

T U R I S M O

**SUSTENTABILIDADE,  
ORDENAMENTO DO  
TERRITÓRIO E AMBIENTE**

# FICHA TÉCNICA

## **TÍTULO**

SUSTENTABILIDADE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

## **AUTOR**

SÉRGIO PALMA BRITO

## **EDITOR**

© SPI - SOCIEDADE PORTUGUESA DE INOVAÇÃO  
CONSULTADORIA EMPRESARIAL E FOMENTO DA INOVAÇÃO  
EDIFÍCIO «LES PALACES», RUA JÚLIO DINIS, N.º 242, 208  
4050-318 PORTO  
TEL: 226 076 400; FAX: 226 099 164  
spiporto@spi.pt; www.spi.pt  
PORTO • 2010

## **PROJECTO EDITORIAL E GRÁFICO**

PRINCIPIA EDITORA, LDA.

## **IMPRESSÃO**

RAINHO & NEVES

**ISBN** 978-972-8589-82-0

**DEPÓSITO LEGAL** 318927/10

PRODUÇÃO APOIADA PELO PROGRAMA OPERACIONAL DE  
VALORIZAÇÃO DO POTENCIAL HUMANO E COESÃO SOCIAL DA  
RAM (RUMOS), CO-FINANCIADO PELO ESTADO PORTUGUÊS E  
PELA UNIÃO EUROPEIA, ATRAVÉS DO FUNDO SOCIAL EUROPEU.

SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS  
DO GOVERNO REGIONAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (RAM)

T U R I S M O

**SUSTENTABILIDADE,  
ORDENAMENTO DO  
TERRITÓRIO E AMBIENTE**

SÉRGIO PALMA BRITO



Sociedade Portuguesa de Inovação



# INTRODUÇÃO |

Descreveremos no turismo, no ambiente e no ordenamento do território os processos que mais intensamente influenciam a relação entre as três áreas. Depois, partindo das exigências ambientais, tendo em conta as normas do ordenamento do território, passaremos à avaliação no quadro da política de turismo da forma como a implementação e as regras de funcionamento dos empreendimentos turísticos combinam o respeito por estas normas com as exigências da sua competitividade nos mercados onde os seus serviços são comercializados. Sustentabilidade designa a relação positiva entre turismo, ambiente e ordenamento do território.

A nossa análise resulta da observação e do estudo da história e da geografia do viajar na Europa, mas centra-se no caso concreto de Portugal e, mais em particular, do Algarve, como área turística da bacia turística alargada do Mediterrâneo, abrangendo o período que tem início nos meados da década de 1950 e termina com a crise de 2008-2009. Esta contextualização geográfica e temporal evita cairmos na esparrela de descrever um modelo do turismo que, à força de pretender ser geral, acabe por nada explicar. O destaque que damos à oferta de turismo do Algarve é merecido face às suas importância, diversidade e polémica.

Concentramos a nossa atenção na dinâmica do turismo, elemento de base no relacionamento entre turismo, ambiente e ordenamento do território, ou seja na formação da oferta de turismo em resultado das crescentes massificação e sazonalidade da procura de estadias temporárias em hospedagem onerosa, e de unidades de alojamento do turismo residencial.

Não nos vamos debruçar sobre a oferta de turismo em meio urbano e da que se encontra dispersa em espaço rural, por não afectar o essencial da relação entre turismo, ambiente e ordenamento do território.

No caso do ambiente, consideramos as três dimensões mais relacionadas com esta oferta de turismo: a formação e o esvaziamento da bolha especulativa acerca da poluição resultante da operação dos empreendimentos turísticos, a inversão de valores quanto à responsabilidade pela ausência de infra-estruturas e serviços ambientais e a mais importante das três dimensões, ou seja a compatibilização de «conservar e desenvolver» na implantação espacial e na operação dos empreendimentos da oferta de turismo.

Ao ordenamento do território cabe a função de integrar, de uma maneira prospectiva, a tradução espacial das exigências das políticas do ambiente e da oferta de turismo, no quadro mais vasto da ocupação do território pelos homens e pelas suas actividades.

Como veremos, a política e a administração do turismo desempenham um papel menor nesta relação.

A relação entre turismo, ambiente e ordenamento do território, considerados os elementos condicionantes naturais, traduz-se na regulação de comportamentos humanos, seja pela entidade pública, seja pelas leis do mercado. E a sustentabilidade depende do sucesso destas duas modalidades de regulação.

## INTRODUÇÃO À HISTÓRIA DO VIAJAR E À FORMAÇÃO DO TURISMO EM PORTUGAL

Na milenar evolução do viajar, considerado como um comportamento do homem sedentário, destacamos a formação de uma procura massificada e sazonal do viajar fruto da economia, da sociedade, da cultura e da política dos períodos da Revolução Industrial e da sociedade do conhecimento.

Durante o período que vai de meados dos anos 50 do século XX à crise de 2008-2009, concentramo-nos na formação da oferta de turismo resultante da procura massificada e sazonal da viagem para estanciar durante o tempo livre. É esta oferta de turismo que está no cerne da relação entre turismo, ambiente e ordenamento do território, a qual constitui a base do conceito de sustentabilidade.

A política e a administração do turismo começam por se preocupar com o turismo cultural, urbano e termal e, numa menor dimensão, com o das praias. A partir do início dos anos 60 do século XX, a mutação da oferta de turismo, sobretudo no Algarve, coloca novos problemas quanto à sua relação com esta última oferta de turismo (com destaque para o turismo residencial) e com a política e a administração do ordenamento do território e do ambiente.



# EVOLUÇÃO DO VIAJAR

## MODALIDADES DE VIAGEM E ORIGEM DO TURISMO DE MASSAS

### **Viajar, Um Comportamento do Homem Sedentário**

Podemos dizer que o homem sempre viajou, quando nómada, por definição e, a partir do momento em que se sedentariza e se formam as primeiras urbes, por necessidade.

O turismo está, desde o início, ligado ao processo de massificação e sazonalidade das viagens do tempo livre, definido como tempo de férias e de descanso da população activa e da reforma, numa crescente população reformada – «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, p. 90). «Turismo» designa uma prática com origem na economia e na organização da sociedade da Revolução Industrial que se alarga às classes médias e aos trabalhadores. É diferente do modelo formal da viagem da elite, que se desloca para viver o *otium*. De facto, «desde a sua origem, o turismo está destinado a ser “de massa”; porque na sociedade industrial são as massas quem trabalha» (Deprez, 1997, p. 19).

Ao longo de mais de dois séculos, acentua-se a diferença entre as viagens relacionadas com a actividade profissional do viajante e as que ocupam parte do tempo livre. Apesar de estes dois tipos de viagens não serem mutuamente exclusivos (as viagens profissionais incluem momentos de tempo livre e há quem trabalhe durante as viagens de férias), a diferença é real. Apenas nos ocupamos da viagem do tempo livre, que compreende três modalidades: o viajar itinerante, essencialmente urbano e cultural, em que o viajante visita cidades e faz parte de uma minoria em relação à população aí residente; a viagem para estanciar em local aprazível, fora do local de residência habitual, numa estadia que pode durar algumas horas, e a residência permanente durante a reforma, na qual o número de visitantes ultrapassa em geral o da população residente, e o número e a duração das estadias e a escala das infra-estruturas de acolhimento criam tensões diferentes das do

viajar itinerante; o grupo crescente das visitas a familiares e amigos, que se identifica com o estanciar ou com a variedade de situações dos emigrantes quando visitam o país de origem.

