam francamente, estabelecendo novas escalas” (Ramos, 1967: 21).

A dinâmica denunciada por Carlos Ramos é independente do Planeamento Sub-Regional do Sector 4, mas não ignora a sua proposta da Praia da Rocha ser um “núcleo turístico concentrado, com forte definição formal, onde se poderão concentrar todo o tipo de equipamento de recreio e comércio e tipos de vida urbanos, em oposição aos restantes locais de turismo com um maior contacto com a natureza.”³⁶. O Antepiano para a Praia da Rocha exige estudo monográfico a respeito das suas disposições, entre outros, sobre a integração da edificação em altura na paisagem, o respeito da Zona de Protecção e a formação do contínuo urbano com Portimão. Lembramos apenas algumas propostas do Antepiano. Para as “Zonas de Expansão”, a concentração “é perfeitamente previsível e talvez desejável, dentro de certos limites”, justificando um índice elevado de construção, mas “também o considerar uma grande percentagem de terreno livre com possibilidade de utilização colectiva”; não se admite “que cada proprietário apresente os seus próprios planos, de urbanização parcial ou mesmo de edifícios, sem que estes se enquadrem estreitamente dentro de uma disciplina de conjunto”. São fixados limites precisos à expansão do aglomerado e criada “uma larga zona de protecção, onde passa a estrada Rocha-Vau, zona que se prolonga naturalmente ao longo do vale que separa o relevo da Rocha e o define formalmente; a nascente, a zona de protecção abrange a quase totalidade dos terrenos em que actualmente existe um eucaliptal, que no limite atinge a zona afecta ao futuro porto de pesca”. Na zona ocidental, considera “os edifícios altos já existentes ou em vias de construção, e a necessidade de os integrar numa estrutura geral coerente”. A zona central “fica reservada para parque da propriedade da Câmara com equipamento a definir oportunamente, que se encarregará da sua construção, mercê da contribuição de cada proprietário para o seu arranjo inicial segundo uma tarifa a estabelecer em função do respectivo volume de construção”. Esta proposta implica que “A fim de garantir a unidade do conjunto deverão os proprietários de terrenos, sobretudo os de reduzidas dimensões, associarem-se na elaboração dos respectivos projectos, ao mesmo tempo que se exige a mais ampla colaboração entre os diversos particulares e a Câmara para a definição do tratamento dos espaços livres e volumes de construção a coordenar oportunamente quando da realização do plano de pormenor”. São retomadas propostas anteriores: “Na zona situada entre a Av. Marginal e as arribas não pode permitir-se qualquer construção além das existentes, apenas se admitindo obras de beneficiação” e é lembra-

³⁶ Antepiano do Sector 4, “Estudo base para o desenvolvimento da Praia da Rocha”, citado a partir do Parecer 3882-III do CSOPT, p. 39.

do o “problema das arribas e do seu progressivo recuo, de ainda maior gravidade em futuro próximo”. Em 1973, o Parecer do CSOPT reconhece não ser mais viável “impedir a quase saturação desse núcleo”.

Passam dez anos, tem lugar uma Revolução e o inventário que a DiRPUA faz dos Planos em Elaboração (26.11.1984) apenas menciona o “Plano do Sector 4: não aprovado, não chegou a ser apreciado” e do “PGU de Alvor: não se encontra em condições de apreciação, por falta de elementos a fornecer pela Câmara Municipal”. A formação da urbe urbano-turística, que se estende a Norte do litoral entre Alvor e Ferragudo, parece resultar de duas dinâmicas: a da expansão orgânica da Praia da Rocha com a ligação com Portimão e a dos núcleos turísticos e residenciais identificados no Anteplano do Sector 4. A formação desta urbe urbano-turística exige investigação, fora do âmbito do nosso trabalho.

– **Armação de Pêra** – Entre 1963/1964, dois Esbocetos da Urbanização de Armação de Pêra prevêm a expansão do aglomerado existente para Poente, em moradias até 2 pisos e “edifícios, tipo blocos isolados, com 3 pisos”; em 1966³⁷, são registados “vários edifícios, uns em construção e outros acabados de construir, com características do vulgar «prédio de rendimento» urbano, com a altura de quatro e cinco pisos”. Entretanto, a DGSU informa a CM (16.4.1964) que o Anteplano de Armação de Pêra figura entre os que estão “ultrapassados pelas mais amplas previsões do “Esboceto” de Plano Regional” e será refeito, uma vez aprovado este Plano, e os assuntos que não sejam de rotina deverão ser submetidos à DGSU. Na resposta (28.4.1964), o Presidente da CM receia que o PRA seja demorado e, “Sendo qualquer atraso em Armação de Pêra grave prejuízo para o concelho”, solicita a “imediate e urgente prioridade” para o estudo da povoação e de uma zona com o raio de 500 m “aliás, pedido já a Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, a 31 de Março do ano findo”. Um ano depois (27.5.1965), o Presidente da CM continua a insistir na “urgente necessidade de disciplinar as novas construções”, em particular, “na zona da povoação de Armação de Pêra, onde uma desenfreada subida de valores dos terrenos e uma febre permanente de construir se verificam”. Lembra a impossibilidade de o Município “poder arcar com as enormes despesas urbanísticas resultantes dessa expansão. Deste modo, apenas a cobrança da taxa de mais-valia poderá resolver tão grave problema”. Propõe a aprovação de um “Plano Parcial”, que defina uma “área sujeita ao encargo de mais-valia, o que habilitaria esta Câmara a obter, desde logo, as receitas necessárias para cobrir as despesas da sua urbanização e a estar prevenida com armadura legal suficiente para disciplinar a construção nessa zona”. Está, nomeadamente, em causa o “saneamento da povoação”, mas “sem a rápida aprovação da taxa referida não poderá o Município de

³⁷ Carta do arquitecto Norberto Corrêa, 14.2.1966, ao DGSU.

Silves resolver tais problemas”. Estas propostas não são acolhidas e a recusa do Município em dar Parecer sobre o Esboceto do Plano Sub-Regional do Sector 6 deve ser compreendida neste contexto.

O Esboceto do Plano Sub-Regional do Sector 6 prevê 7 500 camas para Armação de Pêra, não é desenvolvido e deve ser convertido num Plano Geral de Urbanização³⁸. A relação entre a DGSU e os urbanistas está degradada, o Sector 6 reduzido ao concelho de Silves e o planeamento a zero. A CM informa a DGSU (6.11.1973) sobre “a gravidade da situação em face dos loteamentos clandestinos carecerem das indispensáveis infra-estruturas”, que “o predomínio desta clandestinidade se faz sentir nos subúrbios das sedes de freguesia” e ter sido obrigada a conceder “licenças de construção para os lotes clandestinos”. A CM contrata um urbanista para elaborar o “Plano de Armação de Pêra” e pretende elaborar os Planos de Pêra e de Alcantarilha³⁹. A proposta da DGSU (5.3.1974) consiste no “lançamento de um plano de área territorial envolvendo todo o concelho, com base na orientação do Plano Regional do Algarve e à luz da situação actual”. O DGSU concorda (6.3.1974), mas o Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação limita-se a pedir à DGSU (11.3.1974) “urgente informação”, sobre “Razões que levaram os serviços a não dar imediato cumprimento ao despacho de Sua Excelência o Ministro de 17.II.73” e “Razões que levaram ao alargamento das áreas a abranger pelos planos dos Sectores V e VII em detrimento do Sector VI, para o qual havia já um esboceto aprovado”. Quando o Regime cai, não há nem ordenamento do território nem planeamento urbanístico em Armação de Pêra.

Em Agosto de 1978, é anulado o processo relativo a Estudos de Urbanização de Silves e são abertos oito processos, entre os quais figura o PGU de Armação de Pêra. Este PGU é contratado com a Macroplan (31.12.1979) e recebido na DiRPUA (7.5.1982). No inventário de 12.11.1984, “o PGU de Armação de Pêra não se encontra em condições de apreciação, por falta de elementos” e o mesmo acontece com o Plano de Pormenor de um quarteirão de Armação de Pêra. Não temos acesso a informação posterior. Durante a formação do núcleo urbano-turístico de Armação de Pêra e a sua transformação em urbe urbano-turística, falham, sucessivamente, o planeamento urbanístico de iniciativa municipal, o Planeamento Sub-Regional, a tentativa de um PGU da Área Territorial do concelho e, já depois do 25 de Abril, o planeamento territorial e urbanístico.

– **Albufeira** – Em Maio de 1962, os Serviços Regionais da DGSU sugerem à Câmara Municipal o planeamento da orla costeira, a Poente da vila, face a iniciativas como a “da unidade hoteleira, como também com a atrac-

³⁸ Despacho Ministerial, de 17.2.1973.

³⁹ Informação da DGSU, 14.1.1974.

ção de interesses materiais que tal unidade virá por certo a fomentar para esta zona” e a CM decide “proceder à elaboração do estudo de planeamento de toda a orla marítima compreendida na área do concelho, de forma a orientar as futuras iniciativas de carácter turístico que irão aparecer nessas zonas.”⁴⁰. Depois de vários contactos, a CM informa a DGSU (13.8.1963) que com “a orientação aprovada por Sua Excelência o Ministro” (não dispomos desta orientação) ter decidido a Remodelação do Antepiano da Vila de Albufeira e o Plano de Valorização Turística entre Armação de Pêra e Olhos de Água. Meses depois, a DGSU comunica à CM (29.11.1963) “que deverá suspender o estudo do plano” por “não haver ainda directrizes de carácter regional em que este trabalho se possa apoiar”. A CM responde que aguarda, “há já alguns meses, as directrizes regionais a fim de dar solução aos vários e urgentes problemas de ordem turística que têm surgido ultimamente ao longo da faixa marginal”, mas a DGSU (14.1.1964) mantém a recusa: “não obstante se reconhecer a urgência do problema, se julga prudente aguardar que o Gabinete do Plano Regional do Algarve disponha de elementos para que o estudo se faça em bases mais seguras”.

Em Janeiro de 1964, é prevista a “defesa integral”, de largas zonas do litoral de Albufeira (DGSU, 1964a: 7). Em Agosto, na reunião da Comissão Consultiva do PRA, é “posto em evidência que a proposta da DGSU relativa à faixa *non-aedificandi*, com 200 m, na orla marítima, constitui limitação que no caso de Albufeira se torna pouco aconselhável” (CSOP, Parecer 3882-IV, 1972: 39). O Planeamento Sub-Regional começa a ocupar-se do Sector 7 (Janeiro de 1965), mas, em 1973, ainda está enrodilhado na burocracia. Em 1967, o Anteprojecto do “Arranjo da Zona Central da Vila de Albufeira” visa dar solução ao “facto de várias estradas convergirem em radial sobre o aglomerado urbano”, mas não tem seguimento. Em 25 de Abril de 1974, o planeamento territorial e urbanístico de Albufeira resume-se a uma tripla frustração: não há plano urbanístico da vila, não há Antepiano do Sector e o trânsito entope as estreitas ruelas do centro.

O planeamento territorial e urbanístico da Democracia inclui, entre outros, os PGUs do Litoral do Concelho de Albufeira e o de Albufeira. O primeiro, a que não temos acesso, é recebido na DiRPUA (17.5.1982) e o Inventário anual (22.11.1982) menciona “para conhecimento, visto o plano se encontrar em execução”; o “2.º Estudo (reformulação)” é recebido em 3.12.1982 e o Inventário seguinte (10.10.1983) menciona que “Aguarda a apreciação da Assembleia Municipal”; um ano depois (Inventário de 26.11.1984), “Não se encontra em condições de apreciação, pois ainda não foi aprovado pela Assembleia Municipal”. O Plano não chega a dar entrada na DiRPUA até ao fim de 1984, quando esta é informada sobre o conflito entre a Câmara Municipal e a empresa encarregue da sua execução. No final de

⁴⁰ Acta da CMA de 13.11.1962.

1984, a Câmara Municipal informa a DGPU (7.12.1984) que este e outros Planos foram encomendados a uma empresa “que tem revelado dificuldades de relacionamento com os serviços camarários e com a própria Câmara” e solicita uma reunião com a DGPU sobre o assunto.

Temos acesso a uma versão do Plano de Ordenamento do Concelho, que compreende dois Regulamentos (o Geral e o da Zona Histórica) e o tratamento de 32 “Zonas” individualizadas⁴¹. Este documento, aparentemente fruto da elaboração do PGU, dá uma ideia de como duas das Zonas que define (Zona Histórica e Albufeira) estão na origem da transformação do Núcleo Urbano da Vilegiatura Tradicional num núcleo urbano-turístico; outras Zonas (Quinta da Palmeira, Malpique, Cerro da Águia, Páteo) são suficientemente próximas de Albufeira para integrar este crescimento orgânico e os limites da Zona de Intervenção do Programa POLIS (Programa POLIS, 2000: 12) são os LUs que, na ausência de um Plano de Escala Local, asseguraram a continuidade deste processo.

Simultaneamente, nas outras Zonas, encontramos uma variedade de situações e de dinâmicas: núcleos com forte dinâmica turística própria (Praia da Oura, Olhos de Água, Montechoro, entre outros), espaços de quase pura edificação dispersa (nomeadamente, Cerro da Águia e Santa Eulália) ou meros empreendimentos isolados (é, então, o caso de Vale Navio e Quinta da Balaia). A urbe urbano-turística forma-se pelo já mencionado crescimento orgânico do núcleo urbano-turístico de Albufeira e pela integração progressiva de quase todas as outras Zonas identificadas, cada uma delas com a sua dinâmica própria. A evolução deste processo, entre 1976 e 1990, é confirmada pela comparação de cartas de Usos do Solo (Gonçalves, 1996).

– **Quarteira e a urbe urbano-turística** – A Revisão do Antepiano de Quarteira (Agosto de 1962) tem em conta o incremento turístico verificado e “que irá prosseguir em ritmo acelerado após a próxima construção do Aeroporto de Faro”. O “estado de conservação dos edifícios” é bom em todas as edificações do bairro balnear, mau na maioria dos Cavacos e regular no Povo. Não há, “por enquanto, sistema de esgotos” (CSOP, 1964: 12), a média anual de edificações novas, entre 1957 e 1960, é de 6 e “há mais de 30 construções clandestinas”. O Povo é constituído “por um conjunto compacto de edificações, na sua maioria, de pouco interesse quanto ao tipo de construção” e “Não há qualquer número referente à população flutuante que durante a estação balnear afluí à praia, considerando-se «absolutamente irrealizável» qualquer previsão, dado o incremento turístico a que está sujeita a província do Algarve”. A “Solução Proposta” prevê zonas de veraneio com uma “população menos compacta, atribuindo-se-lhes menor densidade populacional, e dotando-as de edificações de melhor qualidade” e um “recatado passeio apenas para peões”, na avenida marginal. A zona de veraneio terá “uma área

⁴¹ Versão sem data, mas datável de 1982/1983.

folgada, cerca de 23 hectares, repartida por pequenos núcleos, intervalados por áreas livres; isso permitirá o futuro desenvolvimento que não pode prever-se como se fará, dada a incerteza do surto de turismo agora em curso no Algarve”. A CM “Encara a expropriação dos terrenos necessários à avenida paralela à via litoral, e indispensáveis à urbanização das suas margens, com edifícios «em banda e torre», atenuando assim parte dos encargos resultantes”, sendo os respectivos projectos elaborados pela Câmara e vendidos conjuntamente com os lotes. A Câmara espera que “para as expropriações destes terrenos lhe seja facilitado o empréstimo de verbas destinadas à compra de terrenos, como sucedeu na praia da Ericeira”. O CSOP considera que “O limite da urbanização está traçado com largueza bastante para permitir qualquer eventual expansão e que “Estão estabelecidas com muito pormenor as disposições regulamentares que hão-de condicionar o desenvolvimento da urbanização deste aglomerado”. Conclui que o Anteplano “está em condições de ser aprovado, uma vez tidas em conta as observações que constam no corpo da consulta” e que “Conviria que, com a brevidade possível, os Serviços Hidráulicos se ocupassem do problema da defesa do litoral”. Desconhecemos o despacho ministerial sobre este Parecer.

Em 1967, a CM de Loulé delibera (13.9.1967) “proceder à remodelação do anteplano de urbanização de Quarteira [...] e à elaboração do plano director desde Quarteira até ao limite nascente do concelho”. Depois de vários contactos, o DGSU (10.1.1968) concorda e começa o Planeamento Sub-Regional do Sector 8. Em 1969, é proposto que “A cêrcea dominante será de 3 pisos, sendo o último recuado”⁴², mas, sobre Quarteira, nada de concreto parece ser aprovado antes do 25 de Abril.

O PGU de Quarteira é adjudicado em 1978 (27.3.1978), mas não encontramos notícias da sua elaboração. A DiRPUA acaba por receber o Plano de Pormenor da Urbanização da Zona Nascente de Quarteira (23.9.1981), remetido aos serviços centrais (27.4.1982) para parecer e aprovado por despacho ministerial (24.8.1983); é um dos três Planos de Escala Local aprovados, no Algarve, ao abrigo da legislação de 1971.

Está em formação uma urbe urbano-turística *sui generis*. Vilamoura é uma urbanização atípica, cuja expansão para Poente está limitada por condicionantes vários (Ribeira de Quarteira e terrenos agrícolas). A Nascente, é urbanizada a Quinta do Romão, a Sul da qual, durante tempo demais, há uma vala de esgotos e um bairro de barracas, de má fama. Para Nascente, há o núcleo urbano-turístico de Quarteira e uma área ainda não urbanizada. A Norte, ao longo da estrada para Loulé, há os empreendimentos turísticos dos Morgadinhos: um é Vila Sol, outro vai ser promovido e o terceiro parece condenado a não o ser. Durante anos, a *chic* Vilamoura e a degradada Quarteira ignoram-se. Se a qualificação de Quarteira for mais ambiciosa e rápida,

⁴² Proposta do urbanista, enviada à DGSU, em 1.7.1969.

se alguma *gentrification* se confirmar na frente do mar, se a urbanização do que resta da Quinta do Romão for de alta qualidade, se a marginal de Quarteira for prolongada até Poente de Vilamoura, estaremos a assistir à formação de uma urbe urbano-turística muito especial.

– **Monte Gordo** – A “2.^a Remodelação Parcial do Plano de Urbanização” é aprovada pelo MOP (17.12.1966), ocupa-se “das áreas a Nascente de Monte Gordo” e prevê uma nova unidade hoteleira, a Nascente da Praia e “criar novas modalidades de alojamento do tipo residencial”. Em 1969, no Anteplano do Sector 11, Monte Gordo, “pela heterogeneidade de volumes e de estilos das suas construções, é um aglomerado francamente feio, com aspecto mesquinho e inacabado” e “sem qualquer espécie de interesse arquitectónico”. É “um amontoado de construções sem carácter, desde a modesta casa térrea ao hotel de 10 pisos, numa grande heterogeneidade de volumes e de estilos”. O Anteplano não pode “dar grande ordenação a este núcleo” e procura “criar um centro de alta densidade, um pouco caótico, com lojas, diversões de toda a espécie, vida nocturna, com habitantes de todas as classes (residentes e turistas), com todas as categorias de hotelaria e habitação”, competindo à Autoridade Administrativa “tomar as medidas necessárias para fomentar essa variedade indispensável”. A partir de 1971, é prevista “a construção de uma via que facilitasse o acesso ao litoral entre Monte Gordo e a foz do rio Guadiana”, mas o assunto morre, aparentemente, sem deixar marcas no terreno. Nos Inventários da DiRPUA, só um (26.11.1984) inclui o Plano do Sector 11: “Não aprovado, não chegou a ser aprovado”. Monte Gordo evolui para Núcleo Urbano-Turístico, sem planeamento urbanístico.

10.

O turismo do Algarve nas Estratégias, Planos e Programas

10.1. O Turismo no Planeamento Nacional

Em 1964, o Turismo é integrado no Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967. A partir dos Trabalhos Preparatórios, “houve um critério que esteve sempre presente: o de que se deve dar prioridade às medidas destinadas a fomentar o turismo de estrangeiros, mesmo quando isso implique um certo sacrifício nas actuações orientadas no sentido do turismo interno” (PC, 1964a: VI/3). O momento político obriga a adiar a Política de Desenvolvimento Regional, mas, entre os Efeitos Económicos dos Investimentos Turísticos, “Há que analisar se o desenvolvimento turístico pode, de alguma forma, corrigir o desequilíbrio espacial da economia metropolitana ou se pelo contrário tenderá a agravá-lo [...]. O turismo não pode ser a panaceia para curar todos os males do desequilíbrio económico regional. [...]. Tudo leva a crer que os turistas estrangeiros continuarão a manifestar a sua preferência pela orla marítima, e não se pode pensar, com base em critérios de planeamento regional, em desviá-los para outras zonas do País onde mais se pretenda acelerar o progresso económico se essas zonas não tiverem atractivos suficientes para lhes oferecer. De resto, tudo recomenda sob o ponto de vista da eficiência, que uma grande parte dos investimentos turísticos seja concentrada num número pequeno de pontos. [...] Há, porém, duas zonas onde o turismo poderá oferecer uma contribuição decisiva para o progresso regional: o Algarve e a Madeira [...] correspondem a regiões comparativamente pobres da economia metropolitana”. O texto final do Plano menciona (PC, 1964c: 430) “a conveniência da promoção prioritária do desenvolvimento do turismo nestas duas zonas [Algarve e Madeira], cuja transformação em dois importantes centros turísticos contribuirá ainda valiosamente para a dinamização da vida económica destas regiões”. O III e IV Planos confirmam as regiões prioritárias (Algarve, Madeira e Região de Lisboa), mas admitem o desenvolvimento do turismo em outras Regiões. A prioridade do turismo do Algarve é uma constante dos três Planos, mas tal não se traduz na concretização das infra-estruturas públicas de apoio ao seu desenvolvimento. Em pa-

ralelo e no Algarve, o III Plano prevê “o desenvolvimento de alguns centros industriais”, pois “não convém basear o desenvolvimento desta sub-região apenas numa actividade dependente de diversos factores externos” (PC, 1968b: 643). Os Trabalhos Preparatórios do IV Plano de Fomento insistem na “diversificação económica daquela sub-região” (PC, 1972-3.º a: 23) e é prevista a “Inserção do turismo na política de ordenamento do território”, e a elaboração de um “plano geral de ordenamento turístico do território” [em itálico no original] (PC, 1973: 250).

Apesar da importância do turismo do Algarve na captação de divisas e de o País ter conhecido períodos de grande dificuldade nos pagamentos externos, em vão procuramos um parágrafo de um Plano da Democracia que se ocupe em reconhecer ou fomentar o turismo regional. A importância que o planeamento da economia acorda em relação ao desenvolvimento do turismo no Algarve parece estar em sintonia com a importância que este lhe reconhece: para o bem e para o mal, ambos se ignoram. Problema do Algarve, que não se posiciona no País e problema do País, que ignora uma força económica real.

10.2. Estratégias, Planos e Programas Regionais

No quadro do IV Plano de Fomento, é elaborada uma longa lista de propostas para o Algarve (CPRS, 1972), sem influência visível no texto final. Em 1981, a CCRA critica “A ausência de um plano de ordenamento do território em conexão com o forte desenvolvimento desta actividade” (CCRA, 1981: 13), ignorando o acervo do PRA e estar em curso a elaboração do PGU da Área Territorial do Algarve; propõe, ainda, que a “Agricultura e actividades afins” sejam “um sector-chave em que assenta a estrutura produtiva da região”.

Em 1985, no Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990, a CCRA lança as bases de três pilares da hostilidade cultural ao turismo regional: diversificação da economia regional, aproveitamento dos recursos endógenos, polarização de recursos e atrofia dos outros sectores (CCRA, 1985b). A partir de 1986, a CCRA dispõe de poderes alargados. Em 1990, publica o Programa Operacional do Algarve 1990-1993, no qual insiste em “mobilizar o potencial endógeno e diversificar a base produtiva” (CCRA, 1990b: 2); no Relatório do PROTAL, retoma o “contrabalançar” do turismo. Em 1993, é publicado o Enquadramento Estratégico para a Região do Algarve 1994-1999, no qual se menciona o “contrariar” o turismo; o Algarve tem uma Estratégia de Desenvolvimento com Desafios, Estrangulamentos, Grandes Potencialidades e Objectivos de Desenvolvimento e Eixos Estratégicos de Intervenção (CCRA, 1993).

No III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006), a CCRA rompe com este discurso e assume a especialização da economia regional no turismo.

Em 2001, a então enfraquecida CCRA não participa na Comissão Mista de Acompanhamento da Revisão do PROTAL. A partir de 2003, é a nova

CCDRA que influencia, de uma maneira determinante, a Visão e o Plano, que o Governo aprova em 2007.

10.3. O Planeamento Nacional do Turismo

No Plano Nacional de Turismo para 1985-1988, os “limites ao crescimento” e a “imobiliária turística” são os dois temas relevantes para o turismo do Algarve. No PNT para 1986-1989, o Ordenamento Turístico é a primeira de entre as oito Áreas-Chave e compreende quatro figuras: Regiões de Ordenamento Turístico, Regiões Específicas de Aproveitamento Turístico, Pólos e Eixos de Desenvolvimento Turístico. No Outono de 1988, o MCT e o SET anunciam no Algarve que “o Ordenamento Turístico do Território só ficará completo com a criação de Pólos de Desenvolvimento Turístico, nos quais poderão vir a ser criadas Áreas de Interesse Turístico, por proposta das Câmaras Municipais interessadas” (Barlavento, 29.9.1988). Nessa altura, as Câmaras Municipais do Algarve estão ocupadas a contestar o anúncio das Medidas Preventivas, anteriores à elaboração do PROTAL: “Câmaras Algarvias Contestam Governo, sobre ordenamento territorial” (Correio da Manhã, 2.10.1988). O Ordenamento Turístico (do Território Nacional) dá lugar à integração do Turismo na Política de Ordenamento do Território do País.

10.4. O Planeamento Regional do Turismo

Em Janeiro de 1988, entre os seis “Programas de Recuperação e Desenvolvimento Turístico”, figuram: (i) “Eliminação dos Desequilíbrios Turísticos do Algarve que passa pela imposição de limitações legais à construção nas zonas saturadas, com excepção dos equipamentos que garantam a sua viabilização, e a coordenação com o Ministério do Planeamento e Administração do Território”; (ii) “Inserção do Alojamento Paralelo no Alojamento Reconhecido Oficialmente, que tem de ter a colaboração do Ministério das Finanças” (SET, 1988); ainda em 1988, o Governo¹ aprova um Programa para a Eliminação dos Desequilíbrios Turísticos no Algarve, a cargo de um Gabinete, que “terá como âmbito as zonas de mais elevado desequilíbrio e que configurem situações de sobrecarga ou saturação turística”. Identificadas zonas e factores de desequilíbrio, o Gabinete define “os equipamentos ou acções necessários ao reequilíbrio daquelas zonas”, propõe “ao Governo as medidas a tomar e os meios a envolver” e a CCRA “deverá assegurar a compatibilidade do programa específico ora em preparação com a política de desenvolvimento regional definida para o Algarve”. Não dispomos de informação sobre o trabalho deste Gabinete.

¹ Resolução do Conselho de Ministros, n.º 13/88, de 21 de Abril.

Em 1992, é decidida a elaboração do Plano Regional de Turismo do Algarve, até 15 de Setembro de 1993². Em Agosto de 1993, na Festa do Pontal, Aníbal Cavaco Silva anuncia que “O Governo está a elaborar um programa para a defesa da qualidade das actividades turísticas do Algarve que contará com 300 milhões de contos entre 1994 e 1999” (Correio da Manhã, 9.8.1993); a primeira página é explícita: “300 milhões pró Algarve”, com o subtítulo “Plano de emergência arranca em Outubro”. Segundo o MCT, “a aposta concentrar-se à particularmente na recuperação da zona litoral, tendo como principais prioridades Praia da Rocha, Armação de Pêra, Albufeira, Quarteira e Monte Gordo” e “A apresentação pública do programa está prevista para Outubro e divide-se em cinco sub-programas” (Algarve Região, 18.8.1993). O financiamento de 300 milhões de contos não se confirma, o PRTA demora a ser anunciado e, aprovado em 1995³, é um nado morto, por falta de financiamento e de ímpeto político para o implementar. Em 1998⁴, o relançar do PRTA nada tem a ver com a ambição do Plano de 1992.

10.5. A Estratégia, no Cenário da Ambição

Uma pequena Região, com uma economia muito aberta às exigências da competitividade internacional, como é o caso do Algarve, deve construir, chegar a consenso e divulgar uma Estratégia de Desenvolvimento Económico, Social e Territorial. A realidade é diferente. Ao longo dos anos, na calma dos gabinetes e num ruminar de alvitres, são aprovados Programas, Planos e Estratégias sobre os mais variados temas. A longa e perturbada Revisão do PROTAL confirma a necessidade de uma inversão das práticas correntes. O escamotear da «segunda residência» e o eliminar do “expandir” o turismo, sem discussão aberta sobre a decisão e as alternativas, são ícones do que urge mudar.

Todo este esforço se concentra no Turismo, de acordo com a definição formal, mas redutora, das Leis dos Empreendimentos turísticos e ignora a bem mais vasta realidade do turismo da Região.

² Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Turismo e da Administração Local e Ordenamento do Território (SET e SEALOT).

³ Resolução do Conselho de Ministros, n.º 8/95, de 9 de Fevereiro.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros, n.º 97/98, de 3 de Agosto.

11.

O Ambiente e o turismo, no Algarve

11.1. Disponibilidade e Necessidade de Água

Transformar recursos hídricos em sucessivos patamares de disponibilidade de água e sua gestão eficiente é o factor que mais condiciona o desenvolvimento futuro do Algarve e do seu turismo. Em 1980, “os recursos hidráulicos próprios das bacias hidrográficas do Algarve com possibilidade de aproveitamento a médio e longo prazo somam cerca de 650 hm³ anuais” (DGRAH, 1980: 3). Em 2003 (CCDRA – Anexo J, 2003: 39), os Recursos Hídricos Utilizáveis das cinco albufeiras de águas públicas da Região, com sobreexploração, são estimados em 258 hm³, para uma capacidade útil total de 267 hm³, aumentada em 134 hm³ pela albufeira de Odelouca (por si só, mais de metade da capacidade existente). Os 190 hm³ das águas subterrâneas “continuarão a ser uma importante reserva estratégica”. A Necessidade de Água para a Agricultura (Quadro.11.1.I) tem de ser conciliada com os 18 451 hectares da Superfície Regada (INE, 2006: 39) e o valor para o Golfe deve ser confrontado com os números avulsos, utilizados na crítica a esta actividade turística.

**Quadro 11.1.I – Necessidades de Água no Algarve
(2003, em hm³)**

População Residente	31,4
População Flutuante	34,1
Agricultura	140,0
Golfe	7,7
Pecuária e Indústria	3,7
TOTAL	216,9

Fonte: Elaboração própria, com base em CCDRA, Elaboração do PROTAL, Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Anexo J, 2003.

O actual patamar de Disponibilidade de Água permite responder a necessidades crescentes, mas exige gestão mais exigente. As perguntas são simples: como evolui a precipitação na Serra e no Baixo Algarve? Como assegurar o armazenamento, subterrâneo e superficial da água (a construção de uma barragem exige 15 a 20 anos, entre a decisão e a inauguração)? Qual é o esforço colectivo, participado e consistente da sua economia? Como libertar a reutilização da água da visão teológica de a ela condenar os campos de golfe, em aparente expiação do pecado original de existirem? Qual o potencial da dessalinização? Como estabelecer o preço da água?

11.2. Das infra-estruturas urbanísticas aos Serviços Ambientais

Em 1962, os núcleos urbanos da vilegiatura tradicional não dispõem de redes suficientes de água, esgotos e recolha de lixo. O PRA (DGSU, 1964b) dá prioridade ao estudo da “captação das águas superficiais”; sobre a “Drenagem de esgotos domésticos”, está em estudo o sector do Alvor e propõe dar início imediato ao estudo dos outros sectores.

O acesso local a água subterrânea e a tolerância oficial perante a quase total ausência de drenagem e tratamento de esgotos permitem promover os mais variados empreendimentos, sem grandes preocupações com as infra-estruturas necessárias. Em vários processos, o MOP decide que o promotor garanta as infra-estruturas do empreendimento e participe nos custos da rede pública, mas as suas decisões não são respeitadas. Começa o período durante o qual se pode afirmar que “o turismo é fonte de poluição” e em que parte da responsabilidade cabe aos promotores.

A partir de 1966, Administração Central, Câmara Municipais e Arquitectos lançam os primeiros de muitos alertas: ausência de “qualquer estação depuradora de esgotos” ou “poluição de quase todo o litoral do Algarve, por ausência de infra-estruturas de saneamento”. Em 1969, é reconhecida “a necessidade do estabelecimento de uma política económica para o sector, de modo a assegurar uma participação dos particulares nas despesas das infra-estruturas, só possível se a execução destas estiver de facto assegurada. [o sublinhado é nosso]” (Anteplano do Sector 4).