Não nos ocuparemos desta terceira modalidade e, depois de uma síntese sobre a evolução das duas primeiras modalidades, descreveremos dois processos: a formação da oferta de turismo, na qual se destaca o turismo residencial resultante da procura massificada e sazonal da viagem para estanciar durante o tempo livre; e a evolução da política e da administração do turismo, com ênfase na relação que desenvolvem com a oferta de turismo.

O presente trabalho ocupa-se apenas do período que começa após a Segunda Guerra Mundial e termina, de uma maneira simbólica, com a crise de 2008-2009 – designamo-lo por Europa da Abundância, ainda que os seus últimos anos tenham sido os da Europa da Dívida.

### ***Giro d'Italia, Tour e Turismo***

Para situar a evolução que conduz ao significado actual da palavra turismo, temos de recuar, na genealogia da viagem itinerante, até à Inglaterra do século XVI. Por essa altura, a reputação da Itália da Renascença leva a que «o diplomata, o homem da corte, o poeta, o artista e o médico necessitem de saber algo da Itália, ou sofram o *handicap* da ignorância. Isto quer dizer que um certo número de entre eles seria viajante, apesar das dificuldades e dos perigos» (Stoye, 1989, p. 72).

A viagem a outros países como uma prática que os jovens nobres devem seguir para completar a sua educação é defendida a partir de 1570, apoiada por Francis Bacon (nos *Ensaio*s, publicados em 1597), por John Locke, já em 1692, e por Adam Smith, para referir apenas alguns exemplos relevantes. Os «jovens nobres e os seus tutores» são, na linguagem actual, «um segmento de um mercado em crescimento», pois a viagem a Itália começa antes e com outros grupos sociais. Em 1653, Manuel Severim de Faria utiliza *jornada* e *peregrinação* (viagem) e *peregrinar* (viajar); entre as jornadas que são «voluntárias e ordenadas não por obrigação, senão pelo gosto de cada um», aceita «a peregrinação em tempo e idade conveniente», que limita aos 25 anos, «ainda que as que se fazem por causa da Religião, e de venerar os Santuários, em todo o tempo são louváveis e piíssimas» (Faria, 2003, p. 223).

A partir do início do século XVII, forma-se o padrão desta viagem; o aumento do número de viajantes começa a estabilizar as épocas de viagem e os itinerários, o que, por sua vez, facilita a formação da oferta de alojamento e transporte. Muitos desses viajantes já «combinam negócios com prazer e prazer com educação» (Stoye, 1989).

Em 1670, Richard Lassells, um dos tutores de jovens nobres, num livro sobre a viagem a Itália, usa a expressão *grand tour* (Chaney, 1985), ainda quando é dominante a designação de *giro of Italy*. Na prática, «como *grand tour* era uma expressão conveniente em francês e em inglês, e como também *tour* num conjunto de países depressa era visto como uma única entidade, *giro d'Italia* deixou de ser usado, e *grand tour* passou a designar o *tour* clássico» (Barefoot, 1993, p. 81).

Quando se liga *tour* às «viagens educativas dos jovens nobres ingleses, no século XVIII» comete-se um triplo erro: os jovens nobres viajam desde o início do século XVII; são apenas um dos grupos sociais que viaja; e, no século XVIII, a viagem a Itália é uma prática generalizada a pessoas de todas as idades, da *gentry* e de novos grupos sociais emergentes.

O quarto erro consiste em confundir a etimologia da palavra «turismo» com a sua origem e o seu significado. Em inglês (Ogilvie, 1933, p. 4), *tourist* é usado por volta de 1800 como «a traveller is now-a-days called a Tourist». Em 1811, no *New English Dictionary*, *tourism* é definido como «the theory and the practice of touring; travelling for pleasure. Usually depreciatory» e mencionado como «*sublime cockey tourism*» na *Sporting Magazine*. A etimologia de *tourist* e de *tourism* leva-nos ao *tour* de 1670, mas as palavras demoram mais de um século a serem utilizadas e, quando o são, a realidade que designam já não é a prática cultural, educativa e elitista do *tour* do século XVII, mas sim o que vai ser a modalidade de viagem acessível às novas classes e novos grupos sociais resultantes da Revolução Industrial e da futura sociedade da Europa da Abundância.

Novos ritmos sociais e tecnologias de transporte (desde o comboio ao avião, passando pelo automóvel) alteram a morfologia do *tour* clássico: o longo itinerário pela Europa dá lugar a uma sucessão de viagens de ida e volta, com variação entre um dia a pouco mais de uma semana, passando pelas estadias curtas (uma criação do século XIX), que se distinguem das da vilegiatura pelo tipo de motivação do viajante. A tentativa de diferenciação social e cultural de quem afirma ter o *turismo* (por suposição, massificado e inculto ou aculto) matado o *viajar* (por suposição, comportamento reservado a uma elite da sociedade e da cultura) não tem outro fundamento senão o da tão humana vontade de querer ser diferente numa massa anónima.

Em conclusão: qualquer um se pode diferenciar como turista, viajante ou actor do turismo, mas a realidade económica, social e cultural com que lidamos é a da massificação do viajar itinerante. A viagem para estanciar num local aprazível conhece uma evolução semelhante.

## VIAGEM PARA ESTANCIAR DURANTE O TEMPO LIVRE

### Morfologia e Processos Económicos e Sociais

A morfologia da viagem para estanciar durante o tempo livre mantém-se inalterada desde há mais de dois milénios e consiste: numa grande deslocação, de ida e volta, entre o lugar de residência habitual e o lugar de estadia; no desenvolvimento da oferta de infra-estruturas e serviços nos locais da estadia desses visitantes, em estreita ligação com o turismo residencial; e na ocupação do tempo da estadia em actividades variadas – as «experiências» da actualidade.

Nesta morfologia há um segundo elemento imutável: na maior parte dos casos, muitos dos viajantes com maior nível social e económico optam por adquirir o alojamento no qual ocupam o tempo livre. Esta opção acontece a partir do momento em que, na civilização romana, a *villa*, inicialmente integrada numa exploração agrícola, se separa desta e passa a ser apenas espaço para viver o tempo livre. A sua localização deixa de estar amarrada à agricultura e passa a ser a que melhor permite ao seu proprietário usufruir desta nova utilização – é essa a origem do actual turismo residencial.

Importa mencionar três processos económicos e sociais associados à viagem para estanciar durante o tempo livre que dela não podem ser dissociados:

- ▶ A imigração de reformados para as estâncias climatéricas amenas da década de 20 do século XIX (Travis, 1993) é descrita no final do século por Guy de Maupassant e reconhecida como realidade em 1944 (Brunner, 1945) e 1964<sup>1</sup>; cresce em 1970 (Karn, 1977) e parece imparável a partir de então, a não ser quando a crise de 2008-2009 vem alterar profundamente esta dinâmica;
- ▶ Desde há mais de 100 anos que a «grande deslocação» pode ser ou tornar-se limitada em ordem a que o local da vivência do tempo livre seja o mesmo da residência suburbana (qualificada ou não) ou da visita de recreio da população residente – é nomeadamente o caso da urbanização que se forma entre Cascais/Monte Estoril e Lisboa, desde a chegada da Corte (1870) e a ligação ferroviária a Pedrouços (1889) até à massificação da residência suburbana das últimas dezenas de anos;
- ▶ A formação da oferta de turismo induz um desenvolvimento económico e social que implica a imigração de uma população activa e o aumento da população residente – esta dinâmica é observável no Algarve desde a viragem dos anos 60 e 70.

## Massificação e Sazonalidade da Procura de Viagens para Estanciar durante o Tempo Livre

Uma das características da evolução milenar do viajar para estanciar durante o tempo livre é a crescente procura por parte de elementos dos grupos sociais económica e socialmente menos qualificados. Este processo é evidente a partir dos séculos XVII e XVIII, e é reforçado com a emergência da economia e da sociedade da Revolução Industrial.

A partir de meados do século XIX, o transporte em caminho-de-ferro reforça as novas escala e geografia desta procura: praias dos mares do Norte e uma zona de diferenciação social na Côte D'Azur. Depois da Segunda Guerra Mundial assistimos ao reforço desta diferença e ao processo que vai ser dominante: uma deslocalização massiva dos frequentadores das praias dos mares do Norte para as do Mediterrâneo. Mesmo antes da sua criação legal, em 1950, o Club Méditerranée anuncia uma nova modalidade de viagem às ilhas Baleares: alojamento em tenda, alimentação e animação incluídas (Trigano, 1998: p. 33). Em 1955, são vendidos no Reino Unido os primeiros *holiday packages* da primeira cadeia de voos fretados – duas semanas de férias, com alojamento e bebida, custam 32 libras e 10 xelins, contra 70 libras por uma viagem de ida e volta em avião entre Londres e Nice (Bray, 2001). As classes médias e a classe operária do Norte da Europa começam a estanciar no Mediterrâneo. Nasce o que vai ser designado por massificação do turismo ou turismo de massas.

A procura da viagem para estanciar durante o tempo livre cresce pelo efeito conjugado de maior rendimento disponível, mais tempo livre, embaratecimento do transporte ferroviário, aéreo e rodoviário e políticas de promoção dos locais de destino. Esta dinâmica tem duas origens: a primeira, algo esquecida, é a do direito dos trabalhadores a férias pagas, que tem início a partir de meados do século XIX e cujo ícone são os *congés payés* decididos pelo Governo francês da Frente Popular (1936) a exemplo de medidas similares tomadas noutros países. A Segunda Guerra Mundial interrompe este processo, que readquire porém força e vigor a partir de meados da década de 1950.

A segunda assenta no mercado e é resultado da conjugação do desejo de aceder à viagem por quem começa a ter meios para o fazer com a capacidade empresarial para tornar a viagem acessível ao maior número de consumidores. Melhor do que ninguém, há empresários que sabem como podem ganhar muito vendendo em grande quantidade serviços baratos e com margens de lucro apertadas. As excursões de um dia de comboio (não sendo a primeira aquela que Thomas Cook organizou, embora sendo o ícone) são a primeira forma do turismo de massas. Para Hobsbawm, a *pleasure travel* inclui a *mecha-*

*nised day trip for the masses*. Cedo evoluem para viagens de dois ou mais dias, dando origem ao *short break* da actualidade.

A massificação da procura é sazonal e conhece picos, pela acção conjugada do clima nos locais de destino, do comportamento humano e, sobretudo, da organização do trabalho da sociedade da Revolução Industrial e, depois, da sociedade do conhecimento. Assim, temos a quase obrigatória estadia estival, a multiplicação de estadias curtas (sobretudo em fins-de-semana e «pontes») e, para quem pode, a estadia invernal nos mares do Sul ou nas estâncias de desportos de Inverno. Criticar ou pretender «combater» a «sazonalidade do turismo», com o turismo no centro das preocupações, é esquecer ou ignorar as causas económicas, sociais e psicológicas que estão na sua origem.

Massificação e sazonalidade são parte da procura de viagens no tempo livre e têm influência significativa na formação da oferta de turismo, que está no cerne da relação entre turismo, ambiente e ordenamento do território, ou, por outras palavras, da sustentabilidade da oferta de turismo. Dadas as tensões que estas duas palavras criam, importa esclarecer cinco pontos:

- ▶ Lidamos com números crescentes de viajantes, devido ao alargamento, na sociedade da classe média, do acesso a viajar por quem disso esteve excluído: a classe operária;
- ▶ Massificação da procura não significa monolitismo dos desejos em relação a um produto único; antes implica a crescente diversificação dos desejos e consequências na explosão da criatividade da oferta – muitas análises sobre o fordismo e o pós-fordismo do turismo são excessivamente simplistas;
- ▶ Há duas situações muito diferentes directamente relacionadas com os modelos de negócio da procura final (estadia temporária em hospedagem onerosa e turismo residencial), pois o valor do objecto da procura (uma estadia ou uma casa) é consideravelmente diferente;
- ▶ Massificação do turismo e turismo de massas são palavras proscritas no modelo cultural dominante e politicamente correcto, circunstância que dificulta a formulação de políticas adequadas à organização de uma oferta qualificada para satisfazer a procura;
- ▶ A massificação da procura é comum às duas modalidades de viagem no tempo livre (*tour* e estanciar), mas, no caso do *tour*, os seus efeitos são amortecidos pelo meio urbano em que este se integra – nenhuma cidade portuguesa pretende recusar turistas, como já acontece em algumas cidades de Itália.

# FORMAÇÃO DA OFERTA QUE RESULTA DA PROCURA MASSIFICADA E SAZONAL DA VIAGEM PARA ESTANCIAR DURANTE O TEMPO LIVRE

## ÁREA TURÍSTICA

### Áreas Turísticas na Bacia Turística do Mediterrâneo

A partir de meados dos anos 50, muita da oferta de resposta à procura massificada da viagem para estanciar durante o tempo livre estrutura-se em áreas turísticas na bacia do Mediterrâneo. Estas formam-se em torno dos aeroportos aos quais chegam os turistas, segundo modalidades, ritmos e morfologias diferentes, mas partilham elementos imutáveis. Entre eles, destacamos o aeroporto de chegada e o modelo de negócio da estadia temporária em hospedagem onerosa.

Portugal conhece três situações distintas. No Funchal, há uma já longa tradição de turismo e uma orografia que impede a formação de grandes núcleos turísticos – o crescimento é menor do que no Algarve e o turismo residencial inexistente. A área envolvente do aeroporto de Lisboa, a tradição de Estoril/Cascais e, no início dos anos 60, a previsão de 70 000 camas de um projecto turístico para Tróia acabam por não responder às exigências do *holiday package*.