Os resultados práticos são mínimos. O Governo tolera a informalidade e não cria a rede de infra-estruturas públicas, financiada pela mais-valia imobiliária e susceptível de influenciar a localização das iniciativas privadas. A partir de 1969, o MOP elabora “um plano de estudos e obras”, a cargo da Comissão Regional de Turismo, que administra a Região de Turismo, criada em 1970. As obras apenas são parcialmente realizadas.

– **Loteamentos Urbanos, Conjuntos Turísticos e Responsabilidade da Intervenção Pública** – Desconhecemos como são aplicados os Decretos-Leis sobre LUs, em matéria de infra-estruturas urbanísticas interiores ao espaço

loteado e ligação à rede pública exterior, mas parece haver duas fases: (i) na década de sessenta, as Câmaras Municipais forçam a aprovação de LUs, para garantir a realização de as infra-estruturas urbanísticas; (ii) durante dezenas de anos, não é respeitada a obrigação legal de as “infra-estruturas e serviços básicos de urbanização” serem construídos pelo Loteador e “assumidos pelas entidades municipais”. A definição de Conjunto Turístico pela LET de 1969 cria confusão adicional sobre a natureza e os encargos das infra-estruturas urbanísticas, necessárias ao Conjunto Turístico.

– **1980: Comissão do Saneamento Básico do Algarve** – O desenvolvimento do turismo provoca uma situação de ruptura dos sistemas de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de esgotos. Em 1980, o Governo reconhece que, sem uma intervenção adequada, “não parece lícito continuar-se a pensar em qualquer crescimento significativo da capacidade de alojamento na frente de mar algarvia” e, ainda em 1980, constitui “uma comissão coordenadora dos projectos de saneamento básico do Algarve (CSBA)”, numa linha de actuação de cariz excepcional, da qual resulta “a preservação das reais potencialidades do Algarve como destino turístico de alta qualidade”¹. Em 1980, não estão em causa recursos naturais limitados mas sim a incompetência e irresponsabilidade da Intervenção Pública e da grande maioria da actividade privada. O «limite ao crescimento» de Agosto de 1980 (Ramos, 1980) dá lugar, em Dezembro, à criação de infra-estruturas urbanísticas, que permitem ao turismo passar a um novo patamar de desenvolvimento.

– **Serviços Públicos Ambientais** – A partir da ruptura política da década de noventa, a disponibilidade de água, o tratamento de águas residuais, a recolha de resíduos sólidos urbanos e a limpeza de espaços públicos são uma prestação de Serviços Públicos Ambientais, que a economia do turismo deve pagar. De actividade pouco poluidora, o turismo passa a actividade económica que exige um nível de qualidade na prestação de Serviços Ambientais, ao nível dos da Europa mais desenvolvida; à economia do turismo compete minimizar consumos e produção de resíduos. No Algarve, estes Serviços são um monopólio público, a que a União Europeia impõe regras, deixando em aberto a inexistência de uma Regulação Independente, que minimize as ineficiências e custos adicionais, próprios do monopólio.

11.3. Impacte Ambiental

Conhecer a aplicação aos empreendimentos turísticos do Regime de Avaliação de Impacte Ambiental exige analisar as disposições legais sobre turismo e outras actividades económicas, como as suiniculturas, e os Estudos

¹ Resoluções do Conselho de Ministros n.º 325/80, de 27 de Agosto, e n.º 422/80, de 31 de Dezembro.

de AIA realizados, com destaque para os dos campos de golfe. Esta análise cria o conhecimento indispensável à minimização da guerra de trincheiras entre turismo e Ambiente, no Algarve. O recente ultrapassar da demonização do golfe e exemplos de boas práticas são parte do caminho a percorrer. O Decreto-Lei que estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas ainda é demasiado recente, para podermos avaliar a sua aplicação².

11.4. Ambiente e turismo no Território

A compatibilização de «Conservar» e «Desenvolver», pelo PRA, antecipa as “cartas-sínteses dos usos potenciais do solo”, de Ian Mc Harg, que “constituíam uma base para a gestão e a decisão política, de extrema utilidade, pois definiam os critérios básicos de ocupação, dando orientações sobre as áreas a preservar por razões de preservação do equilíbrio ecológico e as actividades susceptíveis de serem instaladas.”³. Esta política é ultrapassada pela urbanização dispersa, só possível pela “falta de elementos reguladores” (CCRA, 1990: 10), da responsabilidade da Intervenção Pública. Têm, então, lugar os excessos do «Desenvolver» e o quase esquecer do «Conservar».

A afirmação da Política e Administração do Ambiente e o PGU da Área Territorial do Algarve, exemplo de “Conservar e Proibir o turismo”, anunciaram a reacção ambiental. A Lei de Bases do Ambiente data de 1987, mas é na década de noventa que ocorrem os maiores avanços na política de conservação da natureza e, em 2007, o Algarve, está coberto de Áreas Ambientais⁴, segundo o estereótipo do “latifundiário absenteísta”: vive na capital, acumula terras sobre terras, de que cuida mal, desbarata o rendimento que deveria investir, paga a uns feitores para assegurar algum rendimento e provoca protestos das populações, que vivem no latifúndio. Desde a ruptura política da década de noventa, compatibilizar «Conservar» e «Desenvolver» fica reduzido a excluir o turismo das Áreas Ambientais e o Ambiente dos Perímetros Urbanos, o que contraria as boas práticas do Ordenamento do Território (Mc Harg, 1988) e cria uma «guerra de trincheiras» culturais e físicas, na qual todos os interesses envolvidos perdem.

No Algarve, a compatibilização antropogénica entre «Conservar» e «Desenvolver» deve: (i) identificar espaços para ocupação turística, de poucas dezenas ou centenas de hectares, no seio da Rede Fundamental de Conservação da Natureza de milhares de km²; (ii) criar estruturas ecológicas no

² O Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, estabelece o regime a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

³ O “Método Mc Harg”, apresentado por Magalhães, Manuela R., 1996: 170.

⁴ Ver PNPOT (Relatório, Capítulo 2, n.ºs 20, 22 e 23) e PROTAL.

seio dos Perímetros Urbanos; (iii) promover a recuperação paisagística de urbes existentes, no seio do espaço urbano desafogado que o futuro exige.

11.5. A zona costeira

– **Ascensão e degradação da protecção da zona costeira** – Antes de 1962, a DGSH elabora planos urbanísticos de núcleos urbanos ameaçados pelo mar e intervém em defesa de arribas e dunas. O projecto do Hotel Garbe ocupa parte da faixa de protecção costeira de 10 (dez) metros e é exemplo de transigências futuras: o SNI solicita (25.5.1960) que tal seja aceite, “condicionando-se a construção do hotel às obras de protecção julgadas necessárias”, a DGSH transige, a DGSU explicita “as precauções e medidas que o interessado tomaria à sua custa”, o Ministro concorda (14.6.1960) e, como passa a ser frequente, não encontramos evidência da verificação do respeito das condições impostas.

O PRA fixa a faixa de protecção de 200 m para os 60 km da parte mais sensível da costa, mas desde 1963, há um “espírito de transigência com que estão sendo encaradas iniciativas como a apresentada”⁵. Passado o ímpeto do PRA, a transigência dá lugar à degradação na ocupação da zona costeira, evidente nos processos de licenciamento de Estabelecimentos Hoteleiros e Conjuntos Turísticos e observável nos LUs e Edificação Urbana. As disposições legais exigem o acordo dos Serviços de Turismo (no primeiro caso) e da DGSU e do MOP em todos os casos, pelo que a cadeia das responsabilidades ultrapassa a CM e inclui a Administração Central e o Governo. Em 1968, o Governo decide a “simplificação do processo de desafectação dos terrenos do domínio público marítimo”, de maneira a facilitar “o arroteamento de terrenos improdutivo” e impulsionar “a elaboração e a execução dos planos de aproveitamento das margens e de urbanização local, facultando, designadamente, as infra-estruturas indispensáveis a zonas de grande interesse turístico”, em ambos os casos “com manifesto proveito para a economia nacional”. Em 1970, o “plano de obras” da Comissão Regional de Turismo inclui estradas de acesso às ilhas de Armona e de Tavira⁶.

– **Da reacção ambiental ao proibicionismo** – A partir da década de oitenta, a Política e a Administração do Ambiente ocupam-se da zona costeira, com estudos (SEA, 1982), definição de áreas e de competências. Em 1990, a REN compreende, entre outros, praias e falésias e é aprovado o “Regime de ocupação, uso e transformação da faixa costeira”, ainda pelo MEPAT⁷. Em

⁵ Parecer da DGSH, sobre a Aldeia da Prainha, 2.4.1964.

⁶ Decreto-Lei n.º 48 784, de 21 de Dezembro de 1968, e Decreto-Lei n.º 114/70, de 18 de Março.

⁷ Decretos-Leis n.º 93/90, de 19 de Março, e n.º 302/90, de 26 de Setembro.

1991, é criado o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais e decidido que competências e pessoal da Divisão do Domínio Público e Concessões, necessários à política da valorização e defesa do litoral, transitam das «Obras Públicas» para o MARN⁸. Em 1992, é fixada a Área de Jurisdição e Competências da Direcção-Geral dos Recursos Naturais e, em 1993, decidida a elaboração dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira⁹. Quando trata das “Praias vocacionadas para utilização balnear”, o Decreto-Lei sobre os PO-OCS, sem prejuízo de outras medidas, define dezoito “princípios”, dos quais dezasseis começam por “Interdição” e dois por “Demarcação”, exemplo típico do ordenamento proibicionista. Depois, sucedem-se outros Diplomas Legais e Programas para o Litoral. Em 2007, o PROTAL cria a Faixa Costeira e fixa critérios para a sua protecção, fora dos “perímetros urbanos de aglomerações tradicionais, isto é, de génese não turística”, conceito que não define.

– **Parque Natural da Ria Formosa** – Em 1950 (PFA – Loulé, 1951b: 186), “as pequenas manchas de pinhal bravo e manso encontram-se com tendência a desaparecer e a serem substituídos pela cultura da figueira, da amendoeira e cultura arvenses” e há pinhais “que têm áreas totalmente devastadas pela praga [«Processionária»]”. Apesar desta realidade, a “extensa área de pinhal” deve ser “de preservar em face da sua situação privilegiada e dos seus valores ambientais”¹⁰. Aquando do Planeamento do Sector 8, a DGT propõe que a área de Parque Natural seja “extensiva até à zona de Cacela”¹¹. A Reserva Natural da Ria Formosa é criada em 1978 e o Parque Natural em 1987; em 1990, é aprovado o Regulamento de Pesca e, em 1991, o Plano de Ordenamento e Regulamento. Governo, Administração Central, CCRA e Autarquias não aplicam nem o Regulamento nem o Plano e atrasam, para além do aceitável, infra-estruturas básicas à comunidade de pescadores e mariscadores residentes. Em 2006, o PNRF é exemplo de: (i) a propriedade pública do litoral permitir criar uma das zonas mais degradadas pela ocupação humana; (ii) casas do tempo livre, não licenciadas e localizadas em terreno público serem defendidas pela Democracia; (iii) ausência de investimento na valorização ambiental¹²; (iv) falta de qualificação das condições de vida da população residente tradicional. Em 2008, o Programa Polis Litoral Ria Formosa pode marcar a inversão desta situação.

⁸ Decreto-Lei n.º 451/91, de 4 de Dezembro, “*Aprova a Lei Orgânica do XII Governo Constitucional*”.

⁹ Decretos-Leis n.º 201/92, de 29 de Setembro; e n.º 309/93, de 2 de Setembro.

¹⁰ Esta orientação figura em dois documentos e peças desenhadas da DGSU: Antepiano Regional do Algarve (1966) e Ordenamento Paisagístico do Algarve (1969), mas ambos ignoram o valor ecológico da Ria Formosa.

¹¹ Parecer de Carlos Ramos, em 3.3.1972. É a primeira proposta oficial que encontramos sobre a criação de uma Área Ambiental, com a extensão que acaba por ter.

¹² Entre as poucas denúncias públicas desta situação, ver Vital Moreira, *Público*, de 16.8.2005.

– **Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina** – A Área de Paisagem Protegida é criada em 1988 e o Parque Natural, em 1995. Um estudo recente sobre este parque (EEA, 2006) ilustra as contradições e as dificuldades da valorização das Áreas Ambientais e é aplicável ao Território da desertificação humana, no Algarve. O estudo começa por um erro factual (“the island Ilha do Pessegueiro, near Porto Covo, is an important tourist destination”) e explica o aumento da área artificial na década de noventa (de 0,87% para 1,4%) por “residential areas resulting from tourism development are increasing in a similar fashion to Portimão and Lagos, southern Algarve”, o que é outro erro factual.

Na área do Parque, há 51% de “agricultural land” e 1,4% de “artificial áreas”, ficando o leitor sem saber o que se passa nos restantes 47,6%. As práticas agrícolas são “normally extensive, and based on traditional methods”. Segundo o estudo, “The principal reason behind the reduction in agriculture is the decrease in population in the whole area. Agricultural support from the EU has not changed this trend”. O estudo não admite que a diminuição da população resulte da insustentabilidade da agricultura extensiva, segundo os “traditional methods”. Depois, reconhece: “The area of the national park has no modern infrastructure network. This is good for the environment but not for supporting traditional lifestyles in rural areas”. O estudo esquece a realidade dos “traditional lifestyles in rural areas”, do “trabalho mal remunerado que não permitia uma vida digna” e considera o não haver infra-estruturas modernas ser “good for the environment”.

O estudo afirma que “Poor access to services has influenced population migration from the countryside [...] over the past decade”, esquecendo que o êxodo rural começa na década de cinquenta. Segue um pouco de realismo: “Isolated areas without up-to-date infrastructure and without sufficient government support have difficulty holding their communities. Therefore, the resulting abandonment of the national park and the surrounding areas does not support the real protection objectives of the park and its habitats”.

A conclusão é firme: “The overall development path of the area is clear. At the beginning of the 1990s the regional economy was principally based on inland agriculture, whereas today is increasingly based on coastal tourism. This follows the same patterns as in the Algarve region”. Esta conclusão corresponde à realidade?

Os autores parecem ignorar o significado concreto, no Interior do Algarve, de “traditional methods” na agricultura e de “traditional lifestyles in rural areas”, desprovidas de “modern infrastructure network” e com “poor access to services”. Se a European Environmental Agency pretende evitar o abandono do Parque e áreas adjacentes, tem de apoiar actividades económicas novas, que atraiam pessoas, no quadro de uma Política Ambiental antropogénica. O mero reter dos actuais habitantes condena a área à desertificação humana.

11.6. Ambiente e turismo

A prioridade das prioridades é a Política para a Água. A Intervenção Pública deve assegurar Serviços Ambientais, a um nível de qualidade e de preço objecto de Regulação Independente, de modo a não repercutir a ineficácia e ineficiência de monopólios, sobre os consumidores cativos e indefesos, particulares e empresas. A Ciência, a Tecnologia e a experiência vivida permitem-nos racionalizar a compatibilização antropogénica entre Conservar e Desenvolver e deixam para a Decisão Política os poucos casos controversos, pelo seu custo ambiental e valor económico: é um passo para o desenvolvimento social e cultural do nosso País.

12.

O turismo no Ordenamento do Território do Algarve

Entre 1963 e 2007, a Região e o seu turismo são objecto de quatro estudos de Ordenamento do Território, a nível regional, segundo um calendário adequado ao que, a este nível, a Pátria espera da Intervenção Pública. A realidade é diferente desta imagem positiva.

12.1. 1963-1966: Plano Regional do Algarve

12.1.1. A decisão e a acção – De entre os Planos Regionais do início dos anos sessenta, o do Algarve distingue-se pela importância dada ao turismo e pelo contratar de uma equipa estrangeira (liderada por Luigi Dodi) para apoiar a sua elaboração. Em 1963, a DGSU decide (16.5.1963) que os estudos são elaborados “por um órgão executivo – o «Gabinete Técnico do PRA», com sede em Faro, assistido por um órgão regional consultivo, – a «Comissão Consultiva Distrital de Urbanização». O «Gabinete Técnico terá carácter eventual, pois existirá apenas enquanto não se concluírem os estudos urbanísticos a levar a efeito; a «Comissão Consultiva» será permanente, como órgão regional coordenador que deve ser»¹. O Ministro concorda (17.5.1963) e preocupa-se em informar a imprensa, o Governador Civil e as Câmaras Municipais, mas não o SNI. Nesta altura, já o Inquérito “está em bom estado de adiantamento”. No início de 1964, são criados o Gabinete Técnico e a Comissão Consultiva de Urbanização do Distrito de Faro².

A iniciativa do MOP obriga o Subsecretário de Estado da Presidência a lembrar que compete “à Presidência do Conselho a definição e execução da política do turismo e estruturando no seu âmbito o Conselho Nacional de Turismo, para o qual podem ser convocados os directores gerais dos vários Ministérios, permite realizar, embora de forma não inteiramente satisfatória, a

¹ A decisão é enquadrada “por um despacho ministerial” (26.2.1963), que desconhecemos, e é “adoptada a orientação do Plano Regional de Aveiro”.

² Portarias do Ministério das Obras Públicas, *Diários do Governo*, II Série, n.º 9, de 11 de Janeiro de 1954, e n.º 58, II Série, de 20 de Fevereiro de 1964.

coordenação indispensável. [...] Cumpre, depois, ao Secretariado Nacional assegurar a boa execução da política de valorização turística definida pelo Governo; sistematizar intervenções públicas e privadas; planificar, sem entraves; coordenar, sem prepotências; animar, respeitando iniciativas alheias. E se, no exercício desta competência, os Serviços de Turismo carecem da valiosa colaboração de muitos departamentos do Estado – no plano das atribuições específicas de cada um – parece, contudo, não haver vantagem em que nenhum se lhes substitua”³. A DGSU não considera indispensável “qualquer prévia consulta oficial ao SNI sobre a orientação a adoptar no planeamento Urbanístico em curso de elaboração” (DGSU, 1964b: 91) e limita-se a solicitar que o SNI, no prazo de um mês, dê o seu parecer sobre o Relatório do GTPRA. Entretanto, um representante do SNI participa na primeira reunião da Comissão Consultiva Regional (9.3.1964), para apreciar o Inquérito do PRA.

Na ausência de legislação sobre Planos de Escala Regional, em 1964 está previsto⁴ “Um documento legislativo próprio a juntar e a integrar ao já existente” (DGSU, 1964a: 22) e, em 1966, “Um expresso instrumento legislativo, em acréscimo e como integração daquele existente, deverá ser estudado para o Algarve” (DGSU, 1966: 279). Em 1972⁵, a DGSU reconhece que o “«Anteplano regional do Algarve» não é mais que um instrumento, como que marginal, no aspecto legal, para orientação e coordenação geral”; Esta afirmação escamoteia a decisão política de não aprovar os dois diplomas propostos e ilustra a degradação da Intervenção Pública no Território do Algarve, pois “nenhum destes planos regionais tinha cobertura legal, circunstância que criava diversas e compreensíveis dificuldades à actuação dos serviços centrais do Estado” (Gonçalves, 1989: 252). No caso do Algarve, “não tinha” porque foi decidido (por Salazar?) não ter.

12.1.2. «Conservar» e «Desenvolver»: Em Janeiro de 1964 (DGSU, 1964a), na transformação da Paisagem Natural e Cultural da zona costeira, apresentam-se “simultaneamente e com a mesma agudeza, dois aspectos, por vezes contrários, por vezes concordantes: o da defesa da magnífica e delicadíssima paisagem da costa e sua vizinhança, o da valorização turística e económica dos estupendos recursos da região”. Há que “encontrar o ponto de equilíbrio entre esta necessidade de desenvolvimento económico e a outra imprescindível necessidade de salvaguardar, o melhor possível, os valores artísticos, paisagísticos e do meio ambiente das melhores localidades, os quais, é oportuno recordar, são, em conjunto com o mar, o sol, as praias, elementos de primeira ordem,

³ Discurso na reunião do Conselho Nacional de Turismo, em 7.1.1964: *Diário de Notícias*, de 8 de Janeiro.

⁴ O “já existente” é o diploma, de meados de 1963, mencionado no ponto sobre Política de Solos.

⁵ Informação de 28.02.1972.

tanto no plano das vantagens económicas, como no do prestígio cultural”. A estratégia está definida, tudo o que segue é execução.

É, desde logo, proposta a “Salv guarda dos valores do meio ambiente e paisagísticos, em especial na zona costeira”, pela “defesa integral” de sete troços da costa e, para um conjunto de vinte e seis centros urbanos, a “defesa de localidades e zonas de agregados urbanos de particular valor histórico, ambiental e paisagístico”, as quais “merecem, todos eles, um respeito particular e, portanto, novas construções deverão estar sujeitas a limitações de altura, de volume, de densidade e de características de construção adequadas ao ambiente”. Outras localidades são “merecedoras de vínculos particulares” por três tipos de razões: tipicamente paisagísticas⁶, importância florestal e históricas ou arqueológicas. O desenvolvimento do turismo prevê estancar a emigração e diversificar a economia. Com base num critério rudimentar (o comprimento longitudinal das praias do Algarve e índices de ocupação verificados em zonas similares da Europa), são estimadas “as possibilidades de desenvolvimento hoteleiro da zona costeira do Algarve”, em camas de hotel (de 70 000 a 200 000) e camas de pensão, casas particulares, colónias (de 300 000 a 500 000). Defende-se não ser “improvável pensar-se em 15 anos” e ser “conveniente aguardar a realidade com largueza de previsão e com a experiência já adquirida pelos países europeus, no que se refere ao desenvolvimento turístico”.

Em Maio de 1964 (DGSU, 1964b), para a “Salv guarda de valores naturais”, são identificados 60 km de falésias, onde “é ainda possível conservar no estado puro esta extraordinária riqueza” e reconhece-se ser possível “instalar nas restantes áreas da costa, onde não se exigem tão acentuadas medidas de salv guarda à paisagem natural, mesmo os 670.000 turistas que a extensão de praias teoricamente justifica, localizando-os na proximidade imediata das referidas praias”. Estes 60 km a proteger “deverão ser objecto de especial protecção paisagística”, pelo que “seria conveniente considerar como zona de construção proibida toda uma faixa de cerca de 200 metros de profundidade, contados a partir da crista das arribas, nos referidos sectores, excepto em alguns trechos especiais – Sagres, Ponta da Piedade e Senhora da Rocha, por exemplo – onde se justifica a demarcação de faixas mais profundas”. O «Desenvolver» assenta na concentração dos investimentos turísticos e em uma “política de terrenos” para compatibilizar o interesse público e o privado, pois “A iniciativa privada invadiu, desde há poucos anos, a costa algarvia, podendo afirmar-se que hoje, praticamente, todo o possuidor de terrenos marginais tem o convencimento de que neles se irão instalar empreendimentos turísticos, tendo os preços subido em alguns casos por forma já comprometedora duma utilização conveniente e aceitável. Entre estes dois objectivos – o do puro interesse público visando a valorização turística e o

⁶ Nas quais só é “possível permitir a construção com carácter muito extensivo e pouco frequente e com altura muito limitada”.

do interesse dos proprietários de todos os terrenos marginais –, houve que estabelecer um meio-termo em que não se contrariasse a maior parte da iniciativa privada, mas se defendessem os fundamentais valores e princípios da estruturação da região”.

No Resumo dos Fundamentais Princípios e Objectivos do Planeamento, é reafirmado o “Conservar”: “2. Uma eficiente salvaguarda de todos os valores naturais sensíveis a deterioração provocadas pela acção humana ou de agentes físicos (paisagem, praias, etc.), aspecto este em que nenhum interesse privado se deve sobrepor ao interesse público;

3. A conservação de carácter e ambiente regionais, quer nas zonas urbanas como rurais, afectando-os o menos possível com os novos estabelecimentos turístico-residenciais a construir;

4. A localização em limitadas áreas de menor interesse paisagístico das grandes concentrações turísticas futuras, deixando a maior parte do cordão litoral liberto de construções ou só utilizado, em alguns trechos, por instalações turísticas de qualidade, disseminadas, permitindo também uma valorização turística dos sectores interiores;

5. Que se deixe de reserva, para um futuro longínquo e de difícil previsão, a possibilidade de utilização turística dos sectores naturalmente menos favorecidos para uma exploração económica (sector ocidental) ou para uma imediata ocupação das áreas próximas às praias (Faro-Olhão)”. Em matéria de «Desenvolver», é proposto: “1. Que se deve planear para uma gradual e total utilização dos recursos turísticos do Algarve de harmonia como potencial económico nacional e regional [Quadro 12.1.I]; [...]

6. A orientação do turismo de massa para as grandes concentrações previstas, em especial nos sectores orientais, e do turismo de maior nível para as zonas de maior beleza e pequenas praias, fazendo beneficiar o sector interior das suas aptidões para o turismo de passagem;

7. Uma planeada reestruturação económica e social em que se obtenham os maiores benefícios das enormes possibilidades que o incremento turístico oferece para o desenvolvimento da região e elevação do nível de vida da população”.

Quadro 12.1.I: Estimativas da População Turística e Residente

	Capacidade económica (15 anos)	Capacidade técnica (25 anos)	Capacidade teórica (30 anos)
População turística (máx.)	260 000	460 000	680 000
População Residente	625 000	1 100 000	1 630 000

Fonte: DGSU, Relatório do Gabinete Técnico do Plano Regional do Algarve, p. 48.

12.1.3. Dispersão e concentração dos investimentos turísticos – A concentração ou dispersão dos investimentos turísticos no Algarve apresenta três níveis. O primeiro é fixado, em 1964, pela “urgência posta na iniciativa de transformação da zona costeira” (DGSU, 1964a: 3) e reafirmado, em 1966, quando se defende ser “essencialmente sobre uma estreita faixa de terreno junto ao mar que terão de concentrar-se as nossas atenções e os nossos esforços para este propósito de fomentar, no Algarve, um turismo de certo nível destinado a nacionais e a estrangeiros. Essa faixa constitui, portanto, a matéria-prima para tal fomento” (DGSU, 1966: 150). O segundo é o do desenvolvimento turístico, segundo a “útil concentração de iniciativas turísticas e hoteleiras e de grupos de habitação, com estruturas de carácter técnico e social” em zonas nas quais é “necessário ter presente que a liberdade de construção seja concedida, desde que não existam os vínculos de estreito respeito paisagístico que são impostos a outras zonas, mas a construção deve ser, sobretudo, disciplinada, através do estudo e actuação de planos orgânicos de valorização, o que se torna particularmente urgente e indispensável para as complexas construções turísticas de maior importância” (DGSU, 1964a: 11). A solução óptima “consistiria na concentração de alojamentos turísticos em alguns poucos mas bem apetrechados núcleos, deixando a maior parte da costa algarvia no seu estado actual, liberto das iniciativas privadas isoladas, que normalmente beneficiam alguns em prejuízo da maior parte” (DGSU, 1964b: 16), proposta na origem do Planeamento Sub-Regional. Dois anos depois, o Comissariado do Turismo concorda (CT, 1966 – 1.ª Parte: 89) com “favorecer a concentração dos empreendimentos naqueles pontos onde possa prever-se e aconselhar-se a mais rápida realização de conjuntos com a dimensão mínima que se considera desejável”. O terceiro é o do urbanismo turístico das propostas sobre Política de Núcleos Turísticos e Núcleos do Planeamento Sub-Regional.

12.1.4. Política de Solos – Em 1963, a Política de Solos para o desenvolvimento do turismo não pode ignorar que os terrenos da faixa litoral do Algarve são pouco valorizados, por falta de aptidão agrícola e consequente ausência de acessos. Em 1964, “Passa-se no Algarve em terrenos o que acontece com os produtos agrícolas. Adquirem-se, a preços baixos, ao antigo possuidor, passam pela mão dos especuladores, alguns deles cabeças de turco de grandes grupos financeiros deste país, e presentemente o investidor que honestamente quer construir alojamentos hoteleiros tem de pagar pelos terrenos somas verdadeiramente astronómicas. [...] dada a sua influência no custo por quarto, acho muito difícil que o investidor possa tirar alguma rentabilidade do seu empreendimento”. (Brito, 2003: 763).

No início do PRA, o DGSU informa o Ministro (16.5.1963): “Dentro de poucos dias submeterei à apreciação de Vossa Excelência um projecto de

decreto-lei estabelecendo zonas de construção condicionada junto à costa algarvia, e nas zonas interiores de maior interesse paisagístico e histórico”. Dois meses depois (21.7.1963), insiste: “Entretanto também se trabalhou no estudo de disposições legais que acautelem, no período de elaboração do plano, a conveniente utilização ou preservação de terrenos já classificados como de singular valor, e estão em estudo problemas relacionados com a aquisição de terrenos e financiamento, cuja resolução se considera, por experiência, essencial para garantir a viabilidade da futura execução dos dispositivos urbanísticos que estão sendo concebidos”. Como vimos, este diploma legal é mencionado em documentos posteriores (DGSU, 1964a e DGSU, 1966), mas acaba por não ser aprovado.

Ainda em 1963⁷, “Fica o Governo autorizado a instituir e a cobrar, já no ano de 1964, um imposto destinado a onerar a propriedade dos terrenos para construção situados em zonas de rápido desenvolvimento regional e especialmente nas consagradas à expansão do turismo”. É estipulado que “O imposto incidirá sobre o valor dos terrenos determinado por avaliação, nas datas em que sucessivamente for devido, e será calculado, de dois em dois anos, pelo método de liquidação da sisa, com as necessárias adaptações, contando-se o primeiro biénio a partir de 1 de Julho de 1962”, sendo a taxa de 8%. Não encontramos exemplos de aplicação desta disposição legal.

Em Abril de 1964 (PC, 1964a: VI/98), é proposto, para o período de 1965-1967, um total de 250 000 contos, “para a aquisição e expropriação de terrenos, a realizar nos primeiros núcleos turísticos a desenvolver e em outros que se projecte vir a instituir posteriormente”.

Ainda em 1964 (DGSU, 1964b: 39), face à “impossibilidade de controle do preço dos terrenos na região, pelo Estado – como inicialmente se propusera como garantia de exequibilidade das disposições a planejar” e ao “processo já conhecido de evolução dos preços, logo que divulgado o plano, conduz a uma subida rápida dos relativos aos terrenos onde se consente a construção, sobrecarregando os investimentos necessários até ao ponto de retrair a iniciativa privada, com manifesto prejuízo do ritmo de desenvolvimento desejado”, conclui-se que o “único sistema que, pelo menos nas fases iniciais, pode impedir uma exagerada especulação consiste na abundância das áreas aptas para a construção, tornando a oferta superior à procura”, acção a desenvolver sem contrariar “demasiadamente a conveniente concentração de iniciativas”. Em sintonia com a proposta anterior, defende-se que os “benefícios de carácter público justificam, em nosso parecer, o investimento imediato na aquisição de terrenos ou a pronta promulgação de especial legislação que bloqueie os preços e estabeleça o seu justo valor para efeito de eventual expropriação futura e atribuição de mais-valias”. A Regulamentação Urbanística proposta define 13

⁷ Lei n.º 2 121, de 21 de Dezembro de 1963, Lei de Meios, Artigo 10.º.

zonas distintas, representadas à escala de 1:25 000 e agrupadas em quatro categorias: (1.^a) construção (urbana e turística), (2.^a) rurais e florestais, (3.^a) industrial e (4.^a) proibição e construção. No seu despacho sobre este Relatório (28.6.1964), o DGSU insiste em evitar “que o vasto desenvolvimento urbanístico que vai processar-se venha a desfigurar o que é característico do Algarve” e acrescenta: “Para que a iniciativa particular, indispensável à consecução do plano, encontre campo favorável de acção, ainda se torna necessário que o Estado, directamente ou através dos Municípios, institua, em devido tempo, uma política de solos, isto é, oportunamente adquira as áreas de terreno particular necessárias à ordenada e económica expansão urbana e ao fomento da criação dos núcleos hoteleiros projectados.