Diferente é o caso do Algarve, que se tornará o objecto central da nossa análise. Em 1962, a decisão de construir o aeroporto de Faro integra o Algarve na bacia alargada do Mediterrâneo e permite a criação de uma área turística que representa uma mutação no turismo regional. Desde as intervenções iniciais dos primeiros pioneiros que a procura final do turismo da área turística do Algarve integra dois modelos de negócio: as estadias temporárias em hospedagem onerosa e o turismo residencial (Quadro 1.1). A seguir, descreveremos o primeiro modelo, sendo o turismo residencial tema de um outro volume da presente colectânea: *Turismo – Imobiliária do Lazer e Turismo Residencial*.

A atenção dada em Portugal e em muitos países da Europa à oferta de turismo do Algarve resulta da sua especificidade como área turística, da concentração de visitantes,

alojamentos e equipamentos e do seu posicionamento. Entre Vila Nova de Mil Fontes e Póvoa de Varzim, muitos núcleos urbanos da vilegiatura tradicional conhecem evoluções similares à de Quarteira e, no seu conjunto, representam uma importante oferta de turismo cuja dispersão atenua os efeitos das condicionantes verificadas nesta última localização.

#### Quadro 1.1.

##### **Modelos e submodelos de negócio na área turística do Algarve**

###### **Procura e oferta final de estadia temporária em hospedagem onerosa**

- *Holiday package*
- Organização do turismo desorganizado

###### **Procura e oferta final de casas em empreendimentos de turismo residencial**

- Utilização ou rendimento exclusivos ou combinação de utilização e rendimento

###### **Promoção, administração e exploração de empreendimentos turísticos que estruturam a oferta final**

###### **Oferta de terrenos para promover empreendimentos turísticos**

#### **Reacções Negativas e «Consequências da Igualdade»**

A chegada de visitantes ao Mediterrâneo dá origem a críticas. Os turistas incomodam sempre – por volta de 1860, quando incomodado por um grupo de viajantes barulhentos, Michelet exclama: «Eu amo o povo, e odeio a multidão».

O Algarve é também o território onde a democracia assume as «consequências da igualdade» e no qual não há fuga possível: há que conciliar o posicionamento de uma oferta de gama alta e média alta com a qualidade dos diversos níveis da oferta destinada à «grosseira marabunta», aquela a que a maioria daqueles que se pronunciam sobre o Algarve recusa, por mera auto-avaliação, pertencer, mas à qual na maior parte dos casos pertence.

#### **Procura e Oferta Finais de Estadia Temporária em Hospedagem Onerosa**

A procura e a oferta finais destas estadias compreendem dois submodelos de negócio: o *holiday package* e a organização do turismo desorganizado.

Criado em 1955, o *holiday package* é um modo europeu de viajar nascido num continente no qual:

- em menos de um século se verificam três guerras e há um *patchwork* de países, culturas, línguas e moedas;

- ▶ o transporte rodoviário é dificultado pela escassez de automóveis e de estradas, por uma gasolina cara e múltiplos sistemas de seguros e assistência;
- ▶ as companhias aéreas são propriedade do Estado, suas protegidas, e em geral as entidades reguladoras do tráfego aéreo não são liberais;
- ▶ 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;
- ▶ É dominante em muitas áreas de turismo, mas não é exclusivo e em vários casos não chega a dominar – a França, como país de origem, e a Côte d’Azur, como destino, são disso exemplos significativos;
- ▶ É organizado por operadores turísticos que dominam processos de integração horizontal (falências, fusões e aquisições) e vertical (companhia aérea, distribuição, investimentos hoteleiros com e sem parceiro de negócio).

No início dos anos 70, são anunciados voos fretados em *Boeing 747* entre a Alemanha e a Tailândia. Desde há quase duas dezenas de anos que a concorrência intercontinental ao turismo do Mediterrâneo está banalizada.

Ultrapassadas muitas crises, em meados da década de 1990, o *holiday package* parece ter garantida uma posição dominante nos mercados turísticos mais importantes para as estadias no Mediterrâneo. Depois, muito rapidamente, as novas escala e diversidade da organização do turismo desorganizado obrigam os operadores de *holiday package* a uma adaptação porventura mais estrutural do que as anteriores.

O clima, o *dumping* social e a adesão de Portugal, Espanha e Grécia ao euro criam as condições objectivas para uma transferência de visitantes para o litoral dos países do Mediterrâneo Sul e Oriental e os operadores do *holiday package* promovem uma considerável deslocalização de turistas para esses países e destinos noutras continentes.

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 figurar aí 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. Quem repete a estadia passa a conhecer o destino e a encontrar resposta para os seus desejos fora do sistema de turismo organizado. Nalguns casos, o *timeshare* chega a ser importante.

O comércio electrónico, o baixo custo recente e a diversidade do transporte aéreo, as empresas exploradoras que procuram o cliente final (*business-to-consumer*), os operadores apenas baseados na Internet (nova forma do *business-to-business-to-consumer*) dão uma nova dimensão à organização do turismo desorganizado.

## URBANIZAÇÃO TURÍSTICA

### **Anos 60 a 90: Urbanização Turística Dispersa**

«Urbanização turística<sup>4</sup>» designa a concentração crescente das populações que podem viajar para estanciar durante o tempo livre em estâncias ou zonas de turismo (no passado), e em núcleos turísticos, núcleos e urbes urbano-turísticas e edificação dispersa, integrados ou não numa área turística (no presente).

Entre os anos 60 e 90 forma-se no Algarve uma urbanização turística dispersa, caso especial da urbanização dispersa que então prolifera por todo o País, com edificação legal ou clandestina, e que está na origem de parte das actuais fraquezas da urbanização em Portugal. É a primeira patologia do povoamento urbano do Algarve, utilizando-se o termo «patologia» no sentido económico, social e político de «excessos de uma prática a que falta regulação», e não no sentido biológico.

Durante cerca de um quarto de século, esta urbanização turística dispersa compreende duas formas distintas:

- O «núcleo turístico fora dos perímetros urbanos», com urbanismo turístico em «ambiente de *resort*», criado na maior parte dos casos pela urbanização estruturada de propriedades cuja área varia entre alguns hectares e os 16 km de Vilamoura. Estes núcleos passam por processos de expansão orgânica («arredondamento»), de densificação das áreas iniciais e de reconversão estruturante (caso de Vilamoura em Vilamoura XXI);

- ▶ O «núcleo urbano-turístico», resultante da transformação dos núcleos urbanos da vilegiatura tradicional, por expansão orgânica para a periferia ou densificação da edificação urbana no seu seio, ou por ambos os processos. Alguns destes núcleos formam-se a partir de aglomerados piscatórios que, dada a sua irrelevância, não são sequer objecto do planeamento urbanístico anterior a 1962.