Esta medida cautelar é de fundamental importância para a própria economia dos empreendimentos e sem ela o faseamento da execução será substituído pela desordem das iniciativas desarticuladas. O que se tem verificado no desenvolvimento dos planos de urbanização das sedes de concelho do País, confirmar-se-á ainda mais clamorosamente na realização dos planos regionais se, por quem de direito, não forem tomadas decisões oportunas e eficientes”. O Ministro concorda (29.6.1964) e, após “completar a leitura atenta do Relatório”, exara novo despacho (6.7.1964), no qual destaca “especialmente a indicação do relatório de que é indispensável a «pronta promulgação de legislação que bloqueie os preços (dos terrenos) e estabeleça o seu justo valor de eventual expropriação futura e atribuição de mais-valias». Não podendo ocupar-me pessoalmente deste assunto neste momento, só me resta pedir à D.G.S.U. que vá mais longe do que o simples enunciado que está feito no relatório nos termos mencionados acima, e me habilite no menor prazo que for possível com o estudo de legislação especial cuja necessidade é assim posta em foco em termos tão impressionantes”. Ignoramos o que impede o Ministro de se ocupar do assunto “neste momento”; sabemos que, em meados de 1964, o Ministro é objecto de uma denúncia junto de Salazar, sobre o apoio dado à contratação de dois arquitectos identificados com a Oposição (Nota: documento do Arquivo Salazar e autenticado com o carimbo da Biblioteca Nacional, falta a confirmação no verso, por fazer parte de um lote que agrega vários documentos e só tem uma autentificação). A carta a confirmar a denúncia é de 23.9.1964 e o “Visto” e os sublinhados (idênticos a outros de Salazar), do dia seguinte.

Em Dezembro de 1964, o Plano Intercalar de Fomento para 1965/1967 considera “necessárias medidas urgentes destinadas a facilitar a cedência de terrenos em condições razoáveis para construções de interesse turístico, com o fim principal de evitar a especulação; além das expropriações e do imposto sobre maior valia de terrenos, a introduzir em breve, será de prever a possibilidade de aquisição pelo Estado de terrenos em zonas de interesse turístico ainda pouco desenvolvidas, destinados a serem depois cedidos a preços ra-

zoáveis para neles se instalarem empreendimentos de reconhecido interesse turístico, bem como a concessão, para o mesmo fim, de terrenos do domínio público, em especial do domínio marítimo” (PC, 1964c: 439).

Em Outubro de 1966, o Antepiano Regional do Algarve inclui um “*Esquema de decreto – Plano Regional do Algarve*”, cujo articulado define as grandes directrizes, o seu prazo (20 anos), o mecanismo de alteração, os diplomas legais de base e (Artigo 40.º) dá força legal às “normas, relativas às zonas que figuram no plano geral à escala 1:50.000”. Esta proposta de diploma legal não tem seguimento. Por esta altura (PC, 1966: 82), a DGSU sublinha “ser indispensável contrariar as tendências especulativas na venda de terrenos, segundo modalidade a estudar com a brevidade possível.”; entre as Medidas de Política Turística, “Com o objectivo de minorar os problemas que se levantam quanto aos elevados custos dos terrenos, sugere-se a elaboração de normas de utilização, segundo formas a estudar, de parcelas do domínio do Estado, assim como a promulgação de legislação que imponha reais entraves à especulação”. O III Plano de Fomento dispõe que “Tendo em vista as dificuldades que se levantam quanto aos elevados preços dos terrenos, prevê-se a fixação de normas de utilização de parcelas do domínio do Estado e, bem assim, a publicação de legislação que estabeleça efectivos obstáculos à especulação sobre terrenos” (PC, 1968b: 436). Esta pode ser uma justificação do Decreto-Lei sobre a desafecção de terrenos do Domínio Público Marítimo⁸.

Em 1969, constatada a não concretização de uma política de terrenos, “restará agora aproveitar a última oportunidade que se nos oferece nesse sentido, com a realização das infra-estruturas citadas segundo um plano que as hierarquize justamente de acordo com a ordem de prioridades estabelecidas pelo Governo, evitando a dispersão de empreendimentos até agora registada. Para o Estado [...] este é agora o meio (e atrevemo-nos a dizer o único meio que resta) para controlar o fomento da parcela de território mais directamente visada” (DGSU, 1969: 4).

12.1.5. Os documentos do PRA – O PRA compreende quatro peças escritas: Inquérito (final de 1963), Esboceto da Faixa Marginal – Memória Descritiva (Janeiro de 1964, elaborado por Luigi Dodi e seus colaboradores), Relatório do Gabinete Técnico do PRA (Maio de 1964, trabalho colectivo, de que é relator o eng.º Augusto Celestino da Costa), Antepiano Regional do Algarve (Outubro de 1966, redigido por Luigi Dodi). O PRA integra, ainda, três estudos: Plano e Carta Geral de Ordenamento Agrário do Algarve (a cargo do eng.º agrónomo João Cabral), Salvaguarda e Valorização da Paisagem Urbana Existente (cerca de quarenta volumes, a cargo dos arquitectos Cabeça Padrão e Campos Matos), Ordenamento Paisagístico do Algarve (ar-

⁸ Vide, em 11.5., a menção deste Decreto-Lei.

quitectos Viana Barreto, Frazão Castello-Branco e Ponce Dentinho). Não temos acesso a informação fiável sobre a maior parte das peças desenhadas, que suportam estes estudos.

12.1.6. Ascensão e queda do Plano Regional do Algarve: Na informação ao MOP sobre o Relatório do GTPRA, o DGSU lembra o comprometimento dos poderes públicos, “na medida em que compete a estes promover que da ideia se passe à acção. [...] Antes de o prof. Dodi e a sua equipa passarem ao desenvolvimento final dos estudos, indispensável se torna que a Presidência do Conselho, através do S.N.I., emita o seu douto parecer sobre o programa encarado, – já que ele acarreta investimentos vultuosos e compromissos a que o Estado não poderá faltar, sob pena de inoperância total. [...] Por outro lado, sempre o S.N.I. terá de dar a palavra de ordem sobre o tipo de turismo que julgue mais adequado, condicionante do tipo e qualidade dos alojamentos a projectar, e de definir a política de financiamento dos hotéis e estabelecimentos afins, quer através de subsídios próprios quer atraindo capitais estrangeiros” (28.06.1964). O Ministro reserva o seu despacho definitivo (29.06.1964), mas, “Como é óbvio, o esboçeto do plano regional passará a servir de base à orientação das iniciativas particulares e de tudo o mais o que se for processando em relação com o desenvolvimento do Algarve. [...] Continuará necessariamente o Ministro das Obras Públicas a caprichar, agora com a maior facilidade que lhe confere a existência deste primeiro estudo, em imprimir a maior rapidez aos processos relativos ao Algarve e em apoiar e estimular, por esta e pelas demais formas que se lhe ofereçam, todas as iniciativas que disso sejam dignas”.

Como já mencionado antes, o DGSU envia o processo ao Secretário Nacional do SNI (6.7.1964). Na segunda reunião da Comissão Consultiva Distrital (28.7.1964), a declaração de voto do representante do SNI reconhece que, “dada a natureza do trabalho em apreciação, que excede o âmbito de atribuições normalmente abrangido por um Plano Regional, particularmente porque aborda matéria especificamente turística, num pormenor cuja orientação compete ao Organismo da especialidade definir, o assunto encontra-se em estudo por parte dos Serviços Centrais de Turismo, razão pela qual, se não tomar, desde já, qualquer posição sobre o mesmo”. O Presidente da Comissão responde que a DGSU, “ao estudar o planeamento urbanístico do Algarve, não tivera, nem tem, em mente, estudar um plano de turismo para a mesma província [...] os problemas turísticos foram abordados no «esboçeto» apenas na medida em que apresentavam um dos mais salientes aspectos do problema urbanístico em estudo” (SNI, 1964: 3). No seu parecer, o SNI reconhece que “não obstante se ter oferecido toda a colaboração do SNI para o desempenho da missão do Gabinete Técnico do Plano Regional do Algarve, só nesta data tivemos conhecimento da programação seguida, e pena foi o que o relatório, datado de Janeiro, também não nos tivesse sido facultado mais cedo. Recordar-se que já há muito tínhamos manifestado a nossa estra-

nheza pela forma como decorriam os trabalhos daquele Gabinete – nosso ofício n.º 4456 – Confidencial, que é do conhecimento superior”. Nas conclusões, o SNI defende que “o Planeamento Regional do Algarve, em apreciação, não deverá ter execução, no que envolva implicações no domínio do turismo, sem prévio acerto entre a DGSU e o SNI”. Ainda em 1964, há uma tentativa de colaboração entre o SNI e o MOP, sem resultados práticos, pois o DGSU informa o MOP (5.4.1965), que “o desenvolvimento turístico da orla costeira a adoptar no prosseguimento dos estudos ainda não foi concretamente definido pelo SNI, em face das potencialidades avaliadas no Relatório do GTPRA – apesar das duas sessões de «diálogo» em Novembro passado e das várias insistências posteriores. Embora o parecer do SNI seja indispensável, creio que não podemos continuar a aguardá-lo indefinidamente e que, perante as muitas iniciativas que diariamente se apresentam, chegou o momento de lançar os estudos complementares parciais que os disciplinem e integrem – tanto mais que sempre será possível algum ajustamento, se ele se reconhecer necessário” e o Ministro concorda. Apesar do recrutamento de alguns jovens universitários, os Serviços de Turismo não têm capacidade técnica para dar resposta aos engenheiros da DGSU. O seu documento mais sólido data de 1966 (CT, 1966) e não parece ter influência no PRA; a partir de 1967, os Pareceres dos Serviços de Turismo, elaborados pelo arquitecto Carlos Ramos e colaboradores, são mais pertinentes.

O Antepiano Regional do Algarve (DGSU, 1966) é redigido em italiano e dá a impressão que quem o redige, em Itália, ignora ou faz que ignora, a perda de ímpeto político do Ministro. O Parecer do CT (CT, 1967b) suscita a diversificação da economia regional, discorda da previsão sobre as “outras formas de alojamento” e, sobre a faixa costeira, “Naquilo portanto que interessa ao Turismo e que faz parte dessa organização física, podemos afirmar estar de acordo com as medidas de protecção propostas neste Plano”. No Parecer, “Aceita-se toda a estrutura geral do Plano, tanto quanto ao seu zonamento como ainda ao traçado das suas vias mais importantes e respectivo sistema distributivo” e a discordância visa “a preocupação da integração das novas construções ou conjuntos no espírito da arquitectura da região” e o lembrar que “a percentagem de camas de hotelaria clássica deverá corresponder ao proposto no Planeamento Turístico do Algarve”.

Em 1967, Luigi Dodi visita Portugal pela última vez. Eduardo de Arantes e Oliveira, Ministro das Obras Públicas desde 2.4.1954, deixa o Governo, em 12.4.1967 (Guimarães, 2000). O Antepiano Regional é esquecido e quando a DGSU o envia para Parecer do CSOPT, este nada acrescenta de relevante (Parecer 3 882-IV, 31.8.1974).

12.1.7. Da Entidade Administrativa à Região de Turismo do Algarve –

Em 1966, a Comissão Consultiva Regional “sugere que seja criado, ao nível distrital, um organismo dotado dos meios técnicos e financeiros necessários

para executar o plano regional do Algarve” (2.9.1966) e vários Anteplos Sub-Regionais mencionam a intervenção da Entidade Administrativa. No final de 1969, aquando das propostas sobre infra-estruturas urbanísticas, o MOP elaborou o projecto de estatutos de uma Comissão Regional de Turismo, cujo artigo 1.º estipula que “É autorizado o Governo a promover a execução até 31 de Dezembro de 1975, de harmonia com os projectos aprovados pelo Ministro das Obras Públicas, do plano de obras de infra-estruturas urbanísticas e interesse turístico do Algarve, constante no mapa anexo a este decreto-lei”. O SEIT dá seguimento ao projecto (20.11.1969), a partir do qual é criada, em 1970, a Região de Turismo do Algarve, administrada por uma Comissão Regional, onde o MOP tem uma presença relevante. A intervenção da CRTA nesta área é transferida, em 1975, para o GAPA.

12.1.7. Um balanço – O PRA exige investigação adicional, alargada aos Trabalhos Preparatórios do Plano Intercalar e III Plano de Fomento, à história da DGSU e à «Cortina de Silêncio» que, com a Democracia, cai sobre este Plano e sobre o Planeamento Sub-Regional. Um balanço inevitável é o apelo a quem de dever, para reunir, classificar e disponibilizar a documentação, actualmente dispersa e em risco de se perder.

12.2. 1964-1974: Planeamento Sub-Regional

Em Maio de 1964, é proposto “iniciar-se imediatamente a elaboração dos planos parciais de urbanização das áreas onde está prevista a concentração de empreendimentos turísticos os quais, em regra, nestas zonas, só poderão autorizar-se quando se integrem em estudos de conjunto”. Estão em causa cinco Sectores: “Meia Praia, Alvor à Praia da Rocha, Armação de Pêra, Quarteira [na realidade, Vilamoura] e Manta Rota a Monte Gordo. Destes, só o relativo a Quarteira, por se localizar numa só propriedade, se admite poder vir a ser objecto de estudo de conjunto a emprender pela iniciativa privada. Os restantes, por abrangerem áreas de propriedade muito parcelada, deverão constituir encargo da Administração Pública” (DGSU, 1964b: 79). Estes “planos parciais condicionarão também o traçado e desenvolvimento das redes de abastecimento de água e de esgotos”⁹.

No início de 1965 (DGSU, 16.3.1965), das Premissas Fundamentais dos Estudos Sub-Regionais, destacamos “A concentração, como norma, da expansão urbano-turística em núcleos vitalizados e se possível aproveitando centros urbanos já existentes. Dispersão, só em casos excepcionais: anti-económica em 1.ª instalação (alongamento de infra-estruturas e dispersão do equipamento urbano de base) e em exploração turística. Este critério contraria o aproveitamento sistemático de todas as pequenas praias isoladas,

⁹ Informação do DGSU ao MOP, 28.06.1964.

– que deverão constituir «refúgios» e «reservas» de tranquilidade”. Dos Pontos a Considerar, lembramos: “4 – Separação, na orla marítima, dos percursos de peões e de viação automóvel; 5 – Graduação das áreas de terreno destinadas a cada tipo de ocupação (hotéis, motéis, apart-hotéis, blocos residenciais, residências, bungalows, etc); 6 – Volumes e cérceas das construções.[...] 12 – Diversidade de estudos na unidade regional. Imaginação, “modernidade”, mas fidelidade às raízes tradicionais arquitectónicas. Evitar a monotonia da identidade de expressão plástica em todo o Algarve e as “fórmulas” ou “receitas. [...]”; 16 – Impossibilidade de os urbanistas aceitarem novos trabalhos particulares nas “suas” zonas, antes de o seu estudo estar superiormente aprovado e enquanto durar a sua colaboração oficial às Câmaras”. Pouco depois (5.4.1965), o DGSU volta a garantir ao MOP que “o desenvolvimento turístico-urbanístico deve respeitar, no essencial, a «personalidade» da província, quer no aspecto paisagístico, quer no aspecto da expressão arquitectónica tradicional. Pretende-se que, na medida do possível, a nova ocupação territorial não só não destrua ou lese gravemente o notável equilíbrio do «meio» que agora é timbre e encanto do Algarve, como também o valorize pela alta qualidade plástica dos conjuntos urbanos e pelo bom nível de estruturação urbanística”. No mesmo dia, o Ministro despacha: “Aprovo. [...] Como vamos todos acompanhar atentamente o desenvolvimento dos estudos, a todo o tempo se poderão introduzir na orientação que fica estabelecida os ajustamentos que a experiência recomendar. Neste aspecto, há que contar, para além dos contratos, com a disposição dos Urbanistas contratados para realizarem o seu melhor. Como é óbvio, será assegurada a melhor articulação destes estudos com os relativos ao plano geral orientado pelo Arq. Dodi [será o Antepiano de Outubro de 1966]. Deixo, mais, ao cuidado do Exmo. D. Geral, cujo carinho por este assunto há que assinalar, a definição da forma de fazer interessar nos estudos que vão ser elaborados a Comissão Regional, com menção especial do SNI e das Câmaras Municipais directamente empenhadas nos resultados destes estudos. A sugestão de fomentar nestas a orientação de serviços técnicos competentes, capazes de apoiarem na sua tarefa neste domínio, merece todo o meu apoio. Deixo registada a impressão de que o grupo do Alvor deverá abranger também a área de Ferragudo”.

Em Agosto de 1965, no quadro do Planeamento do Litoral do Concelho de Albufeira, a DGSU considera ser “oportuno iniciar o estudo dos restantes sectores marginais, onde (embora não se preveja grande concentração de iniciativas) se admitem também instalações de carácter turístico e onde haverá de cuidar da conservação da paisagem natural, de especial interesse. Estão neste caso os Sectores de Ferragudo a Sr.^a da Rocha [...] e o da Ponta da Galé a quinta da Quarteira”.

Os Esbocetos dos quatro Sectores (3, 4, 6 e 11) e o Antepiano Regional de Outubro de 1966 são submetidos, a partir de 1967, a parecer das “diversas entidades oficiais interessadas nas soluções preconizadas” e “entretanto, e no

intuito de acelerar a apreciação final, estes Serviços [DGSU] estão preparando, na medida que lhes é facultado, os respectivos pareceres de revisão”¹⁰, mas “nestas circunstâncias não se considerou oportuno ordenar o prosseguimento do estudo dos planos dos sectores”. Ignoramos quem “não considerou oportuno” continuar e quem decide que os trabalhos prossigam, em continuidade com os Pareceres já dados e contrariando o «superiormente decidido». Em 1969, os Anteplanos dos Sectores 3, 4 e 11 são sujeitos a parecer das entidades envolvidas, chega a haver Consulta Pública, mas é evidente que ao processo falece ímpeto político.

Em Julho de 1967, no parecer sobre os Esbocetos, o CT (CT, 1967a) reconhece que a evolução do turismo implica para o Algarve a “possibilidade de modificar grandemente a economia da província; modificação da sua paisagem urbana e rural, do seu espaço físico; modificação dos seus quadros humanos, no que se refere à dimensão e estrutura do emprego, evolução demográfica e costumes; problemas agudos derivados da economia de base turística, pelo contacto da população local menos evoluída com a massa turística” e que “a entrada em jogo, neste momento, do organismo a quem cabem, por definição, a orientação da política de turismo, sua programação, dimensionamento, fomento, «controle», etc., aparece desfasada na evolução geral do problema, pelo menos ao nível do programa” [o sublinhado é nosso]. Propõe a “Necessidade de Uma Colaboração”, dado que “não foi de todo possível, até por carência de meios, acertar o passo neste arranque”, mas pode disponibilizar “apoio programático e de técnica turística”. Lembra as “outras iniciativas que se estão a processar ao longo de toda a costa, e que oportunamente representarão encargos para as infra-estruturas”, discorda da “criação de 260.000 camas turísticas em 15 anos apenas, e as 460.00 em 25anos” e recorda que “Um dos aspectos do turismo de qualidade, portanto, não é mais do que a presença, traduzida em determinadas percentagens de modalidades de alojamento de melhor nível em relação aos outros sistemas possíveis de alojamento”. No restante, dá o seu acordo às propostas dos Esbocetos.

Em 1972, uma informação interna (22.2.1972) ao DGSU lembra que a recente legislação sobre planeamento de escala local permite conferir a alguns dos planos sub-regionais “a base legal que lhes tem carecido para que sejam respeitados e seguidos, em tudo o que é essencial” e sugere o envio de todo o processo ao CSOPT para parecer e eventual aprovação ministerial dos planos dos sectores territoriais, “após o que se poderão organizar [...] as respectivas plantas de síntese e regulamentos para serem publicados no Diário do Governo”. O DGSU apresenta a proposta ao Ministro (28.02.1972) e este concorda (4.3.1972).

¹⁰ Documento do GTPRA, de 17.6.1968, a propósito do Sector 6; o despacho manuscrito é datado de 10.4.1969, quase dez meses depois e incide apenas sobre os problemas do Sector 6.

– **Sector 3 (Lagos e Meia Praia)** – O Sector 3 ocupa cerca de 3 500 hectares, a Norte da linha de costa que vai do extremo oriental da praia de Porto de Mós até ao limite Nascente do Concelho de Lagos, “a meio dos areais comuns à foz das duas ribeiras [Odeáxere e Alvor]”. A elaboração do Plano é confiada ao arquitecto Frederico George.

Apresentado o Esboceto (Agosto de 1966), a DGSU recomenda (30.12.1967) “que esses estudos sejam conduzidos em termos da sua realização poder responder à viabilidade do desenvolvimento turístico, não só por reforçadas disposições vinculativas, mas sobretudo por adopção de uma adequada estratégia na realização, e pela criação, como nos parece indispensável, da Entidade Administrativa já votada pela Comissão Consultiva Distrital.”¹¹.

Em 1968, o Antepiano prevê oito “zonas habitacionais” (Porto de Mós, Torralta, Lagos, Albardeira, Meia Praia, Palmares, Odeáxere e Mexilhoeira Grande), cada uma formada de vários “núcleos”, ocupados por residentes, por turistas ou por ambos. As densidades vão, assim, de 28 habitantes/hectare a 355 (num dos Núcleos Residentes de Lagos). A “Forma de Actuação” não se ocupa da “lei da procura (mercados turísticos)”, mas sim dos outros dois “pontos de base que mais pesam no desenvolvimento do plano [de ordenamento do território]”: a “acção da iniciativa estatal ou para-estatal e a acção da iniciativa privada”. Lembra, com base no Relatório do GTPRA, a intervenção do Estado em matéria de infra-estruturas públicas e dos “problemas ligados ao regime de propriedade e dentro de uma política de solos”. No Sector 3, “não se dispõe de área de significativo valor turístico de propriedade não privada” e “o presente regime de propriedade, pela sua excessiva compartimentação fundiária e a diversidade de interesses em causa, constitui um obstáculo ao estabelecimento de prioridades”. Daí resulta uma proposta: “Na impossibilidade óbvia do Estado, directa ou indirectamente, adquirir todos os terrenos particulares a abranger por ocupações turísticas, parece, no entanto, oportuno procurar promover uma adequada política de solos com base na propriedade privada, de forma a assegurar-se o melhor desenvolvimento na concretização do plano”. Para o efeito, é sugerida a proposta de medidas legislativas, para uma “forma de emparcelamento turístico”.

Depois, o Antepiano considera “como prioritárias aquelas realizações que correspondam, em linhas gerais, (i) ao alojamento do maior número de turistas, (ii) ao maior apoio nas infra-estruturas existentes, (iii) ao menor compromisso de terreno”. Daqui resulta a baixa prioridade para a urbanização da zona da Meia Praia, “que a par das reais potencialidades turísticas já referidas particularmente para esta zona, como sejam a sua capacidade de alojamento turístico, o seu valor panorâmico, a sua aptidão urbana e a exten-

¹¹ Parecer da Comissão de Revisão da DGSU, sobre o Esboceto do Sector 3, ao qual temos acesso limitado e indirecto.

são da sua praia, ela reúne uma série de condicionamentos a atender como ponto de partida para a realização de empreendimentos turísticos”. Assim, “aceita-se como mais oportuno prever, numa fase inicial de actuação, todas as ocupações urbanas que constituam naturais expansões dos aglomerados populacionais existentes, e que mais se apoiem nas infra-estruturas existentes ou careçam de simples extensão das mesmas”. Estes princípios são consagrados no Regulamento.

Em 1972, a Comissão de Revisão da DGSU (18.01.1972) ignora as “Formas de Actuação” e critica os pontos do Regulamento que as tentam implementar. Algo muda em relação a 1967, pois o Parecer da mesma Comissão sobre o Esboceto (30.12.1967), no qual já figuram os mesmos pontos, considera tratar-se “de um critério que, pelas suas evidentes vantagens, não está sujeito a contestação”; as “Formas de Actuação” são, igualmente, ignoradas no Parecer do CSOPT (22.1.1974), que conclui poder o Antepiano “servir de base a estudos ulteriores, tidas em conta as observações formuladas”. O Ministro exara despacho (23.3.1974): “Dou a minha aprovação, nas condições preconizadas no presente parecer e sublinhando, em especial, a necessidade de remodelação do projecto de regulamento, ao plano geral de urbanização da zona de Lagos-Meia Praia. O andamento dos projectos referentes a conjuntos turísticos também deverá ser imediatamente retomado nos termos legais”¹². Em 1966 e 1968, o Esboceto e o Antepiano propõem medidas de Política de Solos; em 1973/1974, a DGSU, o CSOPT e o Ministro ignoram estas medidas.

– **Sector 4 (de Alvor à Praia da Rocha)** – O sector 4 ocupa 4 800 hectares a Norte da costa entre Alvor e a Praia da Rocha e a elaboração do respectivo Plano é confiada ao arquitecto Conceição Silva. Em 1969, o Antepiano começa por reconhecer que “a ausência de uma política efectiva com capacidade intervencionista no desenvolvimento turístico do Algarve e a falta de um plano coordenado de investimentos e fomento para a Província caracterizam o presente plano como uma base para uma programação futura e não como uma resposta a necessidades programadas”. O Antepiano compatibiliza o “Conservar e Desenvolver”, ao ter como “preocupação fundamental a preservação dos valores naturais, como praias, arribas, áreas de cultivo e irrigadas e zonas arborizadas” e, por outro lado, “localizar as zonas de ocupação fora das zonas de valores naturais a manter, concentrando-as tanto quanto possível”.

As Zonas Livres (Áreas Agrícolas e Irrigadas, Orla Litoral e Áreas Verdes) integram o “conjunto de zonas “non edificandi” onde não é prevista qualquer ocupação”, salvo as excepções previstas no Regulamento. O conjunto de disposições sobre estas Zonas é “o mais importante de um Plano Di-

¹² A alteração da prioridade da urbanização da Meia Praia parece ter a ver com o projecto de Palmares, então em desenvolvimento.

rector pois da sua observância rigorosa depende a salvaguarda dos valores de espaço, fundamentais para a conservação do valor intrínseco da região. Na realidade, a conservação, quer das zonas de uso agrícola quer das zonas de beleza natural é objectivo primeiro do presente plano. Não menos importantes são as zonas denominadas verde-campo e verde-parque, por indispensáveis ao enquadramento, integração e funcionamento, principalmente das zonas turísticas”.

Na Estrutura Geral do Plano, a concentração das Zonas de Ocupação pretende “o máximo aproveitamento das potencialidades da estrutura existente, isto é, aproveitamento da localização dos núcleos, equipamento e infra-estrutura existentes. Julgou-se que não seria operante uma profunda alteração da actual estrutura do Sector, ou que contrariasse de modo sensível as tendências da evolução.

Assim, a distribuição dos núcleos turísticos foi feita predominantemente nas orlas litorais marítimas, concentrando-se na Praia dos 3 Irmãos, Vau e Rocha, e separados por dois pontos de descontinuidade, um na ponte de S. João de Arens, outro em frente da zona de Tróia. Há ainda a considerar os núcleos de índole turística do interior e a zona turística do Vale de França que se desenvolve perpendicularmente à costa, estabelecendo uma ligação entre esta e o interior; [...] Por seu lado, os núcleos considerados de população residente foram localizados em função dos núcleos existentes e muito especialmente Portimão”, cujo carácter urbano deve ser reforçado. Na elaboração do Plano, “tiveram que ser considerados os compromissos com realizações de índole turística, o que condicionou bastante a estruturação geral do Sector. Assim, não foi possível satisfazer de forma clara a exigência de uma ocupação de costa descontínua, nem defender integralmente a zona agrícola interior”. O Parecer do CSOPT “recomenda, mais uma vez, que as poucas descontinuidades sejam intransigentemente defendidas”.

Os Núcleos de Ocupação podem ser Residentes e Turísticos. Há sete Núcleos Residentes, com uma população de 56 370 habitantes, em 1990: Montes de Alvor, Chão das Donas, Cardosas, Bemparece, Três Bicos, Portimão e Alvor. Para Alvor, “Prevê-se a manutenção das suas características actuais, devendo as novas zonas habitacionais previstas não alterar nem afrontar as construções antigas. Assim, será necessário, tal como para as zonas de Portimão definidas como de interesse, assegurar os investimentos necessários à conservação e renovação destes centros, cuja existência é importante para a caracterização dos respectivos aglomerados”. Há dez Núcleos Turísticos, cuja estrutura “assenta no estabelecimento de mais de 50% de área livre de ocupação a tratar como áreas verdes especializadas, onde, de um modo geral, será localizado o equipamento de recreio e desporto a programar efectivamente quando da elaboração dos planos dos núcleos turísticos”. Estes dez Núcleos Turísticos são de dois tipos: (i) Complexos Turísticos são “vastas zonas sujeitas a um desenvolvimento de conjunto, os núcleos de Penina, Bemparece, Vale da Zorra,

Bemposta e 3 Irmãos e em parte os núcleos de Vau e Vale da França. Com densidades brutas que oscilam em média entre os 40 e 50 habitantes/hectare, constituem zonas turísticas de baixa densidade com amplas zonas livres a tratar e arborizar”; (ii) Zonas Turísticas Parcelares são “as zonas turísticas que incidem sobre um grande parcelamento do terreno, sendo praticamente impossível o desenvolvimento sem planos de conjunto e de pormenor que só poderão ser elaborados por parte dos poderes públicos”; estão neste caso: “Tróia – Zona turística de baixa densidade poderá ser objecto de planos parcelares sucessivos” e “Rocha – Zona turística de alta densidade é praticamente a única com características de forte urbanidade e concentração” (vide o número 2 do anexo ao ponto 9.3).

Segundo o Antepiano, “parece que será indispensável dar força de lei aos princípios orientadores do presente plano, [o sublinhado é nosso] nomeadamente: Preservação dos valores naturais; Respeito das zonas “non aedificandi”; Criação de zonas de parque público. Por outro lado, deverão criar-se condições que facilitem o agrupamento de proprietários para a elaboração de planos de conjunto”.

O Parecer do CSOPT (26.7.1973) reconhece existir uma “explosão” de expansão urbana “que urge efectivamente controlar: na cidade, pela revisão urgente do seu plano de urbanização [...] e na zona costeira e território contíguo por um plano sectorial, que bem pode ser o proposto em face da generalidade das suas disposições, a concretizar por planos parciais e de pormenor, em curto prazo. Em face porém do aguilhão da especulação e porque não se deseja uma linha contínua de empreendimentos turísticos entre Portimão e Alvor, torna-se indispensável garantir as zonas intercalares destinadas a separar os vários núcleos, designadas no estudo por «verde-campo» e «verde-parque». A simples vinculação, em planos de urbanização, de certas áreas para zonas verdes ou agrícolas, em contiguidade ou nas proximidades de áreas de desenvolvimento turístico ou urbano, nomeadamente na faixa litoral e junto aos grandes aglomerados populacionais, tem-se mostrado, praticamente, ineficaz (veja-se o que vem acontecendo na Costa do Sol, entre Lisboa e Cascais)”. O CSOPT propõe: “a aquisição dos respectivos terrenos pelo Estado ou pelas Autarquias locais, com encargos a distribuir pelos proprietários beneficiados pelos empreendimentos turísticos ou urbanos.

Não pode, assim, o Conselho deixar de dar a devida ênfase à indispensabilidade do aperfeiçoamento das medidas de disciplina para o respeito dos planeamentos que sejam aprovados pelo Governo”. O Parecer do CSOPT reconhece que o Antepiano “está em condições de merecer aprovação, e deverá servir de base aos estudos ulteriores, tidas em conta as observações formuladas”. Passados nove meses (15.4.1974), o Ministro exara despacho: “Homologo, no entendimento de que o Plano deverá ser revisto em função das observações feitas no presente parecer”. O Ministro ignora as propostas vinculativas e de Política de Solos do Antepiano e do Parecer do CSOP.

– **Sector 5** – O Sector 5 ocupa uma área que desconhecemos a Norte da linha de costa, do concelho de Lagoa, retirando parte da área deste concelho, inicialmente integrada no Sector 6. O Plano é elaborado pelo arquitecto António Rodrigues, já a trabalhar na Câmara de Lagoa (*Gazeta de Lagoa*, 7.8.1998). Em 1973, o Antepiano do Sector 5 é uma iniciativa tardia e atípica do Planeamento Sub-Regional. Propõe uma capacidade de 25 000 habitantes, repartidos entre 15 000 da “População turística da orla marítima (3 500 em hotéis e 11 500 no restante) e 10 000 de “População turística no interior rural” (2 000 em hotéis e 8 000 no restante). O Antepiano destaca “o crescente interesse que vem a despertar o interior rural, não só para a fixação de famílias idosas reformadas, oriundas dos países do Norte da Europa, mas também para o estabelecimento de complexos turísticos com baixas densidades populacionais de características de vilegiatura e repouso especiais”. Propõe a estrada municipal do Parchal a Carvoeiro e Senhora da Rocha, “suficientemente afastada da costa para que a sua abertura não venha a provocar solicitações comprometedoras para a preservação paisagística da falésia”.

– **Sector 6** – O Sector 6 compreende a costa desde Alporcinhos até à Praia da Galé, “com uma profundidade tal em relação à costa, que inclui as povoações existentes mais próximas, nomeadamente Porches, Alcantarilha, Pêra e Guia”. O Sector 6 estende-se sobre três concelhos, mas o Sector 5 acaba por ocupar todo o concelho de Lagoa e o Sector 7 todo o concelho de Albufeira. O Planeamento do Sector 6 não ultrapassa a fase do Esboçeto (30.6.1966). São propostas sete Zonas Edificadas, nas quais se instalam os Núcleos Turísticos. Na primeira Zona (praias da Senhora da Rocha e da Cova Redonda) são previstas “construções de pequena altura, sempre que possível agrupadas”, num quadro “de excepcional interesse paisagístico, aptas para um turismo de luxo e para uma população reduzida, instalada em moradias de férias”, mas as 3 500 camas previstas são consideradas excessivas e fonte de polémica. A segunda Zona ocupa “uma expansão urbana de Armação de Pêra, desenvolvida no sentido Noroeste [...] para estruturação de um núcleo que venha a ser o ponto de apoio e de irradiação do Centro Turístico”; nela são previstas 7 500 camas, incluindo as 2 000 existentes. A terceira inclui, separados pela ribeira de Espiche, “dois núcleos turísticos (Praia Grande e Salgados, cada um com 9 500 camas), em contacto com a larga e extensa praia que vai de Armação de Pêra até à Ponta da Galé”. A quarta e a quinta Zonas são formadas pela expansão urbana de Pêra e de Alcantarilha. A sexta é “uma área de construção muito condicionada, junto à Praia da Galé”, com 356 camas. A sétima e última Zona é um “Núcleo rural [Vale de Parra] a estruturar e a equipar para centro local de aproveitamento agrícola”. Nas Zonas Edificadas onde tal se justifica, há a preocupação de “manter rigorosamente a ideia de uma separação de núcleos por meio dos obstáculos naturais e pela disposição de manchas verdes de divisória e enquadramento. Determinada a área disponível, considerámos apenas 50% para área utilizá-

vel”. É prevista “como elemento de grande interesse”, a criação de “um porto para embarcações de recreio na foz da ribeira de Alcantarilha, o qual servirá de importante apoio para o núcleo piscatório existente”. Sobre “Utilização Agrícola”, são definidas “as áreas de carácter rural que devem ser mantidas, os espaços mais arborizados ou de maior aptidão para a arborização, e, ainda, os solos de qualidade a reservar para agricultura”. A correcta utilização agrícola exige estudo especializado, que promova “as medidas adequadas para se fomentar a exploração agrícola e tirar o máximo rendimento de tais zonas que, além de prejudicadas pelo êxodo das populações locais, verificado nos últimos tempos, e pela deficiência e desinteresse com que são cultivadas – correm o grave risco de um total abandono em face da súbita valorização das terras para construção de moradias e de instalações turísticas”. Em matéria de Zonas Verdes, “As bases ecológicas obtidas, embora de carácter geral, dão indicação para a distribuição dos parques a organizar, e para as principais cortinas verdes de enquadramento e de protecção”.

Luigi Dodi (15.2.1967), num curto parecer, lembra, nomeadamente, que a largura da faixa de protecção costeira de 125 a 150 metros, “foi reduzida no projecto a 50-80-100 metros”; considera “aconselhável manter os valores adoptados”, nomeadamente, “na zona muito delicada da Senhora da Rocha”. O parecer da DGSH, entre outros, contraria “a construção de edifícios próximos da crista da falésia”, defende que, em Armação de Pêra, “não convém prever novas construções ao longo da orla marítima” e, sobre o cordão dunar da praia Grande e Salgados, não convém “destruir essas dunas, devendo a construção ficar afastada delas, sendo imprescindível disciplinar-se o seu atravessamento para acesso à praia”. A Comissão de Revisão da DGSU dá o seu parecer (6.5.1968) e a CM de Silves demora quase cinco anos (de 5.8.1966 a 21.4.1971) a pronunciar-se sobre o Esboceto, “por lhe parecer não lhe cumprir fazê-lo”, pois entende ser a Comissão Consultiva Regional de Urbanização quem o cumpre emitir. Uma vez informado, o MOP decide dar “brevidade à apreciação pelos serviços” (6.5.1971). No Parecer de 1972 (25.1.1972), a Comissão de Revisão da DGSU propõe, nomeadamente, a redução de 10% da “população turística” porque “Estes números representam as máximas que se julgam admissíveis quanto à população turística, e foram baseados no estudo das capacidades dos areais das praias, feito com o objectivo de evitar a sua saturação”.

O CSOPT¹³ conclui que o Esboceto “está em condições de servir de base ao prosseguimento dos estudos, desde que se tenham em consideração as observações contidas no corpo da consulta” e acrescenta, durante a reunião, que “Se justifica a promulgação das medidas cautelares”, nos termos aprovados: “tendo-se verificado que em algumas das áreas de paisagens mais valiosas, a proteger, têm sido autorizadas construções, mesmo em desacordo com os pla-

¹³ Parecer do CSOPT, (n.º 3 882-IV, p. 40).

nos já elaborados, entende o Conselho que para se garantir a utilidade dos estudos de planeamento em curso parece justificar-se a promulgação das medidas cautelares, previstas no Decreto-Lei n.º 576/70, no seu artigo primeiro, abrangendo o território que foi objecto do presente parecer”. O Ministro exara despacho (17.2.1973): “Com a homologação do presente parecer é agora solicitada a D.G.S.U. para a tarefa, aliás muito instante, de converter o esboçeto em plano geral de urbanização. Confiamos que encontrará a fórmula mais adequada para o promover em prazo especialmente curto.

Nas condições actuais, de intensa iniciativa urbanística e turística, não me parece curial sujeitar toda a faixa litoral do Algarve a medidas preventivas, mesmo quando apenas abrangendo a dependência de autorização da Administração. Isso somente poderá ser considerado nas circunstâncias estritas da Lei, ou seja, consoante o disposto no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro [é a Lei de Solos, em vigor], conjugado com a parte final do n.º 1 do mesmo artigo. A tal respeito, também caberá à D.G.S.U. pronunciar-se”. O processo continua, no quadro da formação da urbe urbano-turística, com origem em Armação de Pêra.

– **Sector 7** – O Sector 7 compreende 5 000 hectares, a Norte da linha de costa que vai de Poente da Praia da Galé até Vilamoura, e deve ser elaborado pelo arquitecto Norberto Correa, urbanista da Câmara de Albufeira e responsável pelo Plano do Sector 6. Apesar de insistências da Câmara Municipal, a DGSU só decide elaborar o Plano do Sector 7 (4.8.1965), mais de três anos depois da iniciativa da Direcção de Urbanização de Faro, de Maio de 1962. Passado mais de um ano, a CM lembra à DGSU (17.9.1965) que “desde há muito que vimos pugnando pela estruturação do planeamento físico da orla marginal do Concelho, onde tantas e tantas iniciativas tem surgido, impondo-se uma coordenação de conjunto, e uma base para as redes de infra-estruturas” e retoma a questão do contrato com o urbanista, assinado meses depois (17.1.1966). Em Janeiro de 1967, o urbanista continua a aguardar o levantamento, mas informa ter elaborado, em Agosto de 1966, “uma planta geral esquemática com a indicação dos vários núcleos turísticos previstos ou em estudo, e ainda as expansões admitidas”, solicita à DGSU “o levantamento para o estudo em epígrafe” e anexa “a delimitação da área a levantar” a qual “corresponde ao alargamento que foi sugerido pelos Serviços” (não temos acesso a estes elementos). Passam mais de cinco anos, e a DGSU ainda está ocupada a afirmar ser “geralmente aceite que a zona de Albufeira é uma zona de marcado interesse turístico e a DGT já teve ocasião de considerá-la uma zona turística de actuação prioritária. Importa, por isso, que a DGSU e a DGT acordem o caminho a seguir quanto à fixação dos princípios a que deve obedecer o seu desenvolvimento e que estabeleçam urgente contacto com a CM, com vista à organização do respectivo planeamento” (15.05.1971). Dois anos depois (23.06.1973), a DGSU informa o Ministro estar o “estudo do Sector VII do Algarve em termos que merecem atenção imediata com

vista não só a precaver situações de ocupação territorial irremediáveis [...] como ainda pela necessidade de se estabelecer uma política urbanística futura que neste momento não existe” e propõe que “seja a Direcção-Geral a conduzir os estudos nos moldes já adoptados em áreas similares”. O Ministro despacha: “Concordo inteiramente. Acontece, porém, que o assunto foi objecto de um despacho em processo próprio respeitante especificamente à actuação das CMs nestas matérias. Deverá, pois, recordar-se o despacho já proferido e esclarecer o grau de execução que entretanto lhe foi dado” (23.6.1973). A vila de Albufeira e o litoral do concelho chegam ao 25 de Abril sem planeamento urbanístico nem ordenamento do território.

– **Vilamoura** – Vilamoura é “um dos poucos mas bem apetrechados núcleos”, onde, em 1964, a DGSU prevê concentrar o alojamento turístico, “inteiramente a cargo duma iniciativa privada, embora enquadrada na orientação que oficialmente os preconizou” (GTPRA, 15.3.1966). É prevista uma população residente de 12 000 habitantes e uma população turística de 38 000 e mais 10 000 no exterior, num projecto que “gira em volta de um conceito actualizado de organização urbana que tem a melhor exemplificação nas Novas Cidades inglesas e que se adapta – quase diremos, melhor se aplica – a estâncias turísticas de grandes dimensões, como Vilamoura” (Parecer GTPRA). A formalização do processo é simples e rápida, pois “Após estudos preliminares, de carácter técnico e económico, requereu a empresa promotora, em 5 de Outubro de 1964, que lhe fossem oficialmente definidas as possibilidades e limitações do empreendimento pretendido, o que foi satisfeito em informação desta Direcção-Geral, merecedora de concordância de Sua Excelência o Ministro, por despacho de 2.XI.64”. A Lusotur apresenta para aprovação oficial (3.11.1965) o Antepiano de Urbanização da Estação Turística de Vilamoura. Pela mesma altura, é submetida a apreciação preliminar da DGSU uma proposta relativa aos Aspectos Administrativos, com vista a poder ser definido um regime equitativo¹⁴. A área submetida a estudo de urbanização é de 1 054 hectares, dos quais, 323 são de espaços verdes; é prevista uma grande exploração agro-pecuária em 577 hectares, por acréscimo da rentabilidade geral e por factor de segurança.

– **Sector 8** – Em 1967, a CM de Loulé (13.9.1967) delibera “proceder à remodelação do antepiano de urbanização de Quarteira [...] e à elaboração do plano director desde Quarteira ao limite nascente do concelho”. Frederico George, o urbanista escolhido, propõe à CM (15.5.1968) estudar o “Plano orientador genérico da região de Quarteira [...] influências recíprocas das povoações situadas a Norte da Zona, tais como Boliqueime e Almancil, e as ocupações criadas tanto pelos empreendimentos já aprovados, como por ou-

¹⁴ A empresa solicita a Marcelo Caetano o estudo de um regime administrativo adequado à escala e às especiais condições do empreendimento, que submete ao MOP e ao Presidente da CM de Loulé (Relatório e Contas da Lusotur, Sociedade Financeira de Turismo SARL, exercício de 1965).

tras ocupações eventualmente a criar; traçado viário articulado com os traçados existentes ou já aprovados; reserva de sítios, agrupamentos arquitectónicos que, pelo seu interesse histórico ou panorâmico, convenha conservar e ainda edifícios que, pelo seu interesse arquitectónico ou qualquer outro sejam de manter”.

O estudo propõe a preservação das áreas de pinhal, dunas e sapal, como Reservas da Natureza, de panorâmicas de interesse geral e dos elementos fundamentais da paisagem rural, assim como as áreas interditas à construção. O desenvolvimento assenta na capacidade máxima de 75 000 camas turísticas, das quais 60 000 já se encontram comprometidas, “definindo um critério a curto prazo e um critério de prioridades”. O estudo já inclui 7 250 camas para os Morgadinhos (a actual Vila Sol e dois empreendimentos, a Norte), não estando ainda prevista a Quinta do Lago. As novas zonas a criar são Alto do Forte Novo, Forte Novo, Fonte Santa e Cerro da Maia, num total de 9 000 turistas. Nas Áreas Urbanas, propõe relacionar e estruturar os vários compromissos, “fomento de carácter popular de Quarteira para 24 000 camas turísticas e 6 000 residentes”, delimitação “de áreas de aptidão para ocupação urbano-turística” e de “áreas de expansão em Almancil e Boliqueime”. É proposta a defesa das zonas aptas para a agricultura intensiva e dos melhores terrenos para a agricultura tradicional e a florestação das zonas de compartimentação com matas paraclimáticas. Defende a “Máxima economia das estradas a construir, aproveitando, sempre que possível, as vias existentes”. No Parecer da DGT (3.3.1972), figura o Parque Natural até Cacela, o diversificar a economia e a ligação entre Quarteira e a Marina de Vilamoura. O CSOPT (26.7.1973) é de parecer que o plano, tidas em conta as observações formuladas, “está em condições de merecer aprovação e servir de base ao prosseguimento dos estudos de desenvolvimento”. O Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação (15.4.1974) despacha: “Homologo, no entendimento de que se trata de um estudo preliminar”. Desde a decisão inicial da CM de Loulé, passam seis anos e meio para se chegar a “um estudo preliminar”.

– **Sector 11 (Cacela a Vila Real de Santo António)** – O Sector 11 compreende 7 500 hectares, com 12 km de costa, limitado a Norte pela “linha que segue os primeiros contrafortes da Serra”; a elaboração do plano é confiada ao arquitecto Manuel Laginha, apoiado pelos arquitectos Pedro Cid e Vasconcellos Esteves. O Desenvolvimento Turístico prevê, no horizonte de 1990, 45 000 turistas numa população global de 84 000 pessoas. Estes turistas alojar-se-ão em hotéis, pousadas, pensões etc. (40%), em blocos de residências (40%), em habitações unifamiliare (10%) e em centros de campismo (10%). Os “serventuários directos, ou seja o pessoal dirigente e de serviço de toda a hotelaria, bem como os empregados de todo o equipamento das unidades” serão 17 000 (38% do número de turistas).

A Ocupação do Terreno inclui, nomeadamente, as “Unidades turísticas de grande ocupação”, localizadas em terrenos do Domínio Público (faixa

arenosa e Matas Nacionais) e com edifícios em altura até 18 andares, o que “poderá permitir aos poderes públicos a formação de um primeiro impulso financeiro, excedendo talvez em possibilidades de lucro os encargos aqui assumidos”. Serão criadas cinco destas novas unidades, com capacidades populacionais de 8 500, 7 000, 5 000 e 4 700 habitantes, num total de 31 000 habitantes (28 230 dos quais são turistas). Segundo a proposta, “O partido arquitectónico adoptado para estes núcleos consiste, essencialmente, na criação de uma plataforma artificial, ao nível da crista da duna e distando em média 200 metros da orla marítima. Esta plataforma que cobre as zonas de estacionamento e serviço possui aberturas superiores para acessos, ventilação e iluminação natural. Haverá, assim, uma vasta esplanada sobre elevada que poderá desenvolver-se em vários níveis e onde se instalam: cafés, restaurantes, boîtes, cinemas, piscinas, etc., etc. [...]. Acima das coberturas deste rés-do-chão, erguem-se os variados volumes dos corpos de hotelaria e de habitação, já com um carácter mais cosmopolita, não parecendo de aceitar edifícios em altura com um carácter pretensamente regional, de que já há alguns tristes exemplos”.

Das duas Unidades junto a Monte Gordo, a de Nascente terá capacidade para 5 000 habitantes (4 550 turistas) e a de Poente com capacidade para 4 700 habitantes (4 300 turistas), “integrando o empreendimento «Retur», situado no Pinhal do Gancho”. Ainda mais a Nascente, no sítio de Três Paus, localiza-se outra Unidade com capacidade para 7 000 habitantes. Assim, “Situadas na orla marítima e alinhadas ao longo da praia, estas unidades ocuparão uma posição privilegiada entre o extenso areal e as matas”. O Pinhal do Gancho, com 70 hectares, “constitui a única peça natural de composição urbanística que corta a monótona continuidade da costa, numa extensão de 12 km” e “seria a última, dentro de uma área de milhares de hectares, que deveria ser utilizada para construção”. É proposta a sua integração nas Matas Nacionais, como “a única forma que nos parece eficaz para garantir a preservação e a conservação desta propriedade”.

Para Lagoa, é previsto um aglomerado urbano autónomo, com 10 170 habitantes, uma unidade de grande ocupação (7 800 habitantes) e criar uma zona residencial de baixa densidade, com predomínio de moradias e capacidade para 1 600 habitantes. O conjunto turístico do Monte da Lagoa é parte de uma propriedade particular, com capacidade para 1 100 turistas e “deverá ser construída de acordo com um programa de exploração, a apresentar pelo proprietário, que defina com clareza uma unidade hoteleira e nunca um loteamento. Esse programa deverá especificar o número e qualidade das instalações hoteleiras e residenciais, bem como todo o equipamento que deverá ter em conta a existência da Lagoa”. A lagoa, uma vez criada, passaria ao Domínio Público, negociação a cargo da Entidade Administrativa.

Para as áreas de propriedades fraccionadas, “ter-se-á como sendo a ocupação de baixa densidade a fórmula que melhor se coaduna com as dificulda-

des de controle”. Em matéria de Renovação Urbana, é previsto o Replaneamento para Monte Gordo e Vila Real de Santo António. Haverá Recuperação Urbana em Vila Real e Castro Marim e Conservação Urbana em Cacela.

A Ocupação Rural será predominante, “não propriamente por razões de estética paisagística, mas sobretudo por correspondência com uma função agrícola autêntica que também terá de ser preservada no conjunto do Sector, mau grado as já conhecidas tendências para a sua desvirtuação. Para garantir essa função essencial e também o seu carácter (uma vez que se reconhece o inconveniente de todo o terreno se converter em urbano), será forçoso que superiormente se definam medidas disciplinares rigorosas, se possível com equidade social, já aplicáveis”.

O Antepiano conclui: “1 – Aproveitamento máximo dos valores urbanísticos na posse do Estado, com o objectivo de garantir uma sólida base de financiamento para todo o empreendimento; 2 – Utilização integral do potencial turístico da Região, garantindo, simultaneamente, a salvaguarda dos seus valores paisagísticos, económicos e humanos; 3 – Delimitação e regulamentação nítidas das zonas sujeitas a pressões dos interesses privados, sem deixar de abrir largo campo à iniciativa particular – no domínio da realização mas não da especulação; 4 – Adopção de um critério de planeamento, por unidades autónomas, com elevado grau de elasticidade que permita os sucessivos ajustamentos que a prática aconselhar; 5 – Exigência de programas globais, do ponto de vista administrativo e técnico, para todos os empreendimentos, particularmente, nos quais se defina com clareza a sua integração no conjunto e excluindo, portanto, o vulgar loteamento”.

O Parecer da CM (3.9.1969) detalha o fracasso da maioria das propostas do PRA, mas não é tido em consideração, “dado que, para os serviços da DGSU, o Antepiano é usado como elemento básico orientador do desenvolvimento urbanístico do Concelho” (memorial da CM ao MOP, Dezembro de 1971). A proposta de Relatório do CSOPT é apresentada antes do 25 de Abril e, já depois, o Conselho (1.8.1974) apenas conclui que o Plano Regional do Sector 11 “está em condições de servir de base ao prosseguimento dos estudos, tidas em conta as observações formuladas”. Ignoramos a existência de despacho ministerial sobre este Parecer.

– **As Câmaras Municipais** – Ainda no âmbito do PRA, a DGSU trava iniciativas de planeamento urbanístico e do território, em Armação de Pêra e Albufeira, com o argumento de esperar pelas orientações do Plano Regional, que acabam por não ser definidas; nenhum dos três documentos estruturantes do PRA refere problemas com as autarquias.

A colaboração das Câmaras Municipais com o Planeamento Sub-Regional é mais complexa do que o CT e a DGSU dão a entender. Em Novembro de 1967 (Carlos Ramos, 1967: 5), o CT faz “um apelo às autarquias locais para uma coordenação de esforços no sentido de se fazer cumprir os estudos elaborados”, esquecendo ser Salazar o «Ministro do Turismo». Em

1972 (notas da DGSU de 22 e 28 de Fevereiro), o DGSU informa o Ministro que “Felizmente, não foram muitos os concelhos que assim não compreenderam, e a iniciativa privada também ajudou, pois entendeu a tempo que se tratava de proteger os seus próprios investimentos”. Esta informação parece ser um texto politicamente correcto da actualidade e não uma avaliação objectiva do papel das CMs no Planeamento Sub-Regional: o planeamento nos Sectores 5, 6, 7 e 8 é de iniciativa municipal e, nos casos em que as Câmaras de Silves, Portimão e Vila Real de Santo António não colaboram com a DGSU ou criticam as suas propostas, têm algum fundamento para o fazer. Mencionar que “a iniciativa privada também ajudou” é ignorar o ultrapassar do PRA e do Planeamento Sub-Regional pela urbanização dispersa, de licenciamento municipal, com a aprovação da Administração e do Governo.

– **O balanço possível** – Em 1972 (nota da DGSU, 28.02.1972), os Planos dos Sectores 3, 4 e 11 estão completos, o do Sector 6 está na fase de esboço e “Estão em curso os estudos de mais três sectores: um já na fase de plano (com o esboço concluído) – sector 5, os outros na fase de “esboço” – sectores 7 e 8”. Em 1973, é proposto (PC, 1973: 252) um estudo regional prioritário sobre o “Ordenamento da sub-região Algarve, com particular incidência quanto ao desenvolvimento urbano-turístico e à localização de certo tipo de actividades industriais” e, em 1974 (PC, 1974: 325), é decidido o “arranque no 1.º triénio, dos planos territoriais respeitantes às áreas seguintes: sectores 1, 2, 7, 9 e 10 do Plano Regional do Algarve”. Fica a impressão que, não fora o 25 de Abril, a burocracia teria continuado a «planear», continuidade retomada em 1979, com o PGU da Área Territorial do Algarve. Como acontece com o PRA, as propostas técnicas aparentadas com vinculação do uso ou ocupação do território ou Política de Solos são ignoradas pelo Governo. A responsabilidade deste ignorar cabe, em última análise, a dois ditadores, a quem não falta poder: Salazar e Marcelo Caetano.

12.3. O Ordenamento do Território do Algarve, entre 1974 e 1986

O Gabinete de Planeamento da Região do Algarve, criado em Junho de 1975 e extinto entre 1978 e 1981¹⁵, tem “como atribuições imediatas superintender, orientar e coordenar a definição e concretização dos objectivos e prioridades a respeitar no ordenamento do ambiente urbanístico e do Equipamento Social da Região Algarve, assegurando a sua inserção na política geral e sectorial do Governo”. Assume as competências da CRTA para a “realização das infra-estruturas de interesse turístico”, intervém na criação do Parque Natural da Ria Formosa e antecipa algumas das funções da futura CCRA.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 278/75, de 5 de Junho; Despacho Normativo n.º 324/78, de 12 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 121/81, de 23 de Maio.

Entre Outubro e Novembro de 1979, em reuniões entre o Governo e as Câmaras Municipais do Algarve, é “unanimemente apoiada a necessidade de elaboração de estudos coordenadores de ordenamento territorial”. Depois, o Governo¹⁶ reconhece que “A situação atingida é, por isso, mais grave do que à data da criação do GAPA, tornando-se urgente a adopção das medidas necessárias para desbloquear a situação, dessa forma se obstando a que sejam os particulares a conduzir um processo em que a Administração deverá ter um papel predominante” e decide que “O ordenamento da área territorial do Algarve será assegurado pela DGPU no cumprimento das suas atribuições”. Será um “trabalho, fundamentalmente, de coordenação e compatibilização intersectorial e de coordenação interconcelhia”, a cargo do DGPU, que pode delegar. É decidido elaborar o Plano de Ordenamento Territorial do Algarve (POTA), posteriormente designado por PGU da Área Territorial do Algarve. Esta decisão é tomada por um Secretário de Estado de um Governo de Gestão, a menos de um mês de ser substituído pelo Governo da Aliança Democrática, apoiado por uma maioria absoluta no Parlamento.

O Programa do Plano¹⁷ não faz referência específica ao turismo e toda a experiência do Plano Regional do Algarve é esquecida. Os “passos de análise” incluem, nomeadamente, a “ANÁLISE DE CONDICIONANTES, de ordem ecológica, sociocultural, histórico-arquitectónica”, que permitam a breve prazo “dispor dum quadro de áreas a defender, e que juntamente com a classificação de capacidades de uso do solo, medidas legais restritivas às construções e compromissos urbanísticos existentes, nos dêem à escala regional Carta de Restrições, ou Plano Negativo”. Estas condicionantes deverão responder, entre outras, às seguintes questões: “(i) limitações à expansão urbana e à implantação de actividades económicas, nomeadamente ao turismo, por razões de ordem ecológica, (ii) limiares de ocupações turísticas, calculados em termos de recursos e populações existentes, e com vista à preservação de valores socioculturais, (iii) máximos de população residente em cada zona, face aos recursos hídricos e máximos de população flutuante, derivado sobretudo do turismo”. Meses depois, o então Plano de Ordenamento Territorial do Algarve pretende “contribuir para que o espaço seja organizado a partir duma análise funcional e reequilíbrio da rede urbana da região, a fim de melhorar as condições de acessibilidade de toda a população aos bens e serviços que lhe são essenciais. E entendemo-lo como um exercício integrado de Planeamento, em que se procura não privilegiar nenhuma das análises sectoriais que o compõem” (Almeida, 1981: 4). No final de 1981, a Assembleia Distrital do Algarve decide elaborar o Plano de Ordenamento da Região Algarvia, em aparente alternativa aos trabalhos do POTA, mas não encontramos in-

¹⁶ Despacho do Secretário de Estado do Urbanismo e Ambiente, 14.12.1979.

¹⁷ Plano anunciado à Região em 29.5.1981, Documento da DGPU.

formação sobre trabalhos realizados. Neste Plano, o «Conservar» e «Desenvolver» dá lugar ao «Conservar» e «Limitar o Turismo». O PGU, que dá continuidade ao POTA, ignora o acervo do PRA, não se relaciona com os poucos planos de escala local (acompanhados pela DGPU) e não é tido em conta pela CCRA, na elaboração do PDR 1986-1990. O Relatório sobre Cenários (DGPU, Maio de 1986) “constitui a última peça da fase atingida pelo PGU da Área Territorial do Algarve”. Em nenhum momento se sente ímpeto político, apesar (ou talvez por isso) dos trabalhos do Plano decorrerem sob sucessivos governos. Ignoramos se a elaboração do PGU foi parada por reconhecimento da inutilidade do esforço desenvolvido, pelo novo Ministério do Plano e Administração do Território.

12.4. 1991: Plano Regional de Ordenamento do Território

12.4.1. Contexto da elaboração do PROTAL – Em 1988, a decisão de elaborar o PROTAL culmina um período durante o qual, no Algarve, se conjugam o efeito de vários processos. Em pano de fundo, consolida-se a visão hostil, pelo Sistema Político-Administrativo e Opinião Pública, do turismo regional e a incapacidade deste em se posicionar de uma maneira positiva e forte.

– **Não reconhecer o desenvolvimento do turismo e da Região** – O crescimento do turismo e o desenvolvimento regional, que sintetizamos em outros Capítulos, não são reconhecidos por quem governa. Entre 1981 e 1985, quando o País conhece uma crise grave nos pagamentos com o exterior, o número de estrangeiros desembarcados em Faro passa de 433 a 775 mil (um aumento de 79%); apesar de ser tempo de penúria, o Governo não reconhece o que isto representa em divisas, nem valoriza a aquisição de casas do turismo residencial por não residentes.

– **Degradação do Ordenamento do Território e do planeamento urbanístico** – Quando o Regime cai, o Antepiano Regional de 1966 está esquecido, o Planeamento Sub-Regional atolado na indecisão política e o planeamento urbanístico de escala local inoperante. Esta degradação sobrevive ao 25 de Abril, num quadro político diferente, com a Democracia a permitir espaços novos para a informalidade. Entre 1974 e o primeiro Governo de Aníbal Cavaco Silva, sucedem-se seis Governos Provisórios e nove Constitucionais, mas, mesmo quando o Governo é apoiado por uma maioria parlamentar, factores diversos minam a sua capacidade política. Esta instabilidade é parte da explicação da ausência dos planos regionais, reclamados desde 1964, mas é possível impor algum respeito pela Reserva Agrícola Nacional e a Política do Ambiente começa a ganhar influência. A afirmação do Poder Local Democrático assume aspectos contraditórios. Em 1980, Nuno Portas denuncia as fraquezas da “prática anterior”, que “ainda está florescen-

te”, do planeamento urbanístico e reconhece “haver agora sedes de poder político local que rejeitam este tipo de urbanismo ao hectare para cumprir uma lei e pretendem outra fundamentação para a tomada de decisões a prazo” (Portas, 1983: 98). É este poder local que toma a iniciativa dos “PDMs da primeira geração”. No Algarve, esta avaliação explica os Planos de Lagos, Meia Praia e Quarteira, mas não evita o descrédito generalizado dos autarcas dos municípios turísticos.

Durante quase quinze anos, Governo, Administração e Câmaras Municipais potenciam o efeito de vários factores. Após seis anos de uma elaboração jamais acabada, o PGU da Área Territorial do Algarve perde-se no Gabinete de onde nunca sai. Continua a incapacidade em elaborar os Planos de Escala Local, previstos desde 1970, não são elaborados PDMs (possíveis, desde 1977-1982) e é reforçada a aprovação dos Loteamentos Urbanos, que criam a urbanização dispersa. Os pareceres da Direcção-Geral de Ordenamento, sobre projectos de Empreendimentos Turísticos, traduzem a inconsistência e a fraqueza da Política do Ambiente.

– **A oferta turística não reconhecida** – O Sistema Político e Administrativo do Turismo, apesar da abertura de 1978, continua a não integrar os empreendimentos de turismo residencial na oferta turística, reforça o papel do licenciamento municipal destes empreendimentos e está na origem de duas questões que se arrastam até à actualidade, com prejuízos para os interesses público e privado: as camas paralelas e a oposição entre «imobiliária» e Turismo.

– **Descrédito de empresários e de autarcas** – Os empresários do turismo e os autarcas do Algarve ganham em descrédito o que perdem em credibilidade. Começa o discurso sobre as camas paralelas, o ser «contra o turismo de massas», o impor preços em moeda estrangeira, os excessos do *timeshare*, o ignorar o mercado nacional, a «defesa da Língua de Camões» nas ementas e publicidade, a demonização da «imobiliária» e do desordenamento, entre muitos mais casos. Sobre os autarcas, retemos dois testemunhos. Em Março de 1995, Aníbal Cavaco Silva desabafa: «O Algarve é uma certa desilusão do ponto de vista do ordenamento do território. Como cidadão, sou obrigado a constatar a confusão, a falta de qualidade, o desordenamento... Mas isso tem muito a ver com certos aspectos negativos do poder autárquico que, durante muitos anos, os governos da República tiveram pejo em enfrentar» (Silva, 2004: 312); pouco depois, reconhece que nos “últimos anos foi feito um esforço enorme pelas autarquias e organizações empresariais, bem como pelos departamentos governamentais para repor a qualidade do Algarve” (Barlavento, 6.7.1995). Mário Soares (Sulstício, Agosto de 2000, p. 22) está “longe de conhecer a actuação, em concreto, de cada autarca”, mas afirma, em público, o que a maioria da gente que conta no País reconhece, em privado: “Alguns deixam muito a desejar quanto a seriedade e preparação”.

– **O discurso moralizante** – Em Dezembro de 1988, de visita ao Algar-

ve, o Primeiro-Ministro cauciona o discurso moralizante: “Construiu-se muito e nem sempre nos locais mais adequados e da forma mais organizada. Pensou-se demasiado no lucro fácil, sem a perspectiva do longo prazo, e as consequências estão à vista e não vale a pena mencionar aquilo que todos conhecemos e sentimos” (Publituris, 15.1.1989). Em 2000, Mário Soares reconhece que “a ânsia do lucro a todo o custo estava a matar a galinha dos ovos de ouro” (Sulstício, *idem*).

12.4.2. A decisão e a determinação – A situação começa a mudar com a nomeação do Governo minoritário de Aníbal Cavaco Silva (6.11.1985). O empenhamento político e a acção esperam pela nomeação do primeiro Governo de maioria absoluta (17.8.1987): “Logo no princípio de 1988, convergimos [refere-se a Valente de Oliveira] na necessidade urgente de enfrentar o poder das câmaras municipais para travar o crescendo de desordenamento do território que se verificava no País.

Eu, marcado pelo conhecimento específico que tinha do Algarve, estava cada vez mais preocupado com o que me parecia serem autênticos «crimes» urbanísticos, que estavam a ser cometidos em certas zonas, e mais preocupado ficava quando me diziam que muitas mais construções estavam licenciadas pelas câmaras municipais, pelo que a situação iria piorar bastante. O Governo não podia ficar de braços cruzados. Os autarcas estavam a matar a galinha dos ovos de ouro. [...]