Datam também desta altura:

- ▶ a edificação dispersa de utilização turística, de que são exemplo as moradias construídas no Cerro da Águia, a poente de Albufeira;
- ▶ aquilo que, dezenas de anos mais tarde, se designará por estabelecimentos hoteleiros isolados, apontando-se como exemplos o facto de em 1964 o ministro das Obras Públicas ter aprovado a localização do que viria a ser o Hotel Levante e, em 1968, a Presidência do Conselho ter declarado de utilidade turística o «conjunto hoteleiro denominado os “Gambosinos”» (origem do actual *resort* Martinhal).

A urbanização turística integra dois tipos de espaços cuja dinâmica é inseparável do turismo residencial:

- ▶ A prática do golfe, acessível às classes médias inglesas desde os anos 90 do século XIX, passa a ser elemento integrante dos mais qualificados núcleos turísticos fora dos perímetros urbanos, gerando sinergias que são explicitadas aquando do licenciamento dos núcleos turísticos da Penina e de Vale do Lobo;
- ▶ As marinas e toda a envolvente do ver-e-ser-visto, no Algarve integradas num urbanismo urbano-turístico qualificado.

### **Ruptura Política dos Anos 90 e Novas Formas de Urbanização Turística**

A ruptura política dos anos 90 está na origem de duas novas formas de urbanização turística. A primeira assenta na consolidação da urbanização turística dispersa e compreende duas dinâmicas similares, mas diferentes na escala:

- ▶ A consagração da expansão de «núcleos urbano-turísticos» preexistentes, pela definição de perímetros urbanos mais ou menos generosos – um processo que

ultrapassa, em muito, os limites do Algarve e de que são exemplo os núcleos de desenvolvimento turístico do PROTALI de 1993;

- ▶ No Algarve, começam a formar-se quatro «urbes urbano-turísticas» (do Alvor a Praia da Rocha, Armação de Pêra e Albufeira e de Vilamoura a Quarteira) que se distinguem pela sua escala e pela formação, 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.

Na sub-região do litoral do Algarve, a escala da procura faz com que estas quatro urbes e uma consolidação mais intensa nos «núcleos urbano-turísticos» contribuam para formar uma economia turístico-residencial única em Portugal. Encontramos algo deste modelo na urbanização que actualmente vai dos Estoris até à Guia, no concelho de Cascais.

A segunda forma de urbanização turística é a dos núcleos turísticos de nova geração. Estes núcleos são uma nova e mais sofisticada forma do «núcleo turístico fora dos perímetros urbanos» após quase 30 anos de urbanização turística dispersa.

### **Edificação Dispersa**

A edificação dispersa é um problema em várias regiões do País, sendo utilizada para residência permanente ou casa para viver o tempo livre com a possibilidade de alternar ou conciliar estas utilizações. A vivência do tempo livre começa por ter lugar na proximidade dos grandes centros urbanos (onde nasce a designação de «casa de fim-de-semana») ou em áreas turísticas cujo exemplo mais significativo é o Algarve.

No caso do Algarve da actualidade, edificação dispersa designa a transformação da dinâmica de dispersão e concentração de «habitações dispersas» do povoamento rural do Algarve de 1962 pela utilização como casa do tempo livre ou residência permanente da população local. Inclui a recuperação de habitação da população rural e novas edificações cujo licenciamento assenta em criativas interpretações das disposições legais que pretendem limitá-la ou proibi-la. Esta definição de edificação dispersa não inclui a aparente dispersão física das moradias de um conjunto urbanístico (Vilamoura ou Quinta do Lago), nem a edificação dispersa de cariz suburbano e mais concentrada verificada na proximidade de uma cidade; e é diferente da morfologia de empreendimento de turismo residencial, que designamos por «estruturação da exploração de moradias dispersas».

## URBANISMO TURÍSTICO

### Conceito de Urbanismo Turístico

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 possibilitam as experiências e criam valor para o visitante que vive o tempo livre no imutável ciclo das 24 horas. A terminologia é confusa, pois a estruturação legal do urbanismo é designada por Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e, salvo o devido respeito, este regime legal é aplicável a solo urbano ou passível de urbanizar e não regula a concentração de pessoas e a criação do espaço para as acolher.

O urbanismo turístico estrutura espaços e vivências para pessoas que têm uma grande liberdade de escolha do local onde vão viver o tempo livre e é culturalmente diferente do urbanismo que estrutura o espaço e a vivência da deslocação casa/trabalho, para pessoas cuja liberdade de escolha se resume, a título de exemplo, a Rio de Mouro ou Cacém.

Há duas modalidades de urbanismo turístico:

- ▶ Em «ambiente de *resort*», quase sempre no seio de um «núcleo turístico fora dos perímetros urbanos», ele é caracterizado por baixa densidade de construção, com integração de zonas mais densas, paisagismo (colectivo e privado) adequado e cuidado, infra-estruturas urbanísticas e destinadas à vivência do tempo livre melhoradas – é nomeadamente o caso de Vale do Lobo ou Pine Cliff;
- ▶ Em «meio urbano turístico», caracterizado por uma densidade média alta e alta, quase ausência de paisagismo, inserção em espaço público de valorização e manutenção municipal, estruturado pelas regras de urbanização e edificação, com interpretação a nível municipal – é nomeadamente o caso de Quarteira ou Albufeira.

### A Vivência Quotidiana do Tempo Livre

O imutável ciclo das 24 horas, durante a estadia temporária do turista ou a residência permanente do imigrante reformado, implica estruturar o vaivém 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 e na charneira entre a urbanização e o urbanismo turístico:

- ▶ A democratização do golfe é factor estruturante das áreas mais qualificadas da urbanização turística e elemento importante do urbanismo turístico em «ambiente de *resort*»;
- ▶ As marinas não podem ser dissociadas dos empreendimentos de turismo residencial a que estão associadas e são simultaneamente espaços da diferença social (a náutica de recreio ainda não está democratizada) e do mais interclassista «ver-e-ser-visto»;
- ▶ O crescimento explosivo das diversas experiências do «viver a 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.

### **Estruturação Legal do Urbanismo Turístico**

O urbanismo turístico em «ambiente de *resort*» exige que o «núcleo turístico fora dos perímetros urbanos» disponha de uma administração que garanta o pagamento, pelos proprietários das unidades de alojamento, dos custos acrescidos de manutenção e conservação dos seus elementos imutáveis e diferenciadores, no quadro de um modelo fiscal adequado. Neste caso, o espaço e os serviços turísticos devem ser vistos como uma unidade *sui generis* de produção de serviços, em grande parte transaccionáveis em mercados exteriores. Esta administração exige um sistema, o mais transparente possível, de custos e de receitas que permita conciliar a justiça social (utilizador/pagador de serviços nos espaços do urbanismo turístico em «ambiente de *resort*») e a competitividade do turismo. De certa maneira, é a versão actual da zona de turismo administrada pela Junta de Turismo do Código Administrativo de 1936 (ver ponto sobre «Política de Turismo e Território»). Importa explicitar que, na ausência da definição legal desta administração, o «ambiente de *resort*» é de limitada sustentabilidade turística, pois acaba por dar lugar a espaço público indiferenciado e mantido pela autarquia, dado que não se pode exigir a uma câmara municipal que disponibilize os serviços do urbanismo turístico em «ambiente de *resort*».

O urbanismo em «meio urbano-turístico» estrutura, de acordo com a lei, espaços urbanos no seio dos quais habitam a população residente local e a população flutuante dos

visitantes. Neste tipo de urbanismo, só a criação de valor pela oferta de turismo pode qualificar os níveis dos serviços ambientais e dos indicadores de qualidade de vida dos espaços estruturados. A frequência destes espaços por turistas mais exigentes do que a população residente local pode conduzir a uma melhoria com benefícios para a população residente.

Muitas das críticas ao turismo residencial resultam das formas degradadas deste urbanismo turístico em «meio urbano-turístico». Essas críticas passam ao lado dos factores que explicam a sua formação, bem como das medidas a tomar para o requalificar e impedir a sua expansão. Essa atitude consiste frequentemente em abordar o problema pela óptica do tradicional «sector» do turismo, esquecendo a economia, a sociologia, a história e as práticas de urbanização e de urbanismo.

Importa sobretudo reter que o loteamento urbano oferece ao empresário, ao município e – não o esqueçamos – à política e à administração da urbanização um meio fácil de licenciar o empreendimento de turismo residencial «em extensão», que a política e a administração do turismo recusam, ao imporem uma definição tardia e redutora de aldeamentos e conjuntos turísticos.

## EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS NUM SENTIDO LATO

### **Empreendimento Turístico**

No presente trabalho, definimos empreendimento turístico como o conjunto, coerente e delimitado, de instalações, serviços e experiências concebidos para a vivência das estadias da viagem para estanciar durante o tempo livre. Esta definição de empreendimento turístico permite fazer a charneira entre os empreendimentos turísticos que resultam da urbanização e do urbanismo turístico e os que são definidos, de uma maneira mais redutora, pela lei dos empreendimentos turísticos. A título de exemplo, a Quinta do Lago ou Vale do Lobo são empreendimentos turísticos de acordo com a definição que utilizamos, mas não são empreendimentos turísticos nos termos do regime jurídico da sua instalação e do seu funcionamento.

Este conceito vasto de empreendimento turístico compreende: o de propriedade indivisa, cujas unidades de alojamento não podem ser vendidas, porque há uma disposição registada e com eficácia real que o impede; e o do turismo residencial, cuja propriedade é dividida em casas do tempo livre destinadas a serem vendidas.

O empreendimento turístico é quadro de integração/diferenciação no seio de três processos:

- ▶ O das sinergias e dos conflitos entre os modelos de negócio da procura final de estadias temporárias em hospedagem onerosa e de casas de turismo residencial (há diferenças significativas na estrutura e na cadeia de valor de empreendimentos vocacionados para estadia temporária e para turismo residencial);
- ▶ O da integração entre urbanização e urbanismo turístico, sobretudo quando a escala do empreendimento é importante e o turismo residencial desempenha um papel determinante;
- ▶ O da interligação, ainda algo frustrante, entre a especificidade da urbanização e do urbanismo turísticos e as disposições gerais sobre instrumentos de gestão do território e sobre o que a legislação designa por urbanização e edificação.

O empreendimento turístico pode ser destinado a um modelo de negócio exclusivo (o *stand alone resort*) ou integrar os dois modelos de negócio (estadia temporária e turismo residencial) ou mais de um submodelo (estadia temporária clássica e *timeshare*), sendo designado por empreendimento multiuso (o *multiuse resort*).

### **Implantação Espacial, Envolvente e Integração Territorial do Empreendimento Turístico**

A envolvente do empreendimento turístico é o tipo de 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 ou área de desenvolvimento turístico, definidos por um instrumento de gestão do território.

A envolvente pode variar ao longo do tempo quando passa de rural a turística, urbano-turística ou simplesmente urbana de habitação permanente da população activa local, entre outros. A integração territorial do empreendimento turístico inclui:

- ▶ o seu enquadramento pelo planeamento de escala local e regional, com destaque para as exigências específicas dos empreendimentos de turismo residencial;

- ▶ a localização, a urbanização, a partilha de espaços e de serviços com a população residente e a eventual formação de uma paisagem cultural do turismo;
- ▶ no caso da oferta de turismo do Algarve, a integração territorial compreende ainda as relações cosmopolitas com os territórios onde se forma a procura ou que fornecem bens e serviços.

## A FORMAÇÃO DO TURISMO EM PORTUGAL

### POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DO TURISMO

#### **Conceitos Formais e Informais de Turismo**

O mais importante conceito formal de turismo é sedimentado, ao longo de quase um século, pela política e pela administração do Turismo, através da definição legal de actividades turísticas e, muito em particular, das leis dos empreendimentos de turismo. É um conceito paradoxal, na medida em que é estreito, na definição da oferta de alojamento; e é largo, quando propaga a ideia do número de turistas, as receitas do turismo na balança de pagamentos ou a percentagem do turismo no produto interno bruto – neste caso, já todo o alojamento e todo o visitante contam.

O conceito formal de turismo para fins estatísticos tem origem nos trabalhos da Sociedade das Nações e é definido em recomendações aprovadas pela Comissão de Estatística da ONU e pela Organização Mundial do Turismo (1993), e confirmadas pela União Europeia (1995 e 1998). Neste quadro, a avaliação da economia do turismo ultrapassa os tradicionais indicadores estatísticos e exige a elaboração de uma conta-satélite do turismo com base no sistema de contas nacionais. Em 2008 são revistas as recomendações de 1993 e é aprovada a metodologia para elaborar a conta-satélite. Em Portugal, estas decisões ainda estão longe de ser aplicadas.

Uma diferença de tomo separa as definições formais de turismo segundo a política de turismo e segundo as estatísticas do turismo, respeitando estas as normas da Comissão de Estatísticas da ONU, da União Europeia e da Organização Mundial do Turismo: a que tem origem na estatística integra o alojamento turístico privado; a da política de turismo exclui-o e considera-o como imobiliária e camas paralelas, embora desde 2008 admita a sua legalização como alojamento local, ao qual recusa o adjectivo «turístico».

Na linguagem corrente é frequente os interlocutores não partilharem o significado com que utilizam a palavra turismo. Há dois conceitos informais de turismo, a mencionar:

- ▶ O que limita o turismo às «viagens por mero prazer, as que se fazem com o fim exclusivo de gozar os encantos dos países que se visitam», pois «quem vai passar uma temporada numa praia ou fazer uma cura de águas não é um turista» (Ataíde, 1939);
- ▶ O que designa as «instituições oficiais de turismo, os organismos que os Estados criaram para promover o seu turismo» (Ataíde, 1932, p. 307) – este é o turismo cujos 90 anos se comemoraram em 2001.