Por forma a dotar o Governo de meios de intervenção em matéria de ordenamento, dei todo o meu apoio ao ministro Valente de Oliveira para a criação da figura do Plano Regional de Ordenamento do Território e a sua aplicação prioritária ao Algarve, onde o caos urbanístico e a degradação paisagística eram evidentes e a qualidade turística estava perigosamente a ser posta em causa. [...]

A minha orientação foi para que se dialogasse com os municípios, mas não se cedesse no essencial” (Silva, 2004: 131). Em Agosto de 1988, o Governo decide elaborar o PROTAL, em Janeiro de 1989 aprova as Medidas Preventivas e, em Março de 1991, o Plano¹⁸, dois anos e meio após a decisão da sua elaboração. Salazar demora 15 anos a aprovar o Plano de Urbanização da Costa do Sol, em 1948.

12.4.3. O PROTAL – O PROTAL assenta na proposta de Desenvolvimento Regional, que a CCRA constrói desde o início dos anos oitenta. Apesar de a sua elaboração coincidir com o período em que se passa de “contrabalançar” para “contrariar” o turismo, o Plano prevê Zonas de Ocupação

¹⁸ RCM n.º 33/88, de 14 de Julho; Decreto-Lei n.º 33/89, de 26 de Janeiro; Decreto-Lei n.º 107/91, de 15 de Março; Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de Março.

Turística e inspira, nos PDMs, localizações de empreendimentos turísticos, fora dos Perímetros Urbanos. O Quadro 12.4.I resume a superfície das Zonas e Áreas que o PROTAL define. Talvez não seja exagero afirmar que o dilema entre «Conservar» e «Desenvolver» se resolve com 584 km² para «Desenvolver» e 4 413 km² para «Conservar». O PROTAL pertence a uma época em que se cavam trincheiras em torno de dois territórios: os Perímetros Urbanos, no seio dos quais se edifica a eito, e as Áreas Ambientais, no seio das quais o «Desenvolver» é travado, proibido ou clandestino.

Quadro 12.4.I – Superfície aproximada das zonas e áreas contempladas no PROTAL

ZONAS / ÁREAS	SUPERFÍCIE	
	APROXIMADA	% (AP. RED.)
ZONAS DE OCUPAÇÃO URBANÍSTICA / EDIFICAÇÃO		
ZONAS URBANAS	37 km ²	0,7%
ZONAS DE OCUPAÇÃO TURÍSTICA	90 km ²	1,8%
ÁREAS A DESTINAR AO USO EMPRESARIAL	3 km ²	0,1%
ÁREAS DE EDIFICAÇÃO DISPERSA	400 km ²	8,0%
ÁREAS OCUPADAS POR INFRA-ESTRUTURAS VIÁRIAS *	54 km ²	1,1%
SUBTOTAL	584 km ²	11,7%
ZONAS DE REC. NAT./EQUILÍBRIO AMBIENTAL IMPERATIVAS		
ZONAS DE PROTECÇÃO AOS SISTEMAS AQUIFÉROS (302 km ² **)	282 km ²	5,5%
ZONAS AGRÍCOLAS (1 177 km ² ***)	897 km ²	18,0%
ZONAS DE PROTECÇÃO DA NATUREZA	318 km ²	6,4%
SUBTOTAL	1 497 km ²	30,0%
PREFERENCIAIS		
ZONAS FLORESTAIS	330 km ²	6,6%
ZONAS DE DESENVOLVIMENTO AGROFLORESTAL (945 km ² ****)	845 km ²	16,9%
ZONAS AGROFLORESTAIS DE PROTECÇÃO/RECUPERAÇÃO	1 200 km ²	24,0%
ZONAS DE ATRACTIVO PAISAGÍSTICO	360 km ²	7,2%
ZONA DE CONSERVAÇÃO DE RECURSOS	140 km ²	2,8%
ZONAS DE EXTRAÇÃO MINERAL	25 km ²	0,5%
OUTROS:		
BARRAGENS EXISTENTES E PREVISTAS	16 km ²	0,3%
SUBTOTAL	2 916 km ²	58,3%
APROX.	4 997 km ²	
REGIÃO DO ALGARVE	4 990 km ²	100,0%

* Não se incluem as servidões de outras infra-estruturas, tais como: linhas de AT, condutas, feixes hertzianos.

** A descontar 5% da área de edificação dispersa (20 km²).

*** A descontar 70% da área de edificação dispersa (280 km²).

**** A descontar 25% da área de edificação dispersa (100 km²).

Fonte: CCRA, PROTAL, Relatório, 1990, p. 34.

O conjunto da “urbanização e edificação dispersas” é considerado “um dos problemas-chave do ordenamento do território na região Algarve, devido às suas múltiplas interdependências e repercussões sobre outros sectores” (CCRA, 1990a: 11). Este conjunto resulta de quatro “causas desencadeado-

ras” (CCRA, 1990a: 10): (i) “a **euforia de um crescimento contínuo**, alimentada pela procura turística que cresceu na década de oitenta, e as aspirações de obter nessa conjuntura um lucro imediato parecem ter dominados as decisões individuais de investimento” (ii) “a falta de planos plenamente eficazes e o pouco rigor na gestão dos existente”; (iii) “A actuação coerente, em matéria de ordenamento, por parte da Administração Pública, tornou-se difícil devido à dispersão e deslocação de competências”; (iv) “as deficiências na legislação e a fiscalização insuficiente”. O PROTAL consolida a urbanização dispersa e estrutura/proíbe a edificação dispersa.

A consolidação da Urbanização Dispersa assenta na definição de “zonas de ocupação urbanística”: as Zonas Urbanas e as Zonas de Ocupação Turística. As ZU’s, “são constituídas pelos aglomerados urbanos existentes e por áreas aptas a servir de expansão dos mesmos”. O Plano obriga à definição rigorosa dos PUs e condiciona “a expansão dos aglomerados urbanos existentes para além dos limites actuais”. As ZOT “são constituídas por áreas ocupadas por empreendimentos turísticos ou com projectos da mesma natureza, objecto de decisão favorável das entidades públicas competentes e por áreas intersticiais ou envolventes àqueles, ficando genericamente afectas à construção, edificação e demais empreendimentos com interesse para o sector”. Já antes (CCRA, 1990a: 28) se prevê que “estas zonas são as indicadas para a consolidação e reestruturação da oferta turística, nomeadamente através de remodelações nas urbanizações existentes ou aprovadas”. A “definição rigorosa dos PUs” é feita pelos PDMs, que travam a urbanização dispersa, mas pressupõem “uma dicotomia entre espaço urbano e espaço rural, contrária à organicidade necessária à adequação ecológica da localização da edificação, assim como de qualquer outra actividade”, na qual há a considerar “uma nova realidade de crescimento urbano, tentacular, de base ambiental e não em «mancha de óleo», ignorante dos processos subjacentes” (Magalhães, 1999: 38). Os PDMs definem a localização precisa, fora dos PUs, das Áreas de Aptidão Turística, no seio das quais podem ser promovidos Empreendimentos Turísticos.

A superfície comprometida com as “Áreas de edificação dispersa” é estimada em 400 km², número pouco mencionado nos estudos sobre o Algarve; a ocupação predominante é dividida em “não Turística” e “Turística”, mas a diferença não é quantificada (CCRA, 1990a: 27). São previstas medidas para “As Áreas de edificação dispersa envolvendo uma escala mínima que permita ou exija a estruturação e a implementação de alguns equipamentos e serviços urbanos”. O não permitir a autorização de “novas edificações que provoquem ou aumentem a edificação dispersa”, é temperado pela sua autorização por “razões ponderosas”. As medidas sobre edificação dispersa são tomadas sem estudo prévio das dinâmicas económicas, sociais e, sobretudo, demográficas, das pessoas que ocupam e passam a ocupar este elemento do novo Povoamento Urbano do Algarve. O erro repete-se na elaboração

do PROTAL de 2007.

12.5. 2007: Revisão do PROTAL

A Revisão do PROTAL arrasta-se entre 2001 e 2007, diminuída por quatro fraquezas estruturais: (i) durante cinco anos, a instabilidade no Governo e na Administração abre espaço aos poderes instalados e a uma deriva tecnocrática; (ii) o Governo não confirma a Estratégia Regional de Desenvolvimento Económico e Social, não define as Orientações Estratégicas para o Turismo e não elabora o Plano Sectorial do Turismo, criando um vazio de intervenção política, que a Administração e a Equipa Técnica ocupam; (iii) o Governo e a Administração recusam propostas para a avaliação independente da aplicação do Plano de 1991, a mobilização de recursos externos “com abertura ao mundo” e capacidade crítica, a realização de *benchmarking* com áreas turísticas directamente concorrentes e aspiracionais, a mobilização da Ciência para apoiar os intervenientes na Revisão – a elaboração do PROTAL sofre de miopia de *marketing*; (iv) a partir de 2005, os dois anos de Governo de maioria absoluta não alteram, em profundidade, as consequências deste período.

– “**opções estratégicas para o Algarve**” – O PROTAL retoma, de acordo com a análise do PNPOT, os factores que devem ser considerados pelas “opções estratégicas para o Algarve” (os sublinhados são nossos): “(i) A forte dependência da base económica da Região relativamente à procura turística torna incontornável o facto de o respectivo desenvolvimento dever assentar na expansão, qualificação e diversificação das actividades turísticas; (ii) É necessário criarem-se condições para uma maior internalização dos efeitos da procura turística na economia regional, designadamente na valorização dos produtos da agricultura, da pecuária e da pesca; (iii) É fundamental diversificar a economia regional – recuperação da agricultura e aquicultura, indústrias de pequena dimensão e intensivas em conhecimento, serviços para exportação –, face ao previsível enfraquecimento da capacidade dinamizadora do turismo a longo prazo; (iv) É fundamental gerir os ritmos de construção, de forma a assegurar a viabilidade do sector e o seu contributo para o desenvolvimento ordenado e sustentável da Região; (v) A estruturação urbana da Região deve ser entendida como essencial para a qualificação da oferta de serviços e a implantação de actividades inovadoras que reforcem a competitividade internacional da economia do Algarve; (vi) Novas formas de inserção competitiva da Região no contexto das regiões europeias são fundamentais – inserção nas redes transeuropeias e exploração das oportunidades que daí decorrem com participação liderante em redes e programas de cooperação, e afirmação do Algarve como localização competitiva de funções terciárias de âmbito europeu; (vii) Diversificação da economia regional e reforço da sua internacionalização, numa perspectiva de longo prazo, de modo a que o Algarve venha a ser um im-

portante pólo de serviços avançados, explorando plenamente as oportunidades da sociedade de conhecimento”.

– **O Cenário Redutor** – As “opções estratégicas para o Algarve” iluminam o Cenário Redutor que o PROTAL propõe para o desenvolvimento do turismo e da Região: “Qualificar e Diversificar o «cluster» turismo/lazer” do PROTAL deixa cair a “expansão”, prevista nas “opções estratégicas” do PNPOT e o “diversificar e qualificar” é limitado pelas Normas Orientadoras da Estratégia Territorial. O Cenário Redutor resulta de dois factores: (i) o poder de decisão, na Região e no País, continua a não reconhecer a importância do turismo do Algarve e a não assumir as consequências políticas desse reconhecimento; (ii) o sucesso da mutação da economia e sociedade regionais, iniciada em 1962, cria a inércia limitadora da transformação por que a Região tem de passar, se quisermos desenvolver a qualidade de vida entretanto criada.

Este cenário é ilustrado pela realidade e propostas para a evolução da População Residente no Algarve, considerado indicador do Desenvolvimento Regional, por depender da imigração. Para o efeito (Quadro 12.5.I), consideramos a evolução, em quantidade e percentagem, da População Residente durante três períodos: o da diminuição (1950-1970), o do crescimento real (1970-2001) e o do PROTAL (2001-2031). Para o período do PROTAL consideramos os dois cenários previstos durante a elaboração (CCDRA – Anexo E, 2003: 44) e o do Documento de Trabalho coevo, sobre a Visão¹⁹. A previsão do PROTAL para a População Residente, em 2031, corresponde a uma diminuição real, em quantidade e percentagem, da verificada entre 1970 e 2001.

Quadro 12.5.I – População Residente no Algarve (1950-2031): realidade e previsões (em milhares)

	1950- 1970	1970-2001	2001-2031		
			CENÁRIO 1: 432	CENÁRIO 2: 706	PROTAL: 500*
VARIAÇÃO EM QUANTIDADE	[60]	127	37	311	105
VARIAÇÃO EM PERCENTAGEM	[18]	39	9	79	27

Fonte: Elaboração própria, com base em INE e CCDRA.

¹⁹ A versão final do PROTAL prevê 494 320 habitantes, em 2030, número que é coerente com o que citamos para 2031.

Encontramos outras manifestações do Cenário Redutor do PROTAL:

- as idéias sobre “internalização” e “diversificação” retomam as de 1985 (vide 7.2);
- o ser “fundamental gerir ritmos de construção” remete-nos para o modelo neomalthusiano na Habitação e para o limite de camas nos Núcleos de Desenvolvimento Turístico;
- a “estruturação urbana”, a “inserção competitiva da Região” e o “pólo de serviços avançados” dão continuidade a uma sucessão de ideias, que remontam ao IV Plano de Fomento, agora completadas com o equívoco adicional sobre o “previsível enfraquecimento etc.” (vide 7.4).

– **Sistema Urbano, Sistema Turismo e Sistema Litoral** – O PROTAL separa os Sistemas Urbano, Turismo e Litoral, recusando a diferenciação / integração do povoamento turístico, no seio do Povoamento Urbano, e a ligação desta simbiose à ocupação do Sistema Litoral. Analisamos em outras Notas o Sistema Urbano (incluindo a edificação dispersa) e o Sistema Litoral²⁰.

O Sistema Turismo integra as seguintes “Formas de ocupação turística”:
 (i) Núcleos de Desenvolvimento Turístico, fora dos PUs, com uma dotação inicial de 24 000 camas, (ii) Espaços de Ocupação Turística, na requalificação de “actuais áreas de ocupação turística”, (iii) Estabelecimentos Hoteleiros Isolados (Hotel, Estalagem e Pousada, com uma dotação inicial de 5 580 camas), nos “territórios que apresentam actualmente menor desenvolvimento turístico”; (v) Imobiliária de Turismo e Lazer, ou “segunda residência”, nos NDTs e EOTs, em percentagem aceitável; (vi) Turismo em Espaço Rural; (vii) “Dentro dos PUs será genericamente admissível qualquer tipologia de empreendimentos turísticos, sem limite do número de camas” [o sublinhado é nosso].

As críticas mais imediatas ao Sistema Turismo²¹ são: (i) o fixar de um limite de camas para os NDTs dá ao Sistema Político e Administrativo um poder regulador, que é incapaz de exercer, desfoca-o da sua responsabilidade primeira de assegurar a competitividade da oferta e, pelo sistema de concursos, cria um instrumento inadequado para atrair à Região os melhores promotores; (ii) no seio dos PUs reforça os excessos da urbanização e da Edificação Urbana; (iii) não identifica a utilização turística do actual *stock* de edificação dispersa; (iv) limita a “discriminação positiva” dos territórios menos desenvolvidos aos Estabelecimentos Hoteleiros da Lei de 1954, cuja inadequação ao turismo do Algarve está confirmada desde 1962; (v) ignora a importância económica e social do Alojamento Familiar Clássico de Uso Sazonal.

O PROTAL continua a política de facilitar o construir blocos de apartamentos em Armação de Pêra (ícone da má realidade e má imagem da densificação do urbanismo «em meio urbano-turístico») e tornar cada vez mais di-

²⁰ Ver, respectivamente o ponto 9.3. e o ponto 11.5.

²¹ Sobre Sistema Urbano, ver 7.4 e sobre Sistema Litoral, ver 11.5.

fácil, quando não impossível, criar «Quintas do Lago» (ícone do núcleo turístico, com urbanismo turístico «em ambiente de *resort*»).

– **O Cenário da Ambição** – O PROTAL implica um Cenário Redutor para o futuro e exclui considerar outros cenários, expressão da miopia de *marketing*, que inspira a sua elaboração²². Em alternativa ao Cenário Redutor, é urgente construir, de uma maneira aberta e com recurso a contributos multidisciplinares, um Cenário da Ambição, para 2001-2031. Tal está fora da nossa competência, mas participar é um dever, que respeitamos. Uma base quantitativa para discussão é a de, no horizonte 2001-2031, prever um crescimento superior ao verificado entre 1970 e 2001 em: (i) população residente, o que permite atrair imigrantes activos e reformados, dar “massa crítica demográfica” ao Sistema Urbano e evitar a desertificação humana do Interior; (ii) número total de fogos, consequência do aumento de população residente e de haver menos ocupantes por fogo, (iii) número de fogos de uso sazonal, fruto da competitividade regional para a vivência do tempo livre; (iv) criação do Centro Turístico (de que os NDTs são uma ocorrência), integrada num Sector de Valorização Turística; (v) novas modalidades de empreendimentos de turismo residencial e de alojamento turístico colectivo.

O Cenário da Ambição exige, ainda, uma visão integrada do Povoamento Urbano, políticas inovadoras no investimento e valorização das Áreas Ambientais, na compatibilização entre Conservar e Desenvolver, na atracção de talentos e de actividades para a Região, na regulação eficiente da edificação dispersa e no inverter das consequências perversas dos PDMs: aumento da oferta urbano-turística e patologias da Urbanização e da Edificação Urbana.

12.6. O “mito da suficiência dos bons Planos”

Sobre o Algarve de 1962 aos nossos dias, substituindo «urbanismo» por Ordenamento do Território, parece possível reafirmar: “vai-se alimentando, em termos enganosos que representam uma alienação das condições reais da prática do urbanismo no nosso meio, o mito da suficiência dos bons planos, ou seja, planos correctamente executados segundo os cânones da técnica urbanística, remetendo-se, deste modo, para bases puramente tecnológicas problemas fundamentais, que ultrapassam largamente o âmbito restrito a que se pretende circunscrevê-los e no qual, necessariamente, não poderão encontrar solução” (PC, 1964b: 60). Depois dos anos perdidos com o PGU da Área Territorial do Algarve e do necessário, mas insuficiente, PROTAL de 1991, o PROTAL de 2007 é exemplo da «real insuficiência dos maus Planos», mais redutor da competitividade do turismo e do Território da região, do que instrumento para a fomentar.

²² A elaboração do PROTAL de 1991 é precedida pela discussão de três cenários, o que permite situar, em 2004, a cultura subjacente a impor um único, na sua Revisão.

O Futuro

Conhecer o passado permite observar o futuro e cometer erros, sempre melhores erros, sem os rezear, por estar aberto a reconhecê-los – é o que propomos ao leitor, no final deste percurso sobre a relação entre Território e turismo, no Algarve.

Factores Condicionantes e Cenários

O clima, os recursos hídricos, o mar, a geomorfologia, o solo e outros elementos da Paisagem Natural continuam a condicionar a presença do Homem no Território. No exterior, mais concorrência, menos rendimento disponível e maior custo da acessibilidade criam dificuldades conjunturais e ameaças estruturais à formação da procura. A menos que estejamos a viver um rápido declínio e queda do Ocidente, o desenvolvimento do viajar e imigrar para o Algarve depende, sobretudo, de assegurarmos a competitividade do turismo e o cosmopolitismo da Região. O Futuro resulta da sobreposição de dois cenários e depende de qual domine este processo.

No Cenário Redutor, o futuro do Algarve é dominado pela homeostasia do sistema económico, social e político, que reforça a inércia de movimentos do passado, de entre os quais lembramos: a estrutura fundiária fragmentada, a desertificação humana da Serra, o lento qualificar das áreas urbano-turísticas, as patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve, a fraqueza do Estado nas Áreas Ambientais, a guerra de trincheiras entre o reduto dos Perímetros Urbanos e o «latifúndio ambiental», a incapacidade em definir os novos Centros Turísticos¹, o excesso de alvitres, a proliferação de absurdos regulamentares e poderes burocráticos, superiores ao discurso do Governo. Esta inércia só é interrompida por erupções, positivas mas dispersas, da Decisão Estratégica, concentrada na esfera de intervenção do Primeiro-Ministro.

Em alternativa, o Cenário da Ambição exige às forças da Sociedade Civil, da Iniciativa Privada e da Intervenção Pública partilhar confiança e criar

¹ A banalização do “núcleo turístico” obriga a chamar Centro Turístico a esta nova geração dos «velhos» “núcleos turísticos, fora dos PUs e com urbanismo em ambiente de resort”; os NDTs do PROTAL (vide 12.5.) são uma ocorrência, demasiado redutora, do conceito que propomos. Sector de Valorização Turística é a versão actual do Sector do Planeamento Sub-Regional – uma área de poucos milhares de hectares.

o ímpeto, que torna possível gerir os condicionamentos da Paisagem Natural, fomentar o cosmopolitismo, vencer as forças da inércia e tirar as consequências políticas de reconhecer o valor que o turismo do Algarve representa para a Região e para o País.

Orientações

– **Expandir, qualificar e diversificar o *cluster* lazer-turismo** – Nesta Orientação Estratégica, temos de desfazer os equívocos sobre o “expandir” e significado do “diversificar e qualificar”.

“Diversificar” quer dizer que a oferta do turismo para estanciar no Algarve responde ao ciclo e estilo de vida do Homem abastado da nossa sociedade: férias de famílias com bebés e crianças, procura dos jovens, fidelizar turistas ao destino, vender-lhes casas do tempo livre para estadias temporárias e residência permanente, assegurar a continuidade da sua permanência e, como na Cote d’Azur de há mais de cem anos, fazer do Algarve parte de alguma «the european way of life and the european way of death». O Algarve pode ser um destino de golfe, com posicionamento mundial e é possível criar mais marinas, de modo a atrair à Região os segmentos mais qualificados da procura pela viagem para estanciar durante o tempo livre.

Em sinergia com esta política e sem segundos pensamentos sobre o “previsível enfraquecimento do turismo”, cabe à Intervenção Pública abrir espaço às parcerias que insiram o Algarve numa “*means metros*” (Florida, 2008: 93) e criem um novo patamar para o Turismo de Negócios.

– **Centros Turísticos e envolvente** – No Cenário da Ambição, a nova oferta turística mais qualificada é concentrada em Centros Turísticos, localizados fora dos perímetros urbanos, com urbanismo turístico em ambiente de *resort* e idealmente polarizados numa envolvente qualificada: os Sectores de Valorização Turística. O Centro Turístico integra as infra-estruturas necessárias e os mais variados empreendimentos turísticos, que permitem enquadrar, sem ambiguidades, a realidade da procura, nomeadamente:

- numa situação-limite, todas as unidades de alojamento de um empreendimento de turismo residencial podem ser de utilização exclusiva (por estilo de vida do proprietário) e/ou todas utilizadas em residência permanente (pelo ciclo de vida do proprietário);
- os estabelecimentos hoteleiros compreendem desde o hotel clássico ao estabelecimento de *suites*, que presta os mais variados serviços terapêuticos ou de residência assistida;
- a utilização exclusiva da casa do tempo livre é objecto de política clara, que a valoriza em si, ao empreendimento de turismo residencial em que se integra, à envolvente, à Região e ao País.

O Centro Turístico é estruturado por um programa de promoção, definido no tempo, a acordar entre o promotor e a Intervenção Pública, dispõe de uma administração e exploração que asseguram a sua sustentabilidade turística; é ocupado, maioritariamente, com casas do tempo livre, dispõe de infra-estruturas diversas e pode incluir uma proporção variável de população residente local. Uma vez joeirada a miríade de fantasias e alvitres, em que a iniciativa privada é fértil, cabe à Intervenção Pública ser proactiva no manter e atrair os promotores capazes de se comprometer na promoção de Centros Turísticos, susceptíveis de posicionamento nos segmentos mais qualificados da procura, pelos dois modelos de negócio do turismo regional.

O Centro Turístico é, idealmente, localizado num Sector de Valorização Turística, que compreende parte de áreas ambientais, agricultura e floresta, núcleos urbanos e edificação dispersa existentes; exclui a instalação de actividades incompatíveis com a valorização da Paisagem Cultural do turismo e organiza a progressiva minimização das existentes.

– **Valorizar activos existentes** – A oferta existente e futura de Alojamento de Uso Sazonal é um importante conjunto de activos de pessoas e de empresas que investem na Região e no País. Intervenção Pública e iniciativa privada têm de ser proactivas na valorização deste elemento do tecido económico do turismo regional:

- Não tapar o Sol com uma peneira e ignorar que uma área turística com a superfície e a integração territorial do Algarve tem de qualificar a oferta para o turismo das classes médias e mais populares, quase sempre de urbanismo turístico em «ambiente urbano-turístico» – há que ultrapassar o *escapism* dominante, quando se ignora esta oferta;
- Apoio ao (re)qualificar da envolvente e dos «núcleos e empreendimentos turísticos» existentes, com urbanismo turístico em «ambiente de *resort*», com significativo posicionamento no mercado e fruto de uma promoção que, em alguns casos, remonta a 1963, de que é exemplo o *Golden Triangle* (Almancil, Vale do Lobo e Quinta do Lago);
- Apoiar a reconversão, *in situ*, de empreendimentos turísticos ultrapassados pelo tempo, de que é exemplo Vilamoura XXI.

Só é possível posicionar o Algarve nos segmentos do luxo, 5 e 4 estrelas, se formos capazes de valorizar estes activos de gama média.

– **Intervenção Pública e iniciativa privada** – O Cenário da Ambição depende de duas políticas para o País:

- Fazer de Portugal um País competitivo, na atracção de não residentes, para viver a reforma, e de empresas, para localizar serviços e negócios;
- Garantir a qualidade e a transparência na decisão pública que permite a edificação e o seu respeito sistemático, garantido pelo funcionamento da Justiça.

Exige, ainda, políticas inovadoras em quatro áreas da realidade regional:

- Criar, em todo o Território da Região, uma nova dimensão cultural, política, científica e técnica na aplicação dos instrumentos legais, destinados a compatibilizar o dilema entre «Conservar» e «Desenvolver», ultrapassando a guerra de trincheiras existente,
- O Sistema Político e Administrativo do Turismo, Ambiente, Ordenamento do Território, Urbanização e Edificação integram-se no Cenário da Ambição, abrem-se a novos horizontes e corrigem a miopia de *marketing*, que domina, desde há dezenas de anos, a maneira como regulamentam o turismo;
- As patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve exigem estudo prévio à tomada das medidas legislativas, que assegurem a sua eficiente regulação, ao nível municipal em que se situam;
- Impor as regras do Estado de Direito na ocupação do Domínio Público Marítimo e, em particular, nas Áreas Ambientais do litoral – sem isso, ninguém acredita em nada.

Apesar dos progressos realizados, a informalidade continua a ser excessiva². Minimizar o seu peso interessa a muitos agentes privados e públicos e perturba outros, mas é parte da via para O Futuro.

O Território a quem o valoriza

Assumimos vir a haver uma esclarecida compatibilização do dilema entre «Conservar» e «Desenvolver», uma visão antropocêntrica no ordenamento da Rede Fundamental de Conservação da Natureza e uma gestão eficiente da disponibilidade de água. No Cenário da Ambição, o recurso raro deixa de ser o Território e passa a ser a nossa força para reter e atrair os talentos que garantem a sua utilização eficiente, por tudo o que o génio humano de bom é capaz. O turismo é e será a actividade mais importante. O mar é recurso mal explorado, a exigir inovação. A superfície agrícola e os espaços florestais, estes indissociáveis do seu prolongamento pelo Alentejo, exigem atenção especial pela sua extensão.

² Informalidade tem o significado definido no ponto 2. de Conceitos.

ANEXO

Disposições Legais Sobre a Relação Entre Território e Turismo

1. Disposições da Lei Geral

– **Política de Solos** – A expropriação por utilidade pública “dos bens imóveis necessários à construção, ampliação ou adaptação de edifícios com destino a estabelecimentos hoteleiros ou similares”, declarados de utilidade turística, é prevista pela Lei Hoteleira de 1954, mas não é aplicável aos novos empreendimentos do turismo do Algarve, que estão fora do seu âmbito. A partir de 1964, a Política de Solos é uma das prioridades do Plano Regional do Algarve e do Planeamento Sub-Regional, mas não é concretizada e o turismo da Região não beneficia da aplicação das duas Leis de Solos, entretanto aprovadas¹. No Algarve, a ausência da Política de Solos resulta da incapacidade política, desde Salazar até à actualidade, em criar legislação específica ou em aplicar disposições legais adequadas e em vigor.

– **1951: Regulamento Geral das Edificações Urbanas** – O RGEU impõe a integração da edificação no todo urbano e na Natureza e abrange todas as edificações e obras “dentro do perímetro urbano e das zonas rurais de protecção fixadas para as sedes de concelho e para as demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão”. Para edificações e obras, é exigida licença das Câmaras Municipais, às quais incumbe “a fiscalização do cumprimento das disposições deste regulamento” e verificar o respeito do “plano de urbanização geral ou parcial aprovado” e da “estética urbana”. Na “Edificação em conjunto”, é regulamentada a “altura de qualquer edificação”. São protegidas “As árvores ou os maciços de arborização que [...] constituam, pelo seu porte, beleza e condições de exposição, elementos de manifesto interesse público”. A realidade é diferente e aceite, pois não é caso único aceitar-se que “a Câmara Municipal, apesar de todas as advertências escritas e verbais, continua a autorizar construções que não respeitam o RGEU”².

¹ Decretos-Leis n.º 576/70, de 24 de Novembro, e n.º 794/76, de 5 de Novembro.

² Decreto n.º 38 382, de 7 de Agosto de 1951 e “Relatório da visita de fiscalização realizada em 8 de Julho de 1960” ao “Anteplano de urbanização de Lagos”.

– **1955: Propriedade Horizontal** – A Propriedade Horizontal é “a propriedade exclusiva duma habitação integrada num edifício comum. O direito de cada condómino em conjunto é o direito sobre um prédio, portanto sobre uma coisa imobiliária, e como tal é tratado unitariamente pela lei; mas o objecto em que incide é misto – é constituído por uma habitação exclusiva, que é o principal, e por coisas comuns, que são o acessório” (o sublinhado é nosso)³. Antes de 1978, a Propriedade Horizontal é a única maneira de estruturar empreendimentos de turismo residencial «em altura», apesar de três dificuldades endógenas: (i) as infra-estruturas turísticas não podem ser “coisas comuns, que são o acessório”, pois desempenham uma função determinante no seio do empreendimento – quando são acessórias, ou no empreendimento não há infra-estruturas turísticas significativas ou estas ocupam fracções imobiliárias privadas do condomínio, o que cria uma relação especial entre condóminos; (ii) na maior parte dos casos, é necessária uma exploração do empreendimento, com funções mais sofisticadas da Administração do Condomínio; (iii) em momentos de crise, a Assembleia de Condóminos, concebida para uma pequena comunidade de residentes permanentes, e o mau funcionamento da Justiça não permitem assegurar a sustentabilidade turística do empreendimento, face à dispersão geográfica, cultural e linguística dos condóminos. Depois de 1978, a Propriedade Horizontal é a base das disposições sobre os ETPPs e continua a estruturar empreendimentos de turismo residencial, fora do âmbito da LET⁴.

– **Projectos Turísticos Estruturantes** – Em qualquer País ou Região e em qualquer actividade económica relevante, há empreendimentos que, pela sua escala e qualificação, são considerados estruturantes e beneficiam de apoios públicos especiais, para os atrair. A economia do turismo não constitui excepção a esta regra, mas distingue-se pela maneira como estes empreendimentos são hostilizados, pela Opinião Pública e parte do Sistema Político-Administrativo do Ambiente e Ordenamento do Território⁵.

2. Leis dos Empreendimentos Turísticos

A Lei Hoteleira de 1930 diferencia os hotéis das hospedarias. Em 1944, o Regulamento dos Serviços do SNI limita-se a admitir a existência de Hotéis, Pensões, Pousadas e Estalagens⁶. A Lei Hoteleira de 1954 diferencia os Estabelecimentos Hoteleiros e Similares, que passam, entre outros, a ser fiscalizados pelos Serviços de Turismo, mas visa, sobretudo, o seu fomento, por ajudas a

³ Nota: Parecer n.º 30/VI da Câmara Corporativa, de Setembro de 1955, e Decreto-Lei n.º 40 333, de 14 de Outubro de 1955.

⁴ Documento de Trabalho sobre Leis dos Empreendimentos Turísticos, nos *sites* do CIIT e do autor.

⁵ Entre outros exemplos, Salazar apoia o Hotel Ritz e Marcelo Caetano define os Empreendimentos de Interesse Nacional.