Nos trabalhos que redigimos para a presente colectânea, utilizamos um conceito informal de turismo baseado na nova dimensão que o tempo livre assume na sociedade em que temos vivido e na diminuição do rendimento disponível na sociedade em que vamos viver. Em relação à estrutura mestra da definição formal de turismo, retemos, sem qualquer transigência, a transferência de recursos do exterior para financiar todas as despesas da estadia, nomeadamente a aquisição de alojamento turístico privado. Admitimos que esta estadia seja também a da imigração formal de reformados, originalmente não residentes (recusada pelas definições formais por ultrapassar o limite dos 365 dias), o que inclui os portugueses não residentes (realidade pouco tida em consideração pela política oficial).

No século XXI, quando a economia e a sociedade mudam como mudam, a aquisição de alojamento turístico privado e a imigração do reformado para viver o tempo livre, financiadas por transferências do exterior, não devem ser excluídas da realidade económica da oferta do turismo, nem podem ser ignoradas pela política de turismo do Ministério da Economia.

### **O Turismo no Governo e na Administração**

Em 1911, quando começa a intervenção pública no turismo, o ministério da tutela é o do Fomento. Seguem-se o do Comércio e Comunicações em 1921, e o do Interior em 1928. Entre 1940 e 1974, o turismo é tutelado, via Serviços de Propaganda e Informação, pelo primeiro-ministro: Salazar e Marcello Caetano, cada um à sua maneira, são ministros do Turismo. Desde 1964, o turismo é tutelado pelas pastas económicas (Comércio e Turismo e, desde 1995, Economia), com a excepção de três curtos períodos durante os quais depende por duas vezes do primeiro-ministro e de um em que tem ministro próprio.

A realidade é algo diferente, pois não é excessivo reconhecer que as decisões realmente estratégicas sobre turismo são tomadas ao nível da chefia do Governo:

- ▶ Em 1954, o então presidente do Conselho faz aprovar (indo ao ponto de obrigar a Assembleia Nacional a alterar uma votação) os benefícios fiscais da utilidade turística, o crédito hoteleiro e o fundo de turismo;
- ▶ A ruptura política dos anos 90 é fruto da determinação de um primeiro-ministro que acaba com a urbanização turística dispersa, com destaque para a do Algarve;
- ▶ A partir de 2005, por intervenção directa do primeiro-ministro, há uma interpretação adequada que compatibiliza «conservar e desenvolver» e no seguimento da qual é licenciado um número considerável de núcleos turísticos de nova geração.

## POLÍTICA DE TURISMO E TERRITÓRIO

### **Estâncias, Zonas e Regiões de Turismo**

No início da década de 1920<sup>5</sup>, o Governo define as estâncias que passam a constituir a oferta oficial do turismo em Portugal:

- ▶ Cerca de meia centena de estâncias hidrológicas;
- ▶ Sessenta e nove praias;
- ▶ Três estâncias climatéricas e uma estância de altitude e repouso;
- ▶ Doze estâncias de turismo: Porto, Braga, Coimbra, Viseu, Alcobaça, Batalha, Tomar, Mafra, Lisboa, Sintra, Setúbal e Évora.

Nestas estâncias e noutras a seguir criadas, é possível constituir comissões de iniciativa. Em 1936, o Código Administrativo segue a mesma orientação e permite que o Governo crie zonas de turismo, administradas por juntas e comissões municipais de turismo, «nos concelhos em que existam praias, estâncias hidrológicas ou climatéricas, de altitude, de repouso ou de recreio, ou monumentos e lugares de nomeada». Nesta definição há uma diferença entre «as zonas de turismo com sede em cabeça de concelho», que serão directamente administradas pelas respectivas câmaras municipais (coadjuvadas pela Comissão Municipal de Turismo), as zonas administradas por juntas de turismo, que são «órgãos secundários de administração municipal, cujo objectivo é, em especial, a urbanização de zonas onde *a afluência de visitantes, permanente ou periódica, exija*

*condições de vida superiores às do resto do concelho» [o sublinhado é nosso] (Caetano, 1947, p. 192).*

As estâncias de 1921 e as zonas de turismo administradas por juntas de turismo são objecto de planeamento urbano de escala local. No capítulo sobre «Ordenamento do Território», descrevemos como a política e os serviços de turismo ignoraram este processo.

As regiões de turismo, nas definições legais de 1956, 1982 e 1991, perdem a relação com o planeamento urbano de escala local e não intervêm no planeamento regional do ordenamento do território. A excepção é a criação, em 1970, da Região de Turismo do Algarve<sup>6</sup>, acompanhada por um plano geral de infra-estruturas urbanísticas de interesse turístico para o Algarve, ainda no quadro do Plano Regional do Algarve.

### **Ordenamento Turístico do Território**

Em 1964, reconhece-se que «o turismo não pode ser panaceia para curar todos os males do desequilíbrio económico regional»<sup>7</sup>, e é dada prioridade ao desenvolvimento do turismo no Algarve e na Madeira. A partir do III Plano de Fomento (1968-1973) e até ao início do século XXI, o turismo é considerado um dos instrumentos para a «correção progressiva dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento». Quando a regionalização está na agenda política, a sua ligação com o turismo é «uma das questões essenciais para o turismo português e para a sua transformação num elemento motor do desenvolvimento regional em consonância com os interesses nacionais» (Cunha, 1987, p. 263).

No final da década de 1960, o grupo de trabalho presidido por Ruy Pereira Alvim inicia os trabalhos do ordenamento turístico do território<sup>8</sup>. No plano nacional de turismo para 1986-1989, o ordenamento turístico é a primeira de entre as oito áreas-chave. No Outono de 1988, os governantes do turismo anunciam, no Algarve, que o «Ordenamento Turístico do Território só ficará completo com a criação de Pólos de Desenvolvimento Turístico»<sup>9</sup>. Este anúncio coincide com o das medidas preventivas anteriores à elaboração do que viria a ser o PROTAL de 1991. O ordenamento turístico (do território nacional) dá lugar à integração do turismo na política de ordenamento do território do País, um dos temas do Capítulo 2.

### **O Turismo no Ordenamento do Território: dos Anos 60 à Ruptura Política dos Anos 90**

Entre 1963 e 1967, o Plano Regional do Algarve e o planeamento sub-regional, que se estende até 1974, começam por ignorar a política e os serviços de turismo e, quando estes se manifestam, os seus pareceres não são influentes. Em relação ao futuro,

há uma diferença de tomo: a maioria das propostas mais sólidas tem origem no Ministério das Obras Públicas e não na política e na administração do turismo.

Entre 1979 e 1985, a frustrante elaboração do plano geral de urbanização da área territorial do Algarve, mais do que ignorar a política e a administração do turismo, ignora o turismo. No Algarve, a partir de 1981 e até à elaboração do PROTAL, a Comissão de Coordenação Regional é a verdadeira sede da afirmação de uma visão e de uma política para o turismo, ou, para sermos mais precisos, da hostilização do turismo.

No seguimento da aprovação do plano regional de ordenamento do território, em 1991, é decidido elaborar o Plano Regional de Turismo do Algarve (PRTA), com data-limite até 15 de Setembro de 1993<sup>10</sup>. Em Agosto de 1993, o primeiro-ministro 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 de Agosto de 1993). O financiamento dos 300 milhões de contos não se verifica, o PRTA demora a ser anunciado e, quando é aprovado, em 1995<sup>11</sup>, é um nado-morto por falta de financiamento e de ímpeto político para o implementar.