⁶ Decreto n.º 34 134, de 24 de Novembro de 1944.

fundo perdido, crédito hoteleiro e benefícios fiscais da Declaração de Utilidade Turística. Os Serviços de Turismo passam a elaborar a Proposta de DUT (concedida a título prévio e, confirmada, uma vez aberto o Estabelecimento, a título definitivo), para decisão do Presidente do Conselho. Quando os estabelecimentos hoteleiros não estão sob a fiscalização dos Serviços de Turismo, a competência destes passa a ser exercida pelos presidentes das Câmaras Municipais – é a origem de remeter para a esfera municipal o que «não é Turismo». A Lei não chega a ser regulamentada, o que permite quer a intervenção pragmática e positiva dos Serviços de Turismo, quer a sua decisão discricionária ou arbitrária; nasce a dependência do empresário em relação ao Sistema Político e Administrativo do Turismo, de quem depende para obter, mais do que o licenciamento, a almejada DUT, subsídios e crédito.

A partir de 1962, a nova oferta do turismo do Algarve é enquadrada por uma Lei Hoteleira que não inclui as novas modalidades de empreendimentos turísticos, não estrutura os Conjuntos Turísticos e ainda menos regula o turismo residencial. A oferta que fica fora da Lei Hoteleira passa a ser mais importante do que a enquadrada pela LET – uma anomalia funcional da LET, que se agrava, desde então. Esta é uma das origens da nossa proposta de analisar a realidade do viajar para o Algarve, sem a visão deformada pela Política, Lei, cultura dos Serviços e actividades privadas do Turismo.

– **As propostas** – Várias propostas oficiais e da sociedade civil procuram evitar o agravamento desta anomalia. Em 1963, o Congresso de Estudos Turísticos debate os Alojamentos Extra-Hoteleiros. Em 1964, a Administração reconhece ter-se “assistido ultimamente, em vários países, a um aumento da importância relativa das formas complementares de alojamento, nomeadamente parques de campismo, aldeias de férias e apartamentos para turistas” (PC, 1964a: IV/18), que estão “ainda praticamente por criar no nosso país”, e propõe incentivos à sua instalação. Ainda em 1964, são julgadas “convenientes formas complementares adequadas de alojamento” (PC, 1964c: 440). Em 1965, a DGSU⁷ propõe a “Graduação das áreas de terreno destinadas a cada tipo de ocupação (hotéis, motéis, apart-hotéis, blocos residenciais, residências, *bungalows*, etc.)”. Em 1966, o CT explicita os Meios de Alojamento Turístico de Carácter Diverso e afirma desconhecer “actualmente quase tudo acerca destes alojamentos e, nomeadamente, a exacta medida em que são efectivamente utilizados por turistas estrangeiros, mas a análise da evolução turística que se tem operado noutros países mostra bem a importância que estas modalidades de equipamento já têm, e poderão crescentemente vir a ter, no futuro” (CT – 1.ª Parte, 1966: 73). Em 1967, são anunciados os “regulamentos para as várias formas de alojamento complementar”, algumas das quais “deverão beneficiar de incentivos especiais, sempre que a sua instalação se imponha” (PC, 1968b: 436).

Em 1964, é reconhecido o *soft lease back*, quando “Os adquirentes dos apartamentos utilizam-nos durante o período das suas próprias férias e alugam-

⁷ Instruções aos projectistas dos Planos Sub-Regionais (16.03.1965).

-nos a turistas durante os restantes meses em que haja procura” (PC, 1964a: IV/31). Os apartamentos turísticos representam “um incentivo para a vinda de capitais do exterior, pois muitos dos adquirentes podem ser súbditos estrangeiros interessados em conservar em Portugal apartamentos para as suas férias ou para a sua reforma. A propósito desta última vantagem, há a notar que as facilidades à construção de apartamentos turísticos podem contribuir para fixar, de maneira permanente ou semipermanente, os súbditos estrangeiros ou reformados estrangeiros, que deixam de ser turistas e passam à categoria de residentes [...] o interesse da sua fixação é para a economia nacional muito análogo ao do turismo, oferecendo ainda a vantagem de estadias prolongadas e de menor incidência das variações estacionais”. É proposta “a elaboração de planos de urbanização para estâncias turísticas onde se reservasse um papel adequado para os apartamentos turísticos e a criação de agências que centralizem e promovam o aluguer, a vigilância e a conservação dos apartamentos turísticos, durante os meses em que estes não são ocupados pelos seus proprietários”.

Desde 1962/1963, os empreendimentos cuja morfologia é a de «conjunto de empreendimentos turísticos» e a designação de «conjunto turístico» são correntes, reconhecidos pelos Serviços de Urbanização, tolerados pelos Serviços de Turismo, objecto da atenção do Comissariado do Turismo e de decisões casuísticas da DGT. Em 1964, a Política de Núcleos Turísticos identifica o que hoje designamos por Conjunto Turístico da LET de 1997 e Núcleo de Desenvolvimento Turístico do PROTAL de 2007. Em sentido contrário, em 1974, um Parecer do CSOPT considera as “moradias, apartamentos, etc.”, que não estão “perfeitamente qualificados e apetrechados como instalações de interesse turístico”⁸.

– **Lei Hoteleira de 1969** – O Decreto-Lei de 1969 acrescenta o Hotel-Apartamento aos Estabelecimentos Hoteleiros, mas é omissivo sobre a possibilidade do promotor vender unidades de alojamento; não sendo proibido vender, parece ser permitido, mas, se é permitido, porque não o explicitar e regular? Em 1970, o Regulamento impõe que os “apartamentos mobilados e independentes” sejam “explorados em regime hoteleiro”, definido como a locação “dia a dia ou por períodos até um mês, acompanhada, pelo menos, da prestação de serviços de limpeza” (sem especificar quais); o Regulamento reforça a ambiguidade, quando determina ser “proibido aos clientes”, entre outros, “Ceder, a qualquer título, o gozo do apartamento, salvo tratando-se de familiares ou dispondo de autorização escrita da empresa”.

Em 1969, a “instalação dos «conjuntos turísticos» é realidade essencial, cuja promoção se tem em vista incentivar” e que “até hoje escapavam totalmente à acção orientadora da Secretaria de Estado”. O CTu pode, entre outros “proporcionar aos turistas qualquer forma de alojamento, embora não hoteleiro”, mas o “não hoteleiro” não é definido. Por essa altura, no caso dos “grandes conjuntos urbanísticos”, a DGT defende “uma solução de grande compromisso de conjunto, de importantes implicações de acessos e de infra-estruturas, deveria ser realizada por

⁸ Vide a «utilização exclusiva», no ponto 9.2.

uma única entidade, ainda que posteriormente pudesse alienar o todo ou partes desse todo” (Parecer do Sector 4, 1970). O mercado entende o CTu como um empreendimento de turismo residencial «em extensão». Em 1972⁹, está pendente, no Algarve, o licenciamento de 32 CTu’s e, na numeração sequencial da DGT, encontramos o CT-189. Ignoramos até que ponto o recurso à figura de CTu (e não ao mero loteamento urbano) se deve à possibilidade de beneficiar da DUT.

A da LET de 1969 agrava a anomalia funcional da Lei de 1954: esta não prevê o futuro, mas a Lei de 1969 ignora as propostas feitas e a realidade da oferta. Está, ainda, na origem de realidades que duram até este final de 2006: (i) disposições legais ambíguas, por vezes redigidas em mau Português, fruto de indefinições da Política de Turismo; (ii) o poder discricionário, quase arbitrário, dos Serviços de Turismo na interpretação destas disposições; (iii) o florescer de interpretações jurídicas, desligadas da realidade e com efeitos perversos na sua regulação.

Em 1978, 14 anos e uma Revolução depois das propostas de 1964 e ainda no quadro da LET de 1969, são criados “os meios complementares de alojamento turístico” (Aldeamentos e Apartamentos Turísticos e Alojamentos Particulares) e definidas as primeiras regras dos empreendimentos de turismo residencial. O Aldeamento Turístico é um Conjunto Turístico, que deve ter um mínimo de 100 camas “em exploração”, sendo possível “a desafectação, relativamente à exploração do aldeamento” de todas as outras unidades de alojamento. Nos Apartamentos Turísticos, a locação a turistas é a primeira condição para a classificação, devendo a sua exploração abranger, pelo menos, 10 apartamentos e não haver menos de cinco por edifício. Estas definições partem da realidade da oferta de alojamento turístico existente e permitem integrar no Turismo «aldeamentos» e apartamentos cuja génese é o licenciamento municipal. São, ainda, a origem de interpretações jurídicas, que marcam o futuro: (i) todos os Apartamentos Turísticos deverem estar em Exploração Turística; (ii) não haver uma separação clara, entre os apartamentos dispersos do Alojamento Particular e os Apartamentos Turísticos, que ocupam um conjunto imobiliário coerente, numa Exploração Turística integrada. Aldeamentos e Apartamentos Turísticos são considerados “de interesse para o turismo” e, durante alguns anos, podem beneficiar da DUT.

Aquando do trabalho no Arquivo da DGT, não há recursos humanos para responder a duas questões: (i) quantos pedidos de licenciamento de CTu’s entram na DGT entre 1969 e 1978 (anos da criação dos conceitos de Conjunto Turístico e de Aldeamento Turístico, respectivamente) e entre 1978 e 1989, quando é regulamentada a Lei Hoteleira de 1986; (ii) quantos pedidos de licenciamento dão origem a projectos aprovados e concluídos e qual o tipo de projecto realmente promovido. Esta quantificação é indispensável ao conhecimento da aplicação da Política de Turismo no Algarve.

A definição de CTu’s, pela Lei Hoteleira de 1969, cria confusão sobre quem suporta as respectivas infra-estruturas urbanísticas, quando CTu e LU

⁹ Ver (Comissão Regional de Turismo do Algarve, 1972).

coincidem, o que parece ser o caso mais frequente. Em 1980, é aprovado, sempre no quadro da LET de 1969, um Decreto Regulamentar. Em 1982, é aprovado um Decreto-Lei sobre a gestão dos Aldeamentos Turísticos, origem de polémica, que leva a Assembleia da República à sua suspensão¹⁰. Em 1984, o Decreto-Lei sobre LUs obriga a que as obras de urbanização de Conjuntos e Aldeamentos Turísticos sejam sujeitas a licenciamento municipal.

– **Lei Hoteleira de 1986** – A Lei define Estabelecimentos Hoteleiros, MCATs, Conjuntos Turísticos e Alojamento Particular; é exemplo da contradição entre a política de integração da oferta de alojamento, no âmbito da Lei Hoteleira, e a exigência de requisitos que impedem esta integração.

A Lei dispõe, claramente, que “A unidade de exploração do estabelecimento não é impeditiva da sua propriedade pertencer a uma pluralidade de pessoas” e define um conjunto coerente de regras para a promoção e exploração do que ainda não se designa por ETPPs, mas os requisitos impedem a sua aplicação. Entre outros, sempre que Aldeamentos, Apartamentos e Conjuntos Turísticos “integrem unidades de alojamento, que se destinem a ser vendidas a várias pessoas ou entidades”, deve ser elaborado “um título constitutivo”, minuciosamente detalhado, mas não nos é possível avaliar o respeito desta disposição pelos promotores.

A liberalidade da regulamentação de 1978, em matéria de Exploração Turística, é limitada: (i) no Aldeamento, tem de haver um mínimo de 100 camas “afectas à exploração turística”, um máximo de 2 000 camas e o número de camas afectas à exploração nunca pode ser inferior a 50% do total; (ii) nos Apartamentos Turísticos, o número mínimo de apartamentos retirados da exploração não deve ser superior ao dos afectos à exploração turística; (iii) no Hotel-Apartamento, todas as unidades de alojamento devem estar em Exploração Turística, mas podem ser todas vendidas¹¹. O Aldeamento Turístico passar a ser Estabelecimento Hoteleiro dificulta distinguir as exigências específicas da estadia temporária em hospedagem onerosa das do turismo residencial. O ícone desta LET é o empreendimento de Vale do Lobo, que a legislação de 1978 permite classificar como Aldeamento Turístico, ser forçado a pedir a desclassificação turística – o que em nada perturba o seu sucesso no mercado. A análise de licenciamento no quadro desta Lei está fora do âmbito do nosso trabalho, mas é indispensável ao conhecimento das consequências desta contradição no turismo do Algarve.

Nos Conjuntos Turísticos há “alojamento, ainda que não hoteleiro”, mas num máximo de “150 camas, sem contar as camas convertíveis”, o que força os promotores de turismo residencial a optar pelo Loteamento Urbano. Desconhecemos o número de pedidos de licenciamento e de aprovações de Conjuntos Turísticos, até ao Decreto Regulamentar de 1999, mas a mera observação da realidade mostra que a Política de Turismo reforça o recurso ao LU, para estruturar empreendimentos de turismo residencial.

¹⁰ Em 1 de Fevereiro de 1983, a Assembleia da República decide suspender o Decreto-Lei n.º 435/82, de 30 de Outubro.

¹¹ É anunciado “Vem aí o «suite»-hotel” (*Público*, 3.10.1990). Há Hotéis-Apartamentos, cujas unidades de alojamento são comercializadas, como aplicação financeira.

O Alojamento Particular compreende quartos, moradias ou apartamentos, em alojamento temporário e remunerado, “sem a obrigatoriedade de prestação de qualquer serviço” e fica sob a competência da DGT.

– **1997: Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos** – A rejeição política do RJFET de 1995 tem origem em propostas da AHETA para resolver o problema das camas paralelas e “integrar a imobiliária do lazer na oferta turística nacional”¹². A elaboração do que vem a ser o RJFET de 1997 cria expectativas, que, apesar de progressos em relação à LET de 1986, são frustradas pela redacção final do Decreto-Lei e Decretos Regulamentares. Em 2003, o Governo define a LET de 1997 como “um constrangimento ao investimento”. Entre os progressos, mencionamos: (i) uma estruturação dos ETTPs mais adequada à realidade; (ii) a possibilidade de retirar da Exploração Turística 30% das unidades de alojamento em Hotéis-Apartamentos, 50% em Aldeamentos Turísticos; (iii) a formalização do *soft lease back* (a utilização pelo proprietário, até 90 dias por ano, não retira a unidade de alojamento da Exploração Turística). A redacção final do Decreto-Lei e do Decreto Regulamentar sobre MCATs dá origem a interpretações jurídicas divergentes sobre o sentido de retirar Apartamentos Turísticos da Exploração Turística e qual a percentagem, divergências que não são sanadas por uma clarificação pela Política de Turismo. A regulamentação dos Conjuntos Turísticos, em 1999, deve ser assinalada, apesar das limitações de que enferma: entre 1962 e 1999, a Política de Turismo recusa criar, primeiro, e reforçar, depois, o instrumento legal, que lhe teria permitido intervir, com força significativa, na urbanização e urbanismo turísticos.

– **LETs e patologias do Povoamento Urbano do Baixo Algarve** – A actualização do Sistema Político e Administrativo do Turismo contribui para as patologias no Povoamento Urbano do Baixo Algarve. Ao não regular eficientemente a Exploração Turística, fomenta situações informais: (i) exploração turística de unidades de alojamento fora de Empreendimentos Turísticos, reforçando o urbanismo urbano-turístico; (ii) um ETTP beneficiar de um maior índice de edificação, por as suas unidades de alojamento serem afectas à Exploração Turística, e ser, de facto, destinado a residência permanente da população local¹³.

A oposição entre «imobiliária» e Turismo origina insuficiências na Intervenção Pública, que (i) fomenta os empreendimentos «em extensão» serem estruturados como LUs, os empreendimentos «em altura» pela Propriedade Horizontal e os «conjuntos de empreendimentos», por justaposição de LUs; (ii) não integra na oferta turística a utilização exclusiva da casa do tempo livre, com destaque para a oferta mais qualificada; (iii) não regula a flexibilização da utilização das unidades

¹² O Decreto-Lei 327/95, de 5 de Dezembro é aprovado pelo Governo de Aníbal Cavaco Silva. As eleições legislativas de 1995 dão origem a uma nova composição da Assembleia da República, onde os votos a favor do Partido Socialista e a abstenção do Partido Comunista recusam ratificar o diploma do Governo anterior.

¹³ Esta situação é diferente da que resulta do ciclo de vida dos proprietários, do edifício ou da sua área envolvente, que tornam inevitável, passado um número significativo de anos, a alteração da utilização turística, prevista inicialmente.

de alojamento ao longo do tempo; (iv) impede a estruturação da exploração das moradias dispersas; (v) deixa criar situações legais confusas, no seio de ETPPs, que se legalizam sob os sucessivos regimes; e (vi) impede haver algum alojamento da população residente local, em Empreendimentos Turísticos.

A Política de Turismo pode diferenciar positivamente os Estabelecimentos Hoteleiros e a estadia temporária, mas não pode ignorar uma oferta que é mais numerosa e, em muitos casos, tem mais qualidade, do que a que a Lei enquadra.

3. Factores Condicionantes do Licenciamento de um empreendimento turístico

A partir de 1954, a localização de Estabelecimentos Hoteleiros deve respeitar o planeamento urbanístico. Em muitos casos, o MOP decide, sobre a informação da DGSH, sem ter em conta os Serviços de Turismo, e suscita a intervenção da DGSH, quando há a ter em conta o Domínio Público Marítimo e a protecção de falésias ou dunas; esta relação de poder mantém-se, durante o período do PRA, no licenciamento de empreendimentos de turismo residencial. A inversa não é verdadeira, pois “a posição da urbanização manteve-se inalterável e os interessados acabaram por dar satisfação aos requisitos urbanísticos, nem sempre totalmente coincidentes com os interesses turísticos”¹⁴, o que se estranha, pois o «Ministro do Turismo» é Salazar.

A LET de 1969 alarga o leque das Instituições Públicas chamadas a dar parecer sobre a localização de Estabelecimentos Hoteleiros e de CTu's, o que, entre outros, suscita os alertas da Direcção-Geral de Saúde sobre o (não) tratamento dos esgotos. A LET de 1986 prevê uma Comissão Especial de Apreciação, para se pronunciar, com parecer vinculativo, sobre a localização de empreendimentos a construir em local não abrangido por um Plano de Escala Local e Regional plenamente eficaz. O legislador parece ignorar que esta definição abrange quase todo o território do Algarve.

Desde 1965, a oferta «imobiliária» e a urbanização dispersa, são passíveis de licenciamento municipal (Propriedade Horizontal e Loteamento Urbano), reconhecido e apoiado pela Administração e Governo.

A Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) é objecto de três definições legais: em 1970, entre outras, integra Reservas Turísticas, em 1976, estas dão lugar a Reservas de Recreio e, a partir de 1993, a RNAP deixa de integrar umas e outras¹⁵. Esta evolução ilustra como, no compatibilizar do Conservar e Desenvolver, se regride da proposta do PRA para a guerra de trincheiras.

Depois das disposições de 1975 e 1979, a Reserva Agrícola Nacional (RAN) é instituída, em 1982¹⁶. Em 1983, é criada a Reserva Ecológica Nacional

¹⁴ Informação da Direcção dos Serviços de Turismo, 7.10.1964.

¹⁵ Lei n.º 9/70, de 19 de Junho, Decretos-Leis n.º 613/76, de 27 de Julho, e n.º 19/93, de 23 de Janeiro.

¹⁶ Decretos-Leis n.º 356/75, de 8 de Julho, n.º 308/79, de 20 de Agosto, e n.º 451/82, de 11 de Novembro.

(REN), que, conjuntamente com a RAN, é um instrumento fundamental do ordenamento do território à escala nacional. Em 1990, é revisto o seu regime jurídico, para “preservar, desde já, todos os ecossistemas do território nacional”, não classificados ao abrigo da RNAP. O regime da REN é alterado em 1995¹⁷. A RAN é o primeiro factor condicionante a ser imposto pelo licenciamento municipal da urbanização e edificação dispersas. Encontramos pareceres da Delegação Regional da DGO, sobre o licenciamento de empreendimentos turísticos (ignoramos se o mesmo acontece com os LUs), tentando fazer respeitar a REN e alguma distância ao litoral. Entre a sua integração no MEPAT e as Medidas Preventivas do PROTAL, a CCRA procura dar um maior rigor a esta intervenção. Em 1990, reconhece-se que a “falta de elementos reguladores” permite à especulação fundiária e imobiliária não respeitar “na maior parte dos casos, nem a aptidão e as limitações de ordem biofísica que um terreno e a sua envolvência apresentam, nem consequentemente o uso que o mesmo requer” (CCRA, 1990a: 10). Esta realidade muda com a ruptura política dos anos noventa.

Em 2007, há dois grandes conjuntos de factores condicionantes: (i) uma Rede Fundamental de Conservação da Natureza, que inclui, ainda, a Rede Natura 2000, o Domínio Público Hídrico e “Outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais” (PNPOT); (ii) a Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental (PROTAL). Estas disposições são instrumentos de Políticas; a sua aplicação pelo Sistema Público e Administrativo do Ambiente e do Ordenamento do Território e a sua interpretação pelas Organizações não Governamentais do Ambiente justificam investigação específica, pois estamos longe da compatibilização entre Conservar e Desenvolver, que o nosso País necessita.

4. Planos de Escala Local e Regional

4.1. Planos de Escala Local

A partir de 1921¹⁸, o Governo define “Estâncias hidrológicas e outras, praias, estâncias climatéricas, de altitude, de repouso, de recreio e de turismo”. As “Estâncias de Turismo” são centros urbanos e as outras são, na linguagem actual, Estâncias fora dos PUs e «em ambiente de resort». Nas Estâncias, podem ser criadas Comissões de Iniciativa, como a que encontramos na Praia da Rocha. O Código Administrativo de 1936-1940 extingue as CIs e substitui as Estâncias pelas Zonas de Turismo, que “com sede em cabeça de concelho serão directamente administradas pelas respectivas câmaras municipais e as restantes por juntas de turismo”. As Juntas de Turismo (como a que encontramos em Armação de Pêra) são “órgãos secundários de administração municipal, cujo objectivo é, em especial, a urbanização de zonas onde a afluência de visitantes, permanente ou

¹⁷ Decretos-Leis n.º 321/83, de 5 de Julho, n.º 93/90, de 5 de Julho, n.º 79/95, de 20 de Abril.

¹⁸ Lei n.º 1.152, de 23 de Abril de 1921; ver Brito, 2003.

periódica, exija condições de vida superiores às do resto do concelho [o sublinhado é nosso]. Nos concelhos em que as zonas de turismo coincidam com a sede, existe uma Comissão municipal de turismo, com funções de consulta e propaganda” (Caetano, 1947: 192); é a diferença entre o urbanismo turístico em “ambiente de *resort*” e o turismo urbano.

– **Legislação anterior a 1971** – O primeiro quadro legal do planeamento urbanístico é formado por três diplomas, aprovados em 1934, 1944 e 1946¹⁹. Os Decretos-Leis de 1934 e 1944 são praticamente idênticos, em obrigar as Câmaras Municipais a elaborar Planos Gerais de Urbanização das sedes dos seus municípios e em estender esta obrigação aos “centros urbanos ou zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico designados pelo Governo em relação a publicar pelos Ministérios do Interior e das Obras Públicas e Comunicações”.

O Decreto-Lei de 1946 reconhece que os técnicos encarregados de elaborar os Planos “apresentam, em primeiro lugar, anteplanos pormenorizados, que, depois de apreciados pelas entidades e serviços competentes, servem de base aos projectos definitivos, mas que já por si definem linhas gerais de arranjos urbanísticos que convém fazer cumprir rigorosamente, até à conclusão dos estudos definitivos”. (o sublinhado é nosso). O Artigo Único dispõe, nomeadamente, que “Os anteplanos de urbanização aprovados pelo Ministério das Obras Públicas e Comunicações sobre parecer do CSOP serão obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios e no traçado de novos arruamentos nas áreas das sedes de concelho e demais localidades ou zonas por eles abrangidos”. A realidade é diferente: “pouco tempo após a consagração dos anteplanos de urbanização, já o MOP aconselhava verbalmente as câmaras municipais a não passarem ao estudo da última fase dos planos gerais de urbanização. Na prática, esta orientação significava que o anteplano deixava de ser uma fase intermédia, transformando-se na finalidade prosseguida pelos estudos urbanísticos... E como esse mesmo anteplano era precedido pela fase de esboçeto, sucedeu que, ao fim de algum tempo, os próprios serviços estaduais também autonomizaram esta fase preliminar, conferindo-lhe valor «vinculativo»” (Gonçalves, 1989: 245). Enquanto o Decreto-Lei de 1944 está em vigor (1944-1971), “nem um único regulamento foi publicado”.

No início de 1964, constata-se “que a quase totalidade dos nossos estudos urbanísticos, que é constituída por planos de urbanização locais [...] tem sido elaborada sem uma articulação que integre esses estudos numa indispensável panorâmica mais vasta (regional), devendo esta, por seu turno, ter em conta as linhas de rumo do planeamento físico nacional, em conjugação com o planeamento económico e social” (PC, 1964b: 61). O número de Anteplanos e Planos submetidos a parecer do CSOP diminui, de uma maneira sustentada, a partir de

¹⁹ Decreto-Lei n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934; Decreto-Lei n.º 33 901, de 5 de Setembro de 1944; Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de Novembro de 1946; ver o Decreto n.º 21 697, de 17 de Setembro de 1932, que incumbe a DG dos Edifícios e Monumentos Nacionais da elaboração de programas de urbanismo, de acordo com as entidades locais.

meados dos anos cinquenta (Lobo, 1995: 44).

A partir de 1962, a urbanização turística no Algarve coincide com o quase abandono do planeamento urbanístico de escala local. Salvo raras exceções (Vilamoura e Quinta do Lago e pouco mais), «conjuntos e empreendimentos turísticos» de dezenas ou centenas de hectares são aprovados, sem referência a qualquer Antepiano, aprovado ou em elaboração. Em 1964, o balanço é elucidativo: “Apenas sujeita ao RGEU (geralmente sem fiscalização efectiva) e a planos de urbanização quase sempre parcelares e improvisados (quando os há), a iniciativa privada, responsável por mais de 90% das habitações que se constroem, opera em condições paradoxalmente contraditórias: ora enfrentando toda uma série de dificuldades e inúteis formalidades, ora trabalhando num regime de plena licenciosidade e anarquia. Deste modo se têm criado problemas urbanísticos de extrema gravidade ou se tem construído sem atender às reais necessidades da população e aos requisitos de ordem técnica e económica, no sentido de um adequado rendimento dos investimentos realizados” (PC, 1964b: 35).

A intervenção de Salazar fica por esclarecer. No caso do Hotel Algarve, considera que “um plano definitivo e definitivamente aprovado era por onde devia começar-se”; no caso do Hotel Toca do Coelho, insiste sobre a necessária “referência a se há plano de urbanização na localidade e se o edifício está enquadrado nesse plano”. Sem pretender aprofundar a Salazarlogia, das duas uma: ou Salazar ignora a política de Planeamento da Urbanização do seu Governo ou desempenha um papel, não sabendo nós qual.

– **a Legislação de 1971** – A legislação de 1971²⁰ define Planos Gerais e Parciais de Urbanização e Planos de Pormenor. As Câmaras Municipais devem elaborar PGUs, entre outros, das “localidades e das zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico designadas pelos Ministros do Interior e das Obras Públicas” e ainda de “áreas territoriais em que a estrutura urbana justifique planos de conjunto abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes”. O Loteamento Urbano continua a ser o instrumento para “alargar o espaço urbano”, pois “a não regulamentação do plano de pormenor inseria-se numa estratégia mais vasta, apostada na consolidação dos processos de urbanização particular, mediante o esvaziamento da capacidade de controlo municipal sobre as operações de loteamento” (Gonçalves, 1989: 247).

A aplicação da Legislação de 1971 ao Algarve mostra uma demissão do Governo e da Administração. O relançar do Planeamento Sub-Regional não produz efeito. O PGU da Área Territorial do Algarve é um mero exercício de Gabinete. Entre 1979 e 1984, os Inventários da DGPU dos Planos em elaboração confirmam a falta de ímpeto na intervenção do Governo, Administração e Autarquias. Entre 1971 e 1990, são aprovados, no Algarve, três Planos: Lagos, Meia Praia (não eficaz) e Zona Nascente de Quarteira. Em 1989, Nuno Portas reconhece que “O princípio de condicionar a autonomia à existência de planos

²⁰ Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro, e Decreto n.º 561/71, da mesma data.

aprovados é relativamente comum nas legislações estrangeiras. O que é original em Portugal – antes e depois da democracia – é o facto de os planos não se chegarem a aprovar pelos mais diversos motivos ou, na maioria dos casos, pretextos, nem todos da responsabilidade dos Municípios... [...] tudo parece servir à burocracia central para que nenhum (ou quase) dos Municípios – e especialmente os maiores – possa governar sem tutela prévia que lhe confere o estatuto de «menoridade». [...] Não pretendo afirmar que a culpa de não haver planos com força legal cabe por inteiro à Administração Central. Mas mantenho há muito que o comportamento dominante nesses serviços é o de manter a sua tutela, mostrando-se incapazes de tomar as responsabilidades que lhes cabem e decidir em prazos curtos, dando o benefício da dúvida aos Municípios, em vez de se refugiarem em exigências irrealistas dilatórias, enquanto, no exercício casuístico da tutela, são, afinal, tão permissivos quanto as próprias autarquias” (*O Jornal* 9.6.1989). Falta acrescentar a responsabilidade política do(s) Governo(s), de quem a Administração depende, ilustrada pelo listar das “causas desencadeadoras da edificação e urbanização dispersas” (CCRA, 1990a: 10).

– **1990: Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)** – Em 1990, é disciplinado o regime jurídico dos PMOTs: planos directores municipais, planos de urbanização e planos de pormenor²¹. Aprovado o PROTAL de 1991, são elaborados PDMs para todos os municípios do Algarve, parte da «segunda geração», “a dos filhos do D-L 69/90 e da pressão do MEPAT sobre os Municípios e as comissões de tutela” (Portas, 1995: 22). Em meados da década de noventa, a Região, na realidade, o País, está, pela primeira vez, coberto com Planos de Ordenamento eficazes e aplicados. É selado um dos mais vastos espaços no seio do qual, durante dezenas de anos, a Lei estrutura a informalidade. Em 1999, os PMOTs são redefinidos pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, o seu inventário está acessível no *site* da CCDRA e permite ao cidadão comum estar melhor informado do que Salazar, aparentemente, está.

A aprovação dos PDMs está, entre outros, na origem de uma crítica frequente: “Existem no nosso país propostas de urbanização para mais de 38 milhões de pessoas [...]. Isto é um exemplo do caos a que se chegou. [...] Assistimos a uma expansão urbanística sem ter de se sujeitar a qualquer plano coerente” (Gonçalo Ribeiro Telles, *Público*, 30.05.1997). No Algarve, não é, oficialmente, divulgada a estimativa da edificação possível, o que permite a manipulação política do fantasma de 250 000 fogos, cujo licenciamento está comprometido, como acontece durante a fase de Concertação da elaboração do PROTAL de 2007.

²¹ Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março; revoga os Decretos-Leis de 1971 e de 1982; a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro estipula, nomeadamente, ser da competência da Assembleia Municipal “Deliberar sobre o plano director do município e, se necessário, ordenar a sua elaboração”; o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, define os PDMs e tem aplicação pontual: a “primeira geração de PDMs”.

– **1999: Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (RJIGT)**

– Este diploma está fora do âmbito do nosso trabalho, mas é possível identificar três linhas da necessária e urgente avaliação da sua aplicação concreta: (i) as parcerias público/privado, na elaboração de Planos de Pormenor, e a ausência de iniciativa municipal, de modo a minimizar as patologias da Urbanização e Edificação; (ii) a quase inexistência de Planos de Urbanização, que já pecariam por tardios e de que são exemplos evidentes Almancil, no *Golden Triangle*, e Guia, em cuja proximidade é criada uma concentração significativa de serviços; (iii) a necessidade de criar um módulo legal, que responda às exigências específicas da urbanização e do urbanismo turísticos.

4.2. Planos de Escala Regional

Até 1983, não existe legislação específica sobre Planos de Escala Regional, pelo que cada Plano exige um diploma legal. Depois da decisão inicial de 1933, o Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS) é objecto de uma Proposta de Lei “porque o território está repartido por três concelhos (Lisboa, Cascais e Oeiras) e porque o governo pretende liderar o projecto, subtraindo às autoridades locais o direito de elaborar os planos de urbanização que a lei geral, entretanto aprovada, lhes confere” (Pereira, 1994: 83). A Proposta do Governo é aprovada pela Assembleia Nacional, sujeita a fortes críticas, que não são estranhas a Duarte Pacheco ser demitido do Governo (18.1.1936) e o Plano acaba por ser aprovado em Dezembro de 1948, 15 anos após a decisão sobre a sua feitura e limpo das medidas mais polémicas propostas por Duarte Pacheco²². Em 1959, são aprovadas as bases do Plano Director de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, aprovado pela Comissão do Plano, mas não pelo Governo. Em 1972, é fixado o prazo de dois anos para a finalização do Plano Director de Lisboa, nunca concluído²³.

Em 1964, no Plano Regional do Algarve, é prevista a aprovação de um diploma equivalente a Medidas Preventivas e de outro para aprovar o Plano, a exemplo da Costa do Sol. Em 1966 (PC, 1966b: U.66), ainda se reconhece que a DGSU tem “em curso ou concluídos, planos de escala regional para as regiões do Noroeste português, Aveiro, Lisboa e Algarve” e que se trata de um primeiro passo, sem o qual “não coordenaremos as infra-estruturas de região para região, e, pelo contrário, fomentaremos as assimetrias do nosso já desequilibrado desenvolvimento urbanístico, através do território continental”. O segundo passo não é dado.

²² A decisão inicial é o Decreto n.º 22 444, de 10 de Abril de 1933. A Assembleia Nacional aprova a Lei n.º 1 909, de 22 de Maio de 1935, e Duarte Pacheco é demitido do Governo (18.1.1936); volta ao Governo e a Presidente da Câmara de Lisboa (25.5.1938) e falece durante o exercício destas funções (16.11.1943). O PUCS é aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37 251, de 28 de Dezembro de 1948.

²³ Respectivamente, Lei n.º 2 099, de 14 de Agosto de 1959, Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro (Lobo, 2005).

Em 1973²⁴, o Governo decide adoptar “medidas atinentes à elaboração do plano geral de urbanização da região do Porto”, mas este não chega a ser aprovado.

O regime jurídico dos Planos Regionais de Ordenamento do Território é aprovado em 1983, revisto em 1988 e modificado em 1990 e 1994²⁵. Uma investigação sobre a não aplicação do diploma de 1983, ligada à iniciativa municipal em elaborar os PDMs da primeira geração, ajudaria a situar as responsabilidades do Governo e Administração Central, no desordenamento do Território do nosso País. O PROTAL de 1991 é elaborado ao abrigo do Decreto-Lei de 1988 e os diplomas de 1990 e 1994 reforçam a capacidade de intervenção do Estado. Em 1999, o PROT é redefinido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (RJIGT), ao abrigo do qual é elaborada a Revisão do PROTAL.

5. Loteamentos Urbanos

Segundo os conceitos que definimos, Loteamento Urbano é um instrumento de urbanismo e não de urbanização: não deve “alargar o espaço urbano” e “corresponde a operações de fraccionamento da propriedade e infra-estruturação de uma ou mais parcelas de solo, com vista à produção de lotes urbanos. [...] Não é tecnicamente sustentável permitir ou apoiar a realização de operações de loteamento urbano sem enquadramento no planeamento municipal. As operações de loteamento urbano terão lugar no interior dos perímetros urbanos que serão planeados ao nível do Plano de Pormenor e nunca em localizações desinseridas da estrutura e do tecido urbano planeado” (DGOT, 1993: 85).

Durante o período anterior à ruptura política da década de noventa, o LU é utilizado para “alargar o espaço urbano”, segundo o modelo da urbanização dispersa. O conhecimento deste processo, entre 1965 e as Medidas Preventivas do PROTAL, exige investigação em, pelo menos, seis Câmaras Municipais: Loulé, Albufeira, Silves, Lagoa, Portimão e Lagos. Só assim podemos conhecer uma das mais importantes realidades da relação entre Território e turismo, no Algarve.

A legislação sobre LUs é instável e complexa, abrindo espaço a múltiplas interpretações jurídicas, com relevante impacto territorial. A investigação adicional proposta tem de dar a conhecer a sucessão de disposições legais e sua aplicação, em matéria de licenciamento, regime das infra-estruturas urbanísticas, áreas de compensação, fiscalidade e os tão criticados e tolerados direitos adquiridos, que parecem eternizar os efeitos da aprovação de um LU.

– **Estruturação de um empreendimento turístico «em extensão»** – O LU mantém elementos invariantes: divisão de um terreno em lotes, obras de urbanização e venda dos lotes a cargo do promotor, que entrega as infra-estruturas à Câmara Municipal e «desaparece» do processo. Quando o LU é utilizado para

²⁴ Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março.

²⁵ Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho; Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio; Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro; Decreto-Lei n.º 294/94, de 12 de Outubro.

estruturar legalmente empreendimentos de turismo residencial «em extensão», não garante a sua sustentabilidade turística, em particular no caso de urbanismo turístico em «ambiente de *resort*». O LU cria espaço público que, mais tarde ou mais cedo, é mantido pela autarquia, de acordo com os padrões das zonas urbanas residenciais e não de acordo com o «ambiente de *resort*», existente durante a venda dos lotes. O que resulta de um LU é um conjunto de moradias e um ou outro bloco de apartamentos, eventualmente em «ambiente de *resort*», de incerta sustentabilidade e uma quase total liberdade de acção dos residentes.

Esta situação pode ser ultrapassada de maneira atípica, mas dificilmente generalizável: as empresas mistas, constituídas entre a CM de Loulé e empresas privadas (Infralobo, Inframoura e Infraquinta) asseguram “a gestão de todas as infra-estruturas básicas para a manutenção, conservação, tratamento de águas residuais, jardins, espaços públicos, recolha de lixo, segurança entre outras actividades”, em Vale do Lobo, Vilamoura e Quinta do Lago (Região Sul, 17.5.1995). O conjunto de empreendimentos de turismo residencial estruturados por meros LUs exige atenção positiva e proactiva da Intervenção Pública, para minimizar danos futuros.

– **Loteamento Urbano e “alargar o espaço urbano”** – Entre 1965 e a década de noventa, o LU é instrumento para “alargar o espaço urbano”, sem “enquadramento no planeamento municipal”. Em 1965²⁶, “Nas zonas para as quais não haja Plano ou Antepiano de Urbanização aprovado, o pedido [de loteamento] será indeferido quando dele resultarem inconvenientes para o desenvolvimento ordenado dessas zonas” (n.º 2 do Artigo 4.º) e a aprovação municipal de loteamentos localizados nestas zonas exige parecer da DGSU (n.º 2 do Artigo 2.º). Entre 1965 e 1973, a DGSU reconhece a inexistência destes “inconvenientes” e é suposto dar parecer positivo sobre os LUs licenciados.

A partir de 1973²⁷, a Câmara Municipal “só poderá indeferir o pedido de loteamento” com base em qualquer um de oito fundamentos listados pelo Artigo 7.º, de entre os quais, citamos: “d) Afectar manifestamente a estética dos povoaamentos ou a beleza das paisagens; e) Implicar alterações em construções ou elementos naturais classificados como valores concelhios; f) Desrespeitar quaisquer normas legais, regulamentares ou técnicas aplicáveis; g) Ser inconveniente para o desenvolvimento ordenado da zona em que se situa, quando esta não estiver abrangida por plano de urbanização aprovado; h) Implicar trabalhos de urbanização não previstos pela Câmara Municipal, designadamente a construção de arruamentos e o assentamento de redes de abastecimento domiciliário de água e de electricidade e de drenagem de esgotos, salvo se o requerente se comprometer a executá-los por sua conta ou suportar o seu financiamento”. A CM tem de consultar a DGSU (mais tarde, a DGPU) quando não existir Plano de Urbanização aprovado, o que, na prática, quer dizer «sempre», com a excepção de Lagos e Zona Nascente de Quarteira. Entre 1973 e 1984, as Câmaras Municipais

²⁶ Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965.

²⁷ Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho.

país, a DGSU e, depois, a DGPU e os diferentes Ministros que tutelam estas Direcções-Gerais reconhecem que praticamente todos os LUs aprovados no Algarve respeitam, nomeadamente, o disposto nas alíneas citadas antes. Desconhecemos quantos LUs são indeferidos ao abrigo deste Artigo 7.º, número e casos que é importante conhecer. Em 1973, a CM de Albufeira (14.5.1973) recorda a necessidade “de ouvir a DGSU sempre que estejam em causa loteamentos urbanos, e neste aspecto uma informação acerca dos problemas que têm surgido à Administração Municipal será certamente útil”. No mesmo dia, informa o Ministro sobre a “existência ou aceitação a nível camarário de loteamentos urbano-turísticos para os quais não se têm suficientes garantias de boa localização”. O Ministro (15.5.1973) limita-se a mencionar a aplicação da legislação sobre Planos de Escala Local, que não estão aprovados.

A Política de Solos de 1976²⁸ dispõe (Artigo 32.º) que “As operações de loteamento urbano podem não ser autorizadas, ainda que correspondam a empreendimentos previstos em plano de urbanização aprovado, desde que a sua imediata ou próxima realização seja inconveniente para a programação adequada daquele plano ou planos de interesse geral, ou para o desenvolvimento ordenado da região”. Esta disposição, típica do «oitto ao oitenta», parece não ter sido aplicada – em teoria, durante o período em que está em vigor, nenhum LU no Algarve é “inconveniente para o desenvolvimento ordenado da região”. É ainda definido, “para efeitos deste diploma” (mais tarde, utilizado pelo Decreto-Lei n.º 448 /91, de 28 de Dezembro), “aglomerado urbano”, como o “núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e de drenagem de esgoto, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 m das vias públicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas do aglomerado”.

Em 1984²⁹, são definidos três tipos de processos de loteamento: “especial, ordinário e simples, respectivamente, quando as operações implicassem alterações da rede viária pública existente e redimensionamento das infra-estruturas exteriores ao prédio ou prédios a lotear, bem como alterações sensíveis das condições ambientais; quando implicassem a construção de novos arruamentos e infra-estruturas mas apenas nos prédios a lotear; quando a operação se limitasse a dividir em lotes um ou mais prédios confinantes com arruamento público existente, sem implicar novas infra-estruturas” (Lobo, 2005: 213). Só a aprovação dos Processos Especial e Ordinário exige o Parecer da DGPU. São estipuladas normas de intervenção da DG do Ordenamento, mas desconhecemos qual a sua efectiva aplicação. Quando não existe perímetro legalmente fixado para o “aglomerado urbano existente”, este é definido (Artigo 5.º) como “o núcleo de edificações autorizadas, servido por arruamentos públicos, e a respectiva área envolvente, em que o seu perímetro é definido pelos pontos distanciados 50 m

²⁸ Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

²⁹ Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro.

do eixo daqueles arruamentos no sentido transversal e 20 m da última edificação do núcleo no sentido do arruamento”. Não é difícil imaginar as interpretações criativas desta regra, mas só uma investigação mais aprofundada pode confirmar a extensão das suas consequências, no terreno.

Em 1988, o MCT, através da DGT, passa a “Dar parecer sobre todas as operações de loteamento urbano desde que incluam qualquer empreendimento cuja aprovação esteja dentro das atribuições da DGT e competência dos respectivos órgãos ou se situem em áreas confinantes a tais empreendimentos”³⁰. Não avaliamos a aplicação desta disposição legal, que ignora a essência do problema: um anónimo LU pode estruturar um empreendimento de turismo residencial, sem que os Serviços de Turismo disso se apercebam.

Em 1991³¹, “As operações de loteamento só podem realizar-se em áreas classificadas pelos PMOT’s como urbanas ou urbanizáveis”. É definido “Agglomerado Urbano: a área como tal delimitada em plano municipal de ordenamento do território” ou, na sua ausência, a delimitada nos termos da Lei de Solos de 1976, como vimos antes. Este Decreto-Lei completa as disposições do PROTAL e integra a ruptura política da década de noventa. O LU deixa de ser instrumento para “alargar o espaço urbano” e criar “urbanização dispersa”

– **1993/1995: conformidade dos Loteamentos Urbanos** – Em 1993³², é definido o “regime de caducidade dos pedidos e dos actos de licenciamento de obras, loteamentos e empreendimentos turísticos”. O PROT exige o respeito dos condicionamentos da RAN e da REN e de uso e ocupação do solo da faixa litoral. Existem situações de incompatibilidade entre estes condicionamentos e alguns actos praticados, anteriormente à data da sua vigência, pelas Câmaras Municipais e outras entidades que, nos termos da Lei, autorizam, aprovam ou licenciam usos e ocupações do solo. O Governo conclui que esta sucessão de regimes vem operar a caducidade dos direitos conferidos por actos praticados anteriormente à entrada em vigor das novas normas de uso e ocupação do solo e cujo conteúdo é contrário ao regime instituído. É imposta a verificação da compatibilidade entre os LUs aprovados, durante o período anterior ao PROTAL, e as disposições do PROTAL. Esta decisão do Governo cria um grave conflito entre o Estado e os promotores.

Em 1995³³, são, nomeadamente, excluídas da aplicação do diploma de 1993 as «áreas urbanas consolidadas», cuja definição é “o conjunto coerente e articulado de edificações multifuncionais e terrenos contíguos, desenvolvido segundo uma rede viária estruturante, dispondo de vias públicas pavimentadas e de redes de abastecimento de água e de saneamento” e que são “identificadas nos diplomas que aprovem os planos regionais de ordenamento do território”; a verificação de

³⁰ Decreto-Lei n.º 149/88, de 27 de Abril.

³¹ Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro. O Decreto-Lei define ainda Área Urbana, mas, para o efeito do nosso trabalho, esta disposição não parece ser relevante.

³² Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro.

³³ Decreto-Lei n.º 61/95, de 7 de Abril.

compatibilidade não se aplica ao essencial das áreas urbano-turísticas, no seio das quais garante os «direitos adquiridos». Este Decreto-Lei exclui da verificação da compatibilidade os LUs localizados em “áreas urbanas consolidadas”. A avaliação da aplicação dos dois diplomas exige investigação específica.

Em 1995, entre as críticas dos Estados Gerais do Partido Socialista à governação de Aníbal Cavaco Silva, “não é por acaso que são omissos os aspectos que dizem respeito ao urbanismo e ordenamento do território”, consequência do reconhecer que “a política dos governos do PSD nestas matérias pode ser considerada como bastante positiva”. São lembrados o PROTAL e o PROTALI, a obrigação dos municípios elaborarem PDMs e, quanto à delimitação rigorosa da RAN e da REN, “A partir dos PDMs não haverá desculpas para a sua ignorância”³⁴.

6. Licenciamento de empreendimentos turísticos

A Lei Hoteleira de 1954 fixa o esqueleto da relação entre os Serviços de Turismo e a Câmara Municipal, no Licenciamento de Estabelecimentos Hoteleiros: as licenças municipais para a construção, ampliação ou adaptação de qualquer edifício, ou de parte dele, com destino a estabelecimento hoteleiro, só poderão ser concedidas depois de aprovado o respectivo projecto pelos serviços de turismo. Terminado o edifício, o requerimento para a vistoria dos serviços de turismo “será acompanhado do certificado de habitabilidade [municipal]” e o parecer dos serviços de turismo é necessário à “concessão da licença e do alvará de exploração”. É um esqueleto muito flexível: durante o período em que a Lei está em vigor, de entre os processos que consultamos, não encontramos um único exemplo de completo respeito destas disposições.

Entre 1970 e 1994, o Licenciamento Municipal de Obras Particulares³⁵ relaciona-se com o Licenciamento Turístico, definido pelas LETs. A partir de 1991, integra os Factores Condicionantes da localização de um Empreendimento Turístico. Entre 1965 e o final de 2006, uma Política de Turismo «de facto» transfere para o âmbito municipal, sob controle da Administração Central e do Governo, o licenciamento dos empreendimentos de turismo residencial.

Esta Política é acompanhada pelo ruminar de críticas. Em 1980, “mais de três quartas partes da actual capacidade de alojamento turístico da região não terão passado pela DGT, tendo os processos corrido directamente pelas autarquias respectivas e, nalguns casos pela D.G. Serviços de Urbanização (pelo menos os mais significativos). E assim, num prazo relativamente curto, viu-se surgir a nova Quarteira, ou a nova Armação de Pêra, que absorveram irremediavelmente as antigas e características povoações piscatórias do litoral, e a descaracterização dos principais aglomerados – Faro, Portimão, etc. Foi assim em Espanha e foi

³⁴ Nuno Teotónio Pereira, *Público*, 26.03.1995.

³⁵ Decretos-Leis n.º 166/70, de 15 de Abril, n.º 445/91, de 20 de Novembro, e n.º 250/94, de 15 de Outubro.

assim no Algarve” (DGT, 1980: 7). Mencionar Faro e Olhão, que nada têm a ver com o turismo, é exemplo de generalizações excessivas. Entre muitos exemplos, o SET afirma: “Não é o Turismo que está a destruir o Algarve, mas sim a actividade imobiliária”, havendo 50 000 camas legais, mas “as chamadas camas paralelas atingem valores próximos das 150 mil, havendo mesmo quem fale em 180 mil”³⁶. O governante, como alguns futuros colegas, não diferencia «cama paralela» da utilização exclusiva da casa do tempo livre. Entre 1980 e 1989, a terminologia muda: de “alojamento turístico”, passamos a “imobiliária”. Em 1996³⁷, a DGT identifica duas portas: “A porta fechada é a dos empreendimentos turísticos, a porta aberta, a dos empreendimentos imobiliários. Por um lado, não há imposições nem incentivos para se abrir a porta fechada; por outro lado, a porta aberta é mais barata, porque menos morosa e menos restritiva. O empresário opta pelo caminho que acha mais adequado”. O problema é de uma dimensão tal que não podemos nem enterrar a cabeça na areia nem avançar para soluções fundamentalistas.

7. A Política e a Administração

– **Política e Serviços Centrais de Turismo** – Entre 1940 e 1974, os Serviços de Turismo estão integrados na Presidência do Conselho; cada um à sua maneira, Salazar e Marcello Caetano são «Ministros do Turismo». Depois do 25 de Abril, o Turismo está sempre integrado nas «Pastas Económicas», com excepção de três curtos interregnos: por duas vezes, na Presidência do Conselho, e uma vez com Ministério próprio.

Em 1933, é criado o Secretariado de Propaganda Nacional, de que António Ferro é nomeado Director; em 1940, transitam para o Director do SPN as atribuições do Conselho Nacional de Turismo, com excepção das que têm a ver com os Órgãos Locais de Turismo; em 1944, o SPN dá lugar ao SNI, no seio do qual é (re)criada a Repartição de Turismo. Após a saída de António Ferro do SNI (1949), a Repartição ganha competências e dá lugar, em 1960, à Direcção de Serviços de Turismo. Em 1965, é criado o Comissariado do Turismo, com categoria de Direcção-Geral, reportando ao Presidente do Conselho. Em 1968, é criada a Secretaria de Estado de Informação e Turismo, na qual se integra a Direcção-Geral de Turismo, e são extintos o SNI e o CT. A partir de 1974, a DGT é integrada nas «Festas Económicas». A DGT é extinta em 2006 e as suas funções passam a ser exercidas pelo Turismo de Portugal. No texto, Serviços de Turismo é a designação genérica para o conjunto destas instituições.

– **Da Urbanização ao Território e Desenvolvimento Urbano** – A tutela política é variada (Obras Públicas; Habitação, Urbanismo e Construção; Equipamento Social; Plano e, depois, Planeamento; Ambiente e Ordenamento do Território, mais a Administração Local, as Cidades e o Desenvolvimento Regional), mas a evolução da Administração é linear.

³⁶ Licínio Cunha, *Diário de Notícias*, 8.12.1988.

³⁷ Henrique Montelobo, entrevista a Turismohotel Internacional, 1996.

Em 1944, é criada a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização e extinta a Divisão de Urbanização da DGEMN. Em 1976, é extinta a DGSU e criada a DG do Planeamento Urbanístico. Entre 1981 e 1985, a Direcção-Geral do Ordenamento funciona no Ministério da Qualidade de Vida e tem competências sobre Ambiente e Ordenamento do Território, algumas transferidas da DGPU ou partilhadas com esta. Em 1985, no primeiro Governo de Aníbal Cavaco Silva, é criado o Ministério do Plano e da Administração do Território, que integra as Secretarias de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional, da Administração Local e Ordenamento do Território, do Ambiente e Recursos Naturais. O MEPAT integra as Comissões de Coordenação Regional. Esta concentração institucional marca a relação entre Território e Turismo e, nomeadamente, facilita a elaboração do PROTAL. A DGPU dá lugar à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e, em 1994, a criação da DGOT-DU explicita a importância do Desenvolvimento Urbano.

– **Da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos à Administração do Ambiente** – Em 1944, é criada a Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos. Em 1971, da fusão da Junta Central de Portos e da DGSH resulta a Direcção-Geral dos Portos, reestruturada em 1982 e cuja Área de Jurisdição é definida em 1989³⁸. Em 1992, parte destas competências e Área de Jurisdição passam para a Direcção-Geral do Ambiente e dos Recursos Naturais.

A Administração do Ambiente começa a ser estruturada a partir de 1975³⁹. Em 1981, no Ministério da Qualidade de Vida, é criada a DG do Ordenamento, reforçada, em 1983, com competências próprias e transferência de algumas das competências da DGPU. Depois do MEPAT, criado em 1985, o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais é criado em 1990 e, em 1993, a sua Lei Orgânica fixa a estrutura da Administração Pública do Ambiente. O MARN dá lugar ao Ministério do Ambiente (1997), ao Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território e ao actual Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2005).

– **Dos primórdios da Administração Desconcentrada às CC(D)Rs** – Em 1944, a DGSU compreende quatro serviços externos, sendo, posteriormente, criada uma direcção com sede em Faro, operacional já em 1962. Em 1979, no quadro da DGPU, é confirmada a DiRPUA. A DGSH parece intervir a nível central e não pela Hidráulica do Guadiana. Cerca de 1962-1963, há um Delegado do SNI no Algarve, mas cedo desaparece de cena. A DG do Ordenamento passa a ter uma Delegação Regional em Faro, que coexiste com a DiRPUA.

Em Dezembro de 1967⁴⁰, é decidido que o III Plano “incluirá as orientações em que deverá assentar o Planeamento Regional”. A Comissão da Região Sul, com sede em Évora, é uma das quatro Comissões Regionais de Planeamen-

³⁸ Decretos-Leis n.º 488/71, de 9 de Novembro, n.º 229/82, de 16 de Junho, e n.º 379/89, de 27 de Outubro.

³⁹ Decreto-Lei n.º 550/75, de 30 de Setembro.

⁴⁰ Lei n.º 2 133, de 20 de Dezembro de 1967.

to, criadas no seguimento do III Plano de Fomento e compreende a Sub-Região do Algarve. A referência genérica “às CCRs” esconde uma evolução, «em harmonio», de acordo com as áreas de intervenção que integram. Em 1979, são criadas, no Ministério da Administração Interna, com competências ligadas às autarquias e à coordenação de acções intersectoriais de interesse para a Região; a importância que o turismo dá ao Algarve justifica autonomizar a CCRA (Brito, 2005: 41).

Em 1985, as CCRs são integradas no MEPAT, com poder nas áreas do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e fundos comunitários. Depois, perdem poder: (i) em 1993, são criadas as Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais, depois, Direcções Regionais do Ambiente; (ii) em 1999, são criadas as Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território e as CCRs ocupam-se apenas do Planeamento e dos fundos comunitários.

Em 2003, são extintas as CCRs e as DRAOTs e (re)criadas as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, redefinidas, em 2007. Ao longo de mais de trinta anos, a CC(D)RA é sede de uma crescente capacidade técnica, de uma intervenção de cariz político e da cultura que condiciona o desenvolvimento turístico da Região.

INICIAIS

- AHETA – Associação dos Hotéis e Empreendimentos Turísticos do Algarve
- AIA – Avaliação de Impacte Ambiental
- AMAL – Associação dos Municípios do Algarve
- CC (D) R – Comissão de Coordenação (e Desenvolvimento) Regional
- CI – Comissão de Iniciativa (Lei de 1921)
- CM – Câmara Municipal
- CPRS – Comissão de Planeamento da Região Sul
- CRTA – Comissão Regional de Turismo do Algarve
- CSOP (T) – Conselho Superior das Obras Publicas (e Transportes)
- CT – Commissariado do Turismo
- CTu – Conjunto Turístico
- DGEMN – Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos nacionais
- DGO – Direcção-Geral do Ordenamento
- DGOT (-DU) – Direcção-Geral do Ordenamento do Território (e do Desenvolvimento Urbano)
- DGPU – Direcção Geral do Planeamento Urbanístico
- DGRAH – Direcção Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos
- DGSU – Direcção (Director) - Geral dos Serviços de Urbanização
- DGSH – Direcção (Director) - Geral dos Serviços Hidráulicos
- DGSHE – Direcção (Director) - Geral dos Serviços Hidráulicos e Eléctricos
- DGT – Direcção (Director) - Geral do Turismo
- DIRPUA – Direcção Regional do Planeamento Urbanístico do Algarve
- DPM – Domínio Público Marítimo
- DRA (P)A – Direcção Regional da Agricultura (e Pescas) do Algarve
- DUT – Declaração de Utilidade Turística
- EOT – Espaço de Ocupação Turística
- ETPP – Empreendimento Turístico em Propriedade Plural
- GAPA – Gabinete do Planeamento da Região do Algarve

GTPRA	– Gabinete Técnico do Plano Regional do Algarve
INE	– Instituto Nacional de Estatística
LET	– Lei (s) dos Empreendimentos Turísticos
LU	– Loteamento Urbano
MARN	– Ministério do Ambiente e Recursos Naturais
MCAT	– Meios Complementares de Alojamento Turístico
MCT	– Ministério (Ministro) do Comércio e Turismo
ME	– Ministério da Economia
MEI	– Ministério da Economia e Inovação
MD (J)	– Memória Descritiva (e Justificativa)
MEPAT	– Ministério do Plano (Planeamento) e Administração do Território
MOP	– Ministério (Ministro) das Obras Publicas
MOPCI	– Ministério das Obras Públicas, Comércio e Industria
NERA	– Núcleo Empresarial do Algarve
PNRF	– Parque Natural da Ria Formosa
NDT	– Núcleo de Desenvolvimento Turístico
PC	– Presidência do Conselho
PDM	– Plano Director Municipal
PDR	– Plano de Desenvolvimento Regional
PFA	– Plano de Fomento Agrário (1951)
PGU	– Plano Geral de Urbanização
PH	– Propriedade Horizontal
PMOT	– Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNPOT	– Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território
PNT	– Plano Nacional de Turismo
PRA	– Plano Regional do Algarve
POOC	– Plano de Ordenamento da Orla Costeira
PROTAL	– Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve
PROTALI	– Plano Regional de Ordenamento do Território do Litoral Alentejano
PRTA	– Plano Regional de Turismo do Algarve
PGU	– Plano Geral de Urbanização
PU	– Perímetro Urbano
QCA	– III Quadro Comunitário de Apoio
RAN	– Reserva Agrícola Nacional
REN	– Reserva Ecológica Nacional
RGEU	– Regulamento Geral das Edificações Urbanas

SEA	–	Secretaria de Estado da Agricultura
SEIT	–	Secretaria de Estado da Informação e Turismo
SIIT	–	Sistema
SET	–	Secretaria (Secretário) de Estado do Turismo
SNI	–	Secretariado Nacional da Informação Cultura Popular e Turismo
SPN	–	Secretariado de Propaganda Nacional
SWOT	–	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
WTO	–	World Tourism Organization
ZOT	–	Zona de Ocupação Turística
ZU	–	Zona Urbana

ÍNDICE REMISSIVO DE CONCEITOS

acessibilidade	16
administração (de empreendimento de turismo residencial)	80, 81
Alojamento Familiar Clássico de Uso Sazonal	110
alojamento particular da vilegiatura balnear	109
alvitre	44
antepiano de urbanização	216
área turística	16, 67, 77, 122
arredondamento	82
Baixo Algarve	33
Barreiras à Produtividade	25
Barrocal	33
camas paralelas	112
casa de férias	79
casa do tempo livre	18
Cenário da Ambição e Cenário Redutor	199, 201, 203
centro turístico	201, 203, 205
cidade fantasma	21
cliente cativo e cliente competitivo	16
combinação de utilização e de rendimento	79
Comissão Regional de Turismo do Algarve	163, 177
Conservar	162, 168, 170, 206
consolidação da urbanização dispersa	197
Desenvolver	162, 168, 170, 206
edificação dispersa	21, 129, 197
empreendimento turístico e empreendimento de turismo residencial	18
Empreendimento Turístico em Propriedade Plural	19, 20, 218
envolvente (de empreendimento turístico)	19
<i>escapism</i>	26
especulação imobiliária	80

estruturação da exploração das moradias dispersas	19, 112
exploração (de empreendimento de turismo residencial)	80, 81
Exploração Turística	78, 84, 211, 212, 213
exploração turística de moradias dispersas	19, 112
golfe	127
guerra de trincheiras	88, 162, 196, 206, 214
<i>hard lease-back</i>	79
<i>holiday package</i>	77
imobiliária	22, 111, 225
implantação espacial (de empreendimento turístico)	19
informalidade	25
integração territorial de empreendimento turístico e do turismo do Algarve	19
Interior	28
Intervenção Pública	25
latifúndio ambiental	162, 203
Leis dos Empreendimentos Turísticos	19
Litoral	33
litoral (ver zona costeira)	163
marinas	127
massificação do turismo	107
miopia de <i>marketing</i>	16
modelos de negócio	18, 77
modelos do Sistema Urbano-Regional	96, 128
moradias dispersas (ver estruturação de exploração de moradias dispersas)	79, 112
mutação	18
neomalthusianismo – no turismo – na Habitação	107, 113
noite	127
núcleo turístico	20, 203
núcleos turísticos reais, fora dos Perímetros Urbanos	125
núcleos urbanos da vilegiatura tradicional	58, 125
núcleos urbano-turísticos	125
paisagem cultural do turismo	23
paisagem natural e paisagem cultural	29
patologia	20, 130
Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967	155, 173
povoamento turístico do Algarve	121, 127
pressões urbanísticas	113

promoção (de empreendimento de turismo residencial)	18, 80
Rede Fundamental de Conservação da Natureza	162, 206, 215
rendimento exclusivo	79
<i>seat only</i>	101
sector de valorização turística	201, 205
segunda residência (residência secundária)	22, 79, 111
Serra	31, 33
Serviços de Turismo	225
Sistema Político-Administrativo	25
<i>soft lease back</i>	79, 209
sustentabilidade turística (de empreendimento de turismo residencial)	81
tempo livre	15
turismo	17
Turismo	16
turismo – conceitos formais e informais	16
turismo residencial	18
urbanismo turístico	21, 127
urbanização dispersa e sua consolidação	125, 126, 162, 191, 194, 197, 221
urbanização turística	20, 123
urbes urbano turísticas	125
utilização exclusiva	79, 112
zona costeira	163

BIBLIOGRAFIA

- Abecassis, Duarte (1926), *Estudo Geral, económico e técnico dos Portos do Algarve*, Junta Autónoma do Porto Comercial de Vila Real de Santo António.
- Ackerman, James S. (1990), *The Villa, Form and Ideology of Country Houses (The 1755 Leoni Edition)*, Thames and Hudson, London.
- Alberti, Leon B. (1986), *The Ten Books of Architecture (De re aedificatoria)*, Dover Publications, New York.
- Alegria, Maria F. (1983), *O Desenvolvimento da Rede Ferroviária Portuguesa e as Relações com Espanha no Século XIX*, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Almeida, Isabel R. (1981), *Organização Espacial e Desenvolvimento do Algarve*, Seminário Sobre as Normas Urbanísticas, Faro.
- AMAL – Associação de Municípios do Algarve (1998), *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Algarve*, Faro.
- Amaral, Diogo F. (1989), *Opções Políticas e Ideológicas Subjacentes à Legislação Urbanística*, O Direito do Urbanismo, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, pp. 93-108.
- ANA – Aeroportos de Portugal (2007), *Plano Director do Aeroporto de Faro*, Documento de Trabalho.
- André, Jean-Marie (1993), *La Villégiature Romaine*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Athayde, José (1932), *Algumas notas sobre o Turismo em Portugal*, Turismo, Separata do *Anuário Comercial de Portugal*, pp. 305-315.
- Baldson, J. P. V. D. (1969), *Life and Leisure in Ancient Rome*, Phoenix Press, London.
- Bray, Roger e Vladimir Raitz (2001), *Flight to the Sun: The Story of the Holiday Revolution*, Continuum International Publishing Group, Londres e Nova Iorque.
- Brito, Carlos (2005), *25 Anos que Mudaram o Algarve*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Algarve, Faro.
- Brito, José C. de (1982), *Perspectiva Agrária do Algarve: Ordenamento e Melhoramentos Agrícolas 1953/1954*, Edição do Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária.
- Brito, Sérgio P. (2003), *Notas Sobre a Evolução do Viajar e a Formação do Turismo*, Média Livros, Lisboa.
- Brunner, Elizabeth (1945), *Holiday Making and the Holiday Trades*, Nuffield College, Oxford University Press, London.

- Butler, Richard W. (1980), *The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources*, Canadian Geographer, vol. 24 (1), pp. 5-12.
- Cabreira, Thomaz (1915), Tese apresentada ao I Congresso do Algarve, Praia da Rocha.
- Caetano, Marcello (1947), *Manual do Direito Administrativo*, Lisboa Editora, 2.^a edição.
- Caldas, Eugénio C. (1956), *Problemas da Sociologia Rural, em Modernização da Agricultura: Conferências, Palestras e Artigos (1952-1959)*, Lisboa, pp. 63-90.
- Caldas, Eugénio C. (1960), *Modernização da Agricultura: Conferências, Palestras e Artigos (1952-1959)*, Lisboa.
- Caldas, Eugénio C. (1959), *Aplicação da Gestão à Agricultura Portuguesa, em Conferências, Palestras e Artigos (1952-1959)*, Lisboa, pp. 217-238.
- Câmara Municipal de Faro (1996), *Plano Estratégico de Faro*, Faro.
- Carvalho, António (1860), *Relatório do Governador Civil do Districto Administrativo de Lisboa Referido ao Ano de 1859*, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Cavaco, Carminda (1960), *Paisagem e Vida Rural Numa Aldeia Algarvia: Boliqueime*, Dissertação de Licenciatura em Ciências Geográficas, Faculdade de Letras de Lisboa.
- Cavaco, Carminda (1969), *Geografia e Turismo no Algarve, Finisterra*, vol. IV, n.º 8, Lisboa, pp. 216-272.
- Cavaco, Carminda (1971), *Migrações Internacionais de Trabalhadores do Sotavento do Algarve, Finisterra*, vol. VI, n.º 11, Lisboa, pp. 41-83.
- Cavaco, Carminda (1974), *Monte Gordo: Aglomerado Piscatório e de Veraneio (segunda parte)*, *Finisterra*, vol. IX, n.º 18, Lisboa, pp. 245-300.
- Cavaco, Carminda (1976), *O Algarve Oriental*, Gabinete de Planeamento da Região do Algarve, Faro.
- Cavaco, Carminda (1979), *Turismo e Demografia no Algarve*, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Estudos de Geografia Humana e Regional, Série C 1, Lisboa.
- Cavaco, Carminda (1983), *A Costa do Estoril*, Esboço Geográfico, Editorial Progresso Social e Democracia, Lisboa.
- Cavaco, Carminda (1996), *Da Quinta de Quarteira à Vila Moura*, In: CAVACO, C. (coord.), *Turismos e lazeres*, Centro de Estudos Geográficos, Estudos para o Planeamento Regional e Urbano, n.º 45, Lisboa.
- Cavaco, Carminda (coord.) (1996), *Turismo e Lazer*, Centro de Estudos Geográficos, Estudos para o Planeamento Regional e Urbano, n.º 45.
- Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano e Boston Consulting Group (2008) *Estudo de Avaliação das Necessidades dos Seniores em Portugal*, Fundação Aga Khan, Portugal.
- Choay, Françoise e Pierre Merlin (1996), *Dictionnaire de L'Urbanisme et de L'Aménagement*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1981), *Relatório Sobre as Perspectivas de Desenvolvimento Regional Para o Período de 1981-1984*, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1985b), *Programa de Desenvolvimento Regional 1986-1990*, Faro.

- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1986), *Programa Integrado de Desenvolvimento Regional do Nordeste Algarvio – Síntese*, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1990a), *Programa Regional de Ordenamento do Território para o Algarve*, Relatório, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1990b), *Programa Operacional do Algarve 1990-1993*, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1992), *Plano de Desenvolvimento Regional do Algarve*, Versão Provisória, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1993), *Enquadramento Estratégico Para a Região do Algarve: 1994-1999*, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1998), *Diagnóstico da Região do Algarve*, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1999), *Estratégia de Desenvolvimento Para a Região do Algarve: 2000-2006*, Faro.
- Comissão de Coordenação da Região do Algarve (1985a), *Recursos Endógenos, Turismo e Desenvolvimento Regional*, Faro.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (2003), *Revisão do PROTAL*, Relatório de Caracterização e Diagnóstico, Faro.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (2000), *Estudo de Avaliação do Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (1989/96)*, Relatório Final, Faro.
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Hipólito Bettencourt (2004), *Padrões de Ocupação do Solo*, 3.º Relatório, Revisão do PROTAL, Faro.
- Comissão de Planeamento da Região Sul (1972), *Trabalhos Preparatórios do IV Plano de Fomento: Relatório de Propostas para a Sub-Região do Algarve*.
- Comissão Regional de Turismo do Algarve, *IV Plano de Fomento – Turismo (Sub-Região do Algarve)*, Comunicação apresentada ao Ministro da Presidência, de visita ao Algarve, em 7.12.1972.
- Comissariado do Turismo (1966), *Planeamento Turístico do Algarve: Relatório de Base*, 1.ª Parte e 2.ª Parte, Lisboa.
- Comissariado do Turismo, Arq.º Carlos Ramos (1967a), *Esboços dos Planos Sub-Regionais do Algarve*, Parecer, Lisboa.
- Comissariado do Turismo, Arq.º Carlos Ramos (1967b), *Plano Regional do Algarve*, Professor Dodi, 1966, Parecer, Lisboa.
- Constantin, James (1866), *Guide Practique aux Eaux Minérales et aux Bain de Mer*, Sixième Edition, Victor Masson et Fils, Paris.
- Consultório Artístico Ltd. (1949), *Inquérito do Antepiano de Urbanização de Monte Gordo*.
- Corbin, Alain (1988), *Le Territoire du Vide, L'Occident et le Désir du Rivage (1750-1840)*, Champs Flammarion, Paris.
- Corbusier, Le (1977), *Maneira de Pensar o Urbanismo*, Publicações Europa-América, Mem Martins.
- Correia, José Macário (1984), *Analyse des Contraintes et Possibilités de Développement Rural et Agro-Alimentaire de la Serra Nord-Est de l'Algarve (Portugal)*, Thèse, Institut Afronomique Méditerranéenn de Montpellier.

- Cunard White Star Limited (1937), *The Travellers's Pocket Reference to Europe and Adjoining Tourist Districts*.
- Cunha, Licínio (1987), *Política de Turismo*, Direcção-Geral de Turismo, Lisboa.
- D'Arms, John H. (1981), *Commerce and Social Standing in Ancient Rome*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.
- D'Arms, John H. (2003), *Romans on the Bay of Naples and Other Essays on Roman Campania*, Edipuglia, Bari, pp. 1-243.
- Dale, Anthony (1987), *Fashionable Brighton: 1820-1860*, Oriel Press, London.
- Dalgado, Dr. D. G (1914), *The Climate of Portugal and Notes on its Health Resorts*, Book Depot of the Academy of Sciences, Lisbon, H. K. Levis, London-Lisbon.
- Deprest, Florence (1997), *Enquête sûr le Tourisme de Masses: L'écologie face au territoire*, Paris.
- Désert, Gabriel (1983), *La Vie Quotidienne sur Les Plages Normandes du Second Empire aux Année Folles*, Hachette, Paris.
- Dias, Jacinto Palma e Brissos, João (1994), *O Algarve Revisitado*, Festa do Livro, Abril, Lisboa.
- Dias, Jorge, Fernando Galhano (1986), *Aparelhos de Elevar a Água de Rega*, Publicações D. Quixote, Lisboa.
- Direcção-Geral de Turismo, Comissão de Coordenação da Região do Algarve e Região de Turismo do Algarve (1995), *Plano Regional de Turismo do Algarve*, Faro.
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (1993), *Normas Urbanísticas*, volume III, Lisboa.
- Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (1981 a 1985), *Plano Geral de Urbanização da Área Territorial do Algarve*, vários volumes.
- Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (1981), *Plano de Ordenamento Territorial do Algarve*, Lisboa.
- Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos (1980), *Aproveitamento Integrado dos Recursos Hídricos do Algarve*.
- Direcção-Geral dos Recursos Florestais (2003), *Plano Regional de Ordenamento Florestal do Algarve, Caracterização de Situação Territorial de Referência*, vol. I, Lisboa.
- Direcção Regional da Agricultura e Pescas do Algarve (2007), *Programa de Desenvolvimento Rural do Algarve para 2007-2013*, Documento de Trabalho, Faro.
- Direcção-Geral de Turismo-Universidade do Algarve, Unidade de Economia e Administração (1993), *Oferta Turística Não Classificada no Algarve*, Lisboa.
- Direcção-Geral de Turismo (1992a), *O Turismo em 1991*, Lisboa.
- Direcção-Geral de Turismo (1992b), *O Turismo Estrangeiro em Portugal*, Inquérito 1991, Lisboa.
- Direcção-Geral do Turismo, Carlos Ramos (1980), *Relatório sobre Saneamento Básico do Algarve*, Lisboa.
- Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (1963), *Plano Regional do Algarve*. Inquérito.

- Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, Dodi, Reggio, Morini, Toschi (1964a), *Planeamento Urbanístico da Região do Algarve “Esboço da Faixa Marginal”*: Memória Descritiva.
- Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (1964b), *Planeamento Urbanístico da Região do Algarve – “Esboço” e Orientação Geral*, Relatório do Gabinete Técnico do Plano Regional do Algarve.
- Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, João Cabral, Carvalho Cardoso, Oliveira e Silva, Rhodes Sérgio (1965), *Notas sobre o Esboço da Carta Geral de Ordenamento Agrário do Algarve*, Lisboa.
- Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, Luigi Dodi (1966), *Anteplano Regional do Algarve*, Milão, tradução portuguesa, Lisboa.
- Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, Viana Barreto, Frazão Castello-Branco e Ponce Dentino (1969), *Ordenamento Paisagístico do Algarve*, Estudo Preliminar, Lisboa.
- Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (1969), *Estudo Prévio sobre as Infra-Estruturas Urbanísticas do Algarve e Pormenorização*.
- Duarte, Maria João R. (2003), *Portimão – Industriais Conserveiros na 1.ª Metade do Século XX*, Colibri, Lisboa.
- Elias, Norbert e Eric Dunning (1998), *La quête du plaisir dans les loisirs*, Sport et Civilisation, Fayard, Paris, pp. 83-121.
- Elias, Norbert e Eric Dunning (1998), *Les loisirs dans le spectre du temps libre*, Sport et Civilisation, Fayard, Paris, pp. 123-170.
- Evangelista, João (1971), *Um século de população portuguesa: 1864-1960*, INE, Centro de Estudos Demográficos, Lisboa.
- Feio, Mariano (1952), *A evolução do Relevo no Baixo Alentejo e no Algarve*, Estudo de Geomorfologia, Centro de Estudos Geográficos, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Ferrão, João (2003), *Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo, em Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 218-225.
- Ferro, António (1949), *Discurso de 13.2.1940 em Turismo Fonte de Riqueza e de Poesia*, Edições SNI, Lisboa, pp. 33-44.
- Firmino, Manuel B. (2007), *Turismo, Organização e Gestão*, Escolar Editora, Lisboa.
- Fleming, John, Hugh Honour e Nilolaus Pevsner (1998), *The Penguin Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*, Penguin, London.
- Florida, Richard (2008), *Who's Your City?*, Basic Books, New York.
- Gaspar, Jorge (1987), *A Ocupação e a Organização do Território: Análise retrospectiva e tendências evolutivas – Portugal*, vol. I, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Gaspar, Jorge, Diogo de Abreu, João Ferrão e Christopher J. Butler (1989), *Portugal nos Próximos 20 Anos: Ocupação e Organização do Espaço*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Girão, Aristides A. (1933), *Esboço duma Carta Regional de Portugal*, Imprensa da Universidade, 2.ª Edição, Coimbra.
- Goldsmith, Olivier (1762), *Beau Nash*, The Grolier Society, London.

- Gonçalves, Eunice R. S. (1996), *Turismo de Massas e Estruturação do Território: O Caso de Albufeira*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Gonçalves, Fernando (1989), *Evolução História do Direito do Urbanismo em Portugal – 1851-1988*, Instituto Nacional de Administração, O Direito do Urbanismo, Lisboa.
- Grimal, Pierre (1977), *Les villes romaines*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Guerreiro, Aníbal C. (1983), *História da Camionagem Algarvia (de passageiros) 1925-1975*, Edição do Autor, Faro.
- Guerreiro, João (2002), *O Ordenamento do Algarve: um cerimonial simultaneamente solene e volúvel*, *Sociedade e Território*, n.º 34, Edições Afrontamento, pp. 78-88.
- Guerreiro, João (2003a), *No Limiar do Século XXI: A Qualificação do Algarve Exige Um Novo Modelo de Ordenamento*, *Sociedade e Território*, n.º 36, Edições Afrontamento, pp. 4-12.
- Guerreiro, João, Peter de Sousa e Vítor Teixeira (2003b), *O Algarve em busca da sua estrutura funcional: Os movimentos Pendulares entre 1991 e 2001*, *Sociedade e Território*, n.º 36, Edições Afrontamento, pp. 102-114.
- Guerreiro, Manuel G. (1951), *Valorização da Serra Algarvia, a erosão, a cobertura vegetal e a água*, Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas, Lisboa.
- Guerreiro, Manuel G. (1953), *A Florestação na Conservação do Solo e da Água*, Livraria Sá da Costa, Lisboa.
- Guerreiro, Manuel G. (1989a), *O Algarve Mediterrâneo no Contexto Nacional*, em *O Algarve na Perspectiva Ecológica*, INIC, pp. 361-381.
- Guerreiro, Manuel G. (1989b), *O Algarve – A Agricultura e o Turismo*, Workshop Luso-Israelita sobre Agricultura em Zonas Áridas e Semiáridas, pp. 47-53, Lisboa.
- Guimarães, Alberto L. (2000), *Os presidentes e os Governos da República no Século XX*, IN-CM, Lisboa.
- Guita, João M. (2005), *Uma Família Algarvia*, Editora Ausência, Vila Nova de Gaia.
- Hembry, Phyliss (1990), *The English Spa 1560-1815 – A Social History*, The Athlone Press, London.
- Hobsbawm, Eric J. (1995a), *The Age of Capital: 1848-1875*, Abacus, London.
- Hobsbawm, Eric J. (1995b), *The Age of Empire: 1875-1914*, Abacus, London.
- Instituto das Estradas de Portugal (2003), *Estradas Património – EN2 Almodovar-S. Brás de Alportel, da Planície Alentejana ao Barrocal Algarvio*, Lisboa.
- Instituto Nacional da Administração (1994), *O Direito do Ambiente*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Administração (1989), *O Direito do Urbanismo*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1952), *Inquérito às Explorações Agrícolas do Continente*, vol. I, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1955), *Arrolamento Geral de Gado e Animais de Capoeira*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1957), *Inquérito Industrial – Distrito de Faro*.
- Instituto Nacional de Estatística (1960a), *X Recenseamento Geral da População – Instrução*, Tomo III, vol. 2.º, Lisboa.

- Instituto Nacional de Estatística (1960b), *X Recenseamento Geral da População – Condições perante o trabalho e meio de vida*, Tomo V, vol. 3.º, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1960c), *X Recenseamento Geral da População: Anexo – Inventário de Prédios e Fogos em Julho de 1960*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1960d), *Estatística Industrial*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1973), *11.º Recenseamento da População – 1970, Estimativa a 20%*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1975), *11.º Recenseamento da População, 1.º Recenseamento da Habitação, 1970 – População e Alojamento por Lugares*, Distrito de Faro.
- Instituto Nacional de Estatística (1975), *1.º Recenseamento da Habitação – 1970, Estimativa a 20%*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (1983), *XII Recenseamento Geral da População, II Recenseamento Geral da Habitação*, Distrito de Faro, Resultados Definitivos.
- Instituto Nacional de Estatística (1993), *XIII Recenseamento Geral da População, III Recenseamento Geral da Habitação*, Algarve, Resultados Definitivos.
- Instituto Nacional de Estatística (2002), *XIV Recenseamento Geral da População, IV Recenseamento Geral da Habitação*, Algarve, Resultados Definitivos.
- Instituto Nacional de Estatística (2003), *Evolução do Parque Habitacional da Região do Algarve na Década de 90*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2006), *Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas: Ano de 2005*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (2008), *Estatísticas do Turismo – 2007*, Lisboa.
- James, Constantin (1867), *Guide Pratique aux Eaux Minérales et aux Bains de Mer... augmenté d'une notice sur Les Stations d'Hiver*, Sixième Edition, Victor Masson et fils, Paris.
- Kotler, Philip (1999), *Kotler on Marketing*, The Free Press, New York.
- Leal, Augusto S. A. B. P. (1990), *Portugal Antigo e Moderno*, Cota d'Armas, 1.ª Edição 1873, 12 volumes, Lisboa.
- Leighly, John (Ed.) (1974), *Land and Life: A Selection from the Writings of Carl Ortwin Sauer*, University of California Press, Berkley, Los Angeles.
- Liègeard, Stéphen (1894), *La Cote d'Azur: Nice*, Editions Serre, reimpressão da edição de Paris de 1894.
- Link, Heinrich F. (2005), *Notas de uma viagem a Portugal através de França e Espanha*, (1.ª edição 1801) Biblioteca Nacional, Lisboa.
- Little, Bryan (1947), *Bath*, Collins, London.
- Lobo, Manuel da C. (2005), *Administração Urbanística – Evolução Legal e sua Prática*, Instituto Superior Técnico Press, Lisboa.
- Lobo, Margarida S. (1995), *Planos de Urbanização: A Época de Duarte Pacheco*, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Porto.
- Lopes, João Baptista da Silva (1988), *Corografia ou Memória Económica, Estatística e Topográfica do Reino do Algarve*, Algarve em Foco Editora, Faro, 1.ª edição em 1841.

- Loureiro, Adolpho (1909), *Os Portos Marítimos de Portugal e Ilhas Adjacentes*, vol. IV, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Machado, José O. (1984), *A Indústria Corticeira no Algarve*, Fotocopiado, Faro.
- McHarg, Ian L. (1988), *Design with Nature*, John Wiley & Sons, New York.
- Magalhães, Manuela R. (1996), *Morfologia da Paisagem*, Instituto Superior de Agronomia, Dissertação de Doutoramento em Arquitectura Paisagista, Lisboa.
- Magalhães, Manuela R. (1999), *Análise Crítica dos PDMs do Alentejo e Algarve*, Instituto Superior de Agronomia, DGOT-DU.
- Maupassant, Guy de (1979), *Sûr l'eau, de St. Tropez à Monte Carlo*, Encre Éditions, Paris.
- Medeiros-Gouvêa, António de (1938), *Algarve: Aspectos Fisiográficos*, Dissertação de Doutoramento na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Lisboa.
- Mendes, Maria Clara (1986), *Ria Formosa: População e Território*, Comissão de Coordenação da Região do Algarve, Faro.
- Mendes, Maria Clara (1991), *Plano Regional de Ordenamento do Território*, Sociedade e Território, n.º 13, Edições Afrontamento, pp. 38-43.
- Michelet (1983), *La Mer*, Galhimard, publicado em 1861, Paris.
- Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1886), *Guia Itinerário de Portugal*, referido a 30 de Junho de 1884, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (2004), *Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Relatório.
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (1998), *Portugal: Uma Visão Estratégica para Vencer o Século XXI – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006*, Lisboa.
- MOP (2006) *Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuário Nacional*, www.mop.pt
- Morgan, Nigel e Annette Pritchard (1999), *Power and Politics at Seaside*, Exeter University Press, Exeter.
- Moutinho, Joaquim Ferreira (1890), *O Algarve e a Fundação Patriótica d'uma Colónia Industrial e Agrícola*, Typographia Elzeviriana, Porto.
- Nazareth, J. Manuel (1988), *Unidade e Diversidade da Demografia Portuguesa no Final do Século XX, Portugal: os próximos 20 anos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- NERA (2008) *Caracterização da Estrutura Económica do Algarve*, www.nera.pt
- Oliveira, António da F. L. de (1955), *Subsídios para o Estudo da Vegetação Espontânea da Serra do Caldeirão (freguesia de Salir)*, Relatório Final do Curso de Engenheiro Agrónomo, Instituto Superior de Agronomia, Lisboa.
- Oliveira, António da F. L. de (1979), *Carta Geral do Ordenamento Agrário do Algarve*, Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola, Lisboa.
- Oliveira, António da F. L. de (1982), *Listagens das Iniciativas de Aproveitamento da Ria Formosa*, Direcção Regional de Agricultura do Algarve, Faro.
- Oliveira, António da F. L. de (1984a), *Caracterização Agroecológica e Ordenamento Agrário do Nordeste Algarvio*, Subsídios, Direcção Regional de Agricultura do Algarve, Faro.

- Oliveira, António da F. L. de (1984b), *Da Possibilidade de Extensão do Regadio na “Serra” do Algarve por Intermédio de Pequenas e Médias Barragens*, Direcção Regional de Agricultura do Algarve, Faro.
- Oliveira, Ernesto e Fernando Galhano (1964), *Palheiros do Litoral Central Português*, Instituto da Alta Cultura, Lisboa.
- Oliveira, Ernesto e Fernando Galhano (1992), *Arquitectura Tradicional Portuguesa*, D. Quixote, Lisboa.
- Oliveira, Ernesto, Fernando Galhano e Benjamim, Pereira (1983), *Alfaia Agrícola Portuguesa*, INIC, 2.ª edição, Lisboa.
- Oliveira, Ernesto, Fernando Galhano e Benjamim, Pereira (1988), *Construções Primitivas em Portugal*, Dom Quixote, Lisboa.
- Ordem dos Engenheiros (2008) *Recomendações da Ordem dos Engenheiros para modernizar e tornar mais eficiente o sistema de licenciamento previsto no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e mais legislação*, www.ordemosengenheiros.pt
- Organisation des Nations Unites (1963), *Recommandations concernant le tourisme et les voyages internationaux*, Conference des Nations Unies sur le Tourisme et Les Voyages Internationaux, Rome.
- Pais, Gualdino (2003), *As Fontes Internacionais do Direito Aéreo*, DisLivro, Lisboa.
- Peet, Richard (1998), *Modern Geographical Thought*, Blackwell, Oxford.
- Pemble, John (1987), *The Mediterranean Passion: Victorians and Edwardians in the South*, Oxford University Press, Oxford.
- Pereira, Margarida (1994), *O Processo de Decisão Na Política Urbana*, Dissertação de Doutoramento, Lisboa.
- Pery, Gerardo A. (1875), *Geographia e Estatística Geral de Portugal e Colónias*, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Pimentel, Frederico (1892), *Apontamentos para a História dos Caminhos-de-Ferro Portuguezes*, Typographia Universal, Lisboa.
- Pinto, Júlio L. (1984), *O Algarve (Notas Impressionistas)*, Livraria Portuense, Porto.
- Plano de Fomento Agrário (1951a), *A Utilização do Solo na Província do Algarve*.
- Plano de Fomento Agrário (1951b), *Inquérito Agrícola e Florestal – Relatórios por Concelho*.
- Portas, Nuno (1983), *Geografia e Arquitectura no Território*, II Colóquio Ibérico de Geografia, Comunicações, vol. II, Lisboa, pp. 95-103.
- Portas, Nuno (2003b), *Opções de Estratégia e Forma Urbanas em Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Portas, Nuno, Álvaro Domingues e João Cabral (2003a), *Políticas Urbanas, tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 94-194.
- Presidência do Conselho – Secretariado Técnico (1972a), *Trabalhos Preparatórios do IV Plano de Fomento*, Relatório Geral Preparatório, Lisboa.
- Presidência do Conselho – Secretariado Técnico (1972b), *Trabalhos Preparatórios do IV Plano de Fomento*, Comissão de Planeamento e Desenvolvimento Regional, Parecer sobre o Relatório Geral Preparatório, Lisboa.

- Presidência do Conselho (1953), *Plano de Fomento*, vol. I, Edição dos Ministérios da Economia e do Ultramar.
- Presidência do Conselho (1959), *II Plano de Fomento para 1959-1964*, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Presidência do Conselho (1964a), *Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967*, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 13, Turismo, Lisboa.
- Presidência do Conselho (1964b), *Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967*, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 7, Mão-de-Obra e Aspectos Sociais, volume II, Parte III, Habitação, Lisboa.
- Presidência do Conselho (1964c), *Plano Intercalar de Fomento para 1965/1967*, Lisboa.
- Presidência do Conselho (1966a), *Trabalhos Preparatórios do III Plano*, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 8, Subgrupo Habitação.
- Presidência do Conselho (1966b), *Trabalhos Preparatórios do III Plano de Fomento*, Grupo de Trabalho n.º 8, Subgrupo de Trabalho de Urbanização.
- Presidência do Conselho (1966c), *Trabalhos Preparatórios do III Plano de Fomento*, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 9, Turismo e Hotelaria.
- Presidência do Conselho (1968a), *Relatório da Execução do II Plano de Fomento*, Metrópole, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Presidência do Conselho (1968b), *III Plano de Fomento para 1968-1973*, vol. I, Lisboa.
- Presidência do Conselho (1973), *Projecto do IV Plano de Fomento*, Tomo I, Lisboa.
- Presidência do Conselho (1974), *IV Plano de Fomento para 1974-1979*, Tomo I, Metrópole, Lisboa.
- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (2004), *Programa de Acção*, Parte II, Lisboa.
- Programa POLIS (2000), *Viver Albufeira – Plano Estratégico*.
- Ramos, Carlos (1980), *Relatório sobre o Saneamento-Base do Algarve*, Lisboa.
- Reis, David L. (1946), *Algumas notas sobre o aspecto económico-social da cultura do trigo na região serrana do Algarve*, Relatório Final do Curso de Engenheiro Agrónomo, Instituto Superior de Agronomia, Lisboa.
- Relatório Acerca da Arborização Geral do Paiz* (1868), Apresentado ao Ministro das Obras Públicas, Comércio e Indústria, Typographia da Academia Real das Ciências, Lisboa.
- Relatório Apresentado a Sua Excellencia o Ministro do Reino (1886), *Os Lazaretos Terestres de Fronteira, nos anos 1884 e 1885*, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Ribeiro, Orlando (1983), *Reflexões Conclusivas, II Colóquio Ibérico de Geografia, Lisboa – Comunicações (1980)*, vol. II, Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 249-262.
- Ribeiro, Orlando (1986), *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, Livraria Sá da Costa Editora, 4.ª edição, Lisboa.
- Ribeiro, Orlando (1987), *Mediterrâneo, Ambiente e Tradição*, Fundação Calouste Gulbenkian, 2.ª edição, Lisboa.
- Ribeiro, Orlando (1991a), *Relance da Evolução da Agricultura*, Opúsculos Geográficos, Fundação Calouste Gulbenkian, vol. IV, Lisboa, pp. 41-47.

- Ribeiro, Orlando (1991b), *Le Caroubier. Ses Conditions Naturelles, son Expansion, ses Rapports avec l'Agriculture*, Opúsculos Geográficos, Fundação Calouste Gulbenkian, vol. IV, Lisboa, pp. 183-189.
- Ribeiro, Orlando (1994), *Aglomerções de Portugal de 2000 habitantes ou mais, em 1911 e 1960*, Fundação Calouste Gulbenkian, Opúsculos Geográficos, vol. V, 1994.
- Ribeiro, Orlando e Norberto Cardigos (1946), *Geografia da População em Portugal*, Instituto para a Alta Cultura, Lisboa.
- Ribeiro, Orlando; Hermann Lautensach e Suzanne Daveau (1999), *Geografia de Portugal*. Vol II: *O Ritmo Climático e a Paisagem*, Edições João Sá da Costa, Lisboa.
- Rosa, Maria João V. e Cláudia Vieira (2003), *A população portuguesa no século XX*, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa.
- Santos, Mariana (1932), *O Barranco do Velho – Tentativa de estudo duma pequena região portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra.
- Sauer, Carl Ortwin (1974), *The Morphology of Landscape*, em John Leighly, *Land & Life*, pp. 315-350.
- Secretaria de Estado da Agricultura (1972), *Reconversão da Serra do Algarve*, Relatório do Grupo de Trabalho, Lisboa.
- Secretaria de Estado do Turismo (1984a), *Plano Nacional de Turismo para 1985-1988*, Textos-Base, vol. 3, Lisboa.
- Secretaria de Estado do Turismo (1984a), *Plano Nacional de Turismo para 1985-1988*, Relatório, Lisboa.
- Secretaria de Estado do Turismo (1988), *O Turismo: Realidades e Perspectivas*, policopiado.
- Secretariado Nacional de Informação – Direcção dos Serviços de Turismo (1961), *I Colóquio Nacional de Turismo*, Lisboa.
- Secretariado Nacional de Informação (1963), *Plano de Valorização Turística do Algarve*, Lisboa.
- Secretariado Nacional de Informação (1964), *Parecer Sobre o Relatório do Gabinete Técnico do Plano Regional do Algarve*, Lisboa.
- Serrão, Joel (1963), entrada Caminhos de Ferro, *Dicionário da História de Portugal*, vol. I, Lisboa, pp. 447-448.
- Serviço de Estudos do Ambiente – Algarve (1982), *Ordenamento Biofísico do Litoral*, Lisboa.
- Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrícola (1970), citado em *Plano Regional de Ordenamento Florestal do Algarve*. Vol. I: *Caracterização da Situação Territorial de Referência*, p. 38.
- Silva, A. A. Baldaque da (1889), *Primeiro Roteiro Marítimo da Costa Ocidental e Meridional de Portugal*, Imprensa Nacional, Lisboa.
- Silva, Aníbal C. (2002/2004), *Autobiografia Política, Temas e Debates*, vol. I, 2002; vol. II, 2004, Lisboa.
- Silva, Filipe F. (1906), *Breve Estudo sobre a Serra Leste do Algarve*, Dissertação Inaugural, Instituto Superior de Agronomia, Lisboa.
- Simmons, Jack (1991), *The Victorian Railway*, Thames and Hudson, New York.

- Soares, Ana Maria G. L. B. S. (1997), *A Urbanística do Lazer e do Turismo no Litoral do Algarve*, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Letras de Lisboa.
- Soares, José Manuel (1965), *Os Frutos e Produtos Hortícolas na Economia do Algarve*, Casa do Algarve, Lisboa.
- Stanislavski, Dan (1963), *Portugal's Other Kingdom – The Algarve*, University of Texas Press, Austin.
- Thurot, J. M. (1980), *Capacité de Charge et Production Touristique*, Centre des Hautes Etudes Touristiques, Aix en Provence.
- Torres, Carlos (2001), *Turismo, Legislação Fundamental*, Confederação do Turismo Português, Lisboa.
- Travis, John (1993), *The Rise of the Devon Seaside Resorts, 1750-1900*, University of Exeter Press, Exeter.
- Umbelino, Jorge (1999), *Lazer e Território*, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Universidade Nova de Lisboa.
- União de Grémios da Indústria Hoteleira e Similar do Sul, (1959), *Parecer sobre o Projecto de Regulamento da Lei n.º 2073*, policopiado, Lisboa.
- Urbain, Jean-Didier (1993), *L'idiot du voyage*, Payot, Paris.
- Urry, John (1990), "Leisure and Travel in Contemporary Societies", *The Tourist Gaze*, Sage Publications.
- Viegas, Alberto A. P. (1962), *Um Plano de Aproveitamento Turístico do Algarve*, dactilografado, Faro.
- Vieira, João Martins (2007) *Planeamento e Ordenamento Territorial do Turismo, Uma perspectiva estratégica*, Verbo, Lisboa-S. Paulo.
- Wallon, Armand (1981), *La Vie Quotidienne dans les Villes d'Eaux (1850-1914)*, Hachette, Paris.
- Walton, John K. (1998), *Blackpool*, Edinburgh University Press.
- Wuerthner, George (1992), *Yellowstone – A Visitor's Companion*, Stackpole Books, Harrisburg.

Declaração de Interesses

Desde 1962, o autor actua e intervém publicamente no turismo. Desde 1977, é gestor de empresas do sector. Desde 1986, participa na representação de interesses empresariais. Em Dezembro de 2006, a parte substancial da elaboração deste livro está terminada, apenas se atrasa a sua conclusão e publicação. Desde Janeiro de 2007, o autor exerce o cargo de director-geral da Confederação do Turismo Português. O Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT) e o Regime Jurídico da Instalação e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos, de 2008, não são tidos em consideração, por serem posteriores à elaboração do texto e se situarem no âmbito directo da actividade profissional do autor.

Críticas, sugestões e correções de erros são bem-vindas:

spb@sergiopalmabrito.com

www.sergiopalmabrito.com

Sérgio Palma Brito – em 1963, lidera a criação do Departamento de Turismo Universitário do Movimento Associativo Estudantil. A partir de 1966, na Bélgica, é dirigente de organizações de turismo estudantil. Em Portugal, desde 1977, é gestor de empresas de Turismo. Em 2004, publica Notas Sobre a Evolução do Viajar e a Formação do Turismo (2 volumes).

Execução Gráfica

Colibri – Artes Gráficas

Faculdade de Letras
Alameda da Universidade
1600-214 Lisboa
Telef. / Fax 21 796 40 38
www.edi-colibri.pt
colibri@edi-colibri.pt