### **O Turismo no Ordenamento do Território: a Oportunidade Perdida**

Em 1998, a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto «estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo» e prevê nomeadamente a elaboração de «planos sectoriais de incidência territorial», a elaborar pela Administração, citando o caso do turismo.

Entre 1998 e 2003, a política e a administração do turismo não tomam a iniciativa de elaborar planos sectoriais do turismo, apesar dos problemas do Algarve e da emergência de *resorts* no oeste e no litoral alentejanos.

Em 2003, no plano de desenvolvimento do sector do turismo, o Governo propõe:

- ▶ a elaboração do «plano sectorial do turismo de incidência territorial», o qual «deve ser um *input* da revisão de dois planos de ordenamento do território de áreas tão sensíveis e importantes para o turismo como são o Algarve e o Litoral Alentejano»;
- ▶ a criação de áreas de protecção turística que, «no quadro de instrumentos de gestão territorial em vigor, permitirão facilitar a definição e delimitação espacial e geográfica das áreas do País com actual vocação turística, ou com significativo potencial de futuro desenvolvimento turístico». Está em causa «considerar e integrar as áreas de protecção turística no esquema conceptual e de enquadramento dos trabalhos em curso na preparação ou revisão dos vários instrumentos de gestão territorial»;

- considerar «indispensável reforçar o nível de intervenção e papel da DGT, direcções regionais da economia, entidades e associações empresariais do sector nos trabalhos de elaboração e acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial que pela respectiva natureza, objecto e área de intervenção possam afectar ou condicionar a concretização de projectos ou investimentos considerados de relevante interesse estratégico para o turismo e lazer».

Uma simples mudança do titular da Secretaria de Estado do Turismo, no quadro da mesma maioria parlamentar, faz esquecer esta política inovadora e determinada. Em 2010, a elaboração deste importante instrumento de gestão do território está esquecida.

Diferente é o caso da Região Autónoma da Madeira. Em 2002, o plano de ordenamento turístico (POT) da Madeira «como plano sectorial, veio definir a estratégia de desenvolvimento do turismo na Região e o modelo territorial a adoptar, com vista a orientar os instrumentos tanto públicos como privados, garantindo o equilíbrio na distribuição territorial dos alojamentos e equipamentos turísticos, bem como um melhor aproveitamento e valorização dos recursos humanos, culturais e naturais». O POT é exemplo pioneiro de aplicação das disposições legais de 1998 em planos sectoriais.

O mesmo tipo de iniciativa é tomado na Região Autónoma dos Açores.

## POLÍTICA DE TURISMO E FORMAÇÃO DA OFERTA DA VIAGEM PARA ESTANCIAR FORA DA RESIDÊNCIA HABITUAL

### **Diferenciar o Hotel e/ou o Turismo**

Entre o decreto de 1930 que, pela primeira vez em Portugal, fixa os requisitos que deve satisfazer uma hospedaria para que possa utilizar a designação de hotel e o regime jurídico de instalação e funcionamento dos empreendimentos turísticos de 2008, há uma orientação constante na política de turismo: diferenciar o que é «hoteleiro» ou «turístico» (por vezes, estas duas noções são amalgamadas) do «resto da oferta», que é ignorado, remetido para o nível municipal ou hostilizado.

A partir da mutação do turismo do Algarve, o «resto» cresce no quadro das divergências:

- ▶ Quando são necessárias novas modalidades legais de alojamento turístico, adequadas à escala e à diversidade da nova procura, a política de turismo atrasa a sua criação e, uma vez criadas, aplica as disposições legais num misto de informalidade e interpretações maximalistas;
- ▶ Os empreendimentos turísticos em propriedade plural não integram na oferta turística os novos empreendimentos do turismo residencial e são definidos em função do modelo de negócio das estadias temporárias em hospedagem one-rosa e não em função das exigências da procura por turismo residencial;
- ▶ Os conjuntos turísticos poderiam estruturar os empreendimentos «em extensão»;
- ▶ e, «em conjunto de empreendimentos», fazer a ponte com os planos municipais e regionais de ordenamento do território. No entanto, são definidos com atraso e segundo normas que minimizam esta capacidade.

Como já vimos, a dinâmica da procura e a opção redutora da política de turismo coincidem com o reforço da capacidade de licenciamento municipal da urbanização e da edificação, sob controlo da Administração Central da urbanização e do ministério da tutela. Uma parte muito considerável da oferta de turismo é licenciada segundo este sistema. A posição da política e da administração do turismo evoluiu ao longo dos anos, mas segue a orientação estratégica constante da então Direcção-Geral do Turismo de não incluir muita da oferta de turismo no alojamento classificado:

- ▶ Em 1980, «mais de três quartas partes da actual capacidade de alojamento turístico da região não terão passado pela Direcção-Geral do Turismo, tendo os processos corrido directamente pelas autarquias respectivas e, nalguns casos, pela D. G. Serviços de Urbanização (pelo menos os mais significativos)» (DGT, 1980, p. 7);
- ▶ Em 1988, o secretário de Estado do Turismo 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 150 000, havendo mesmo quem fale em 180 000»; entre 1980 e 1989, a terminologia passa de «alojamento turístico» para «imobiliária»;
- ▶ Em 1996<sup>12</sup>, o director-geral do Turismo 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» – a atitude é mais positiva, mas a dicotomia «turismo *versus* imobiliária» consolida-se;

- ▶ Em 2008, o novo regime jurídico da instalação e do funcionamento dos empreendimentos turísticos anuncia «um novo paradigma de exploração de empreendimentos turísticos» e cria a modalidade de alojamento local, «não podendo, em caso algum, utilizar a qualificação turismo e ou turístico».

### **Reacções à Massificação e à Sazonalidade da Procura e Seus Efeitos na Oferta**

Na década de 1950, a política e a iniciativa privada estão cientes da modéstia dos turistas estrangeiros. Em 1951, no arranque do desenvolvimento da oferta de turismo em Portugal, a Câmara Corporativa reconhece que temos de nos preparar para o «turismo das massas, esse turismo popular do pós-guerra, consequência da evolução do nível de vida dos trabalhadores» e para o facto de, com «o encurtamento das estadias se ter dado uma diminuição das despesas dos turistas»<sup>13</sup>.

No início da década de 1960, o discurso altera-se radicalmente. No final de 1963, no Congresso de Estudos Turísticos, organizado aquando do centenário do *Diário de Notícias*, duas posições estão em confronto: por um lado, defende-se «a produção industrializada de férias ao mais baixo preço» e «é preciso que nos convençamos que o factor número um de atracção turística é o baixo preço»; por outro lado, «é necessário ter cautela na qualidade do turismo. Considera-se muito ajuizada a política dos dirigentes do turismo português» e «numa política de turismo de qualidade, o problema do alojamento terá de ser prioritariamente considerado através do problema hoteleiro».

Esta última posição reforça-se ao longo do tempo. É facilmente observável no discurso da política e da administração do turismo e partilhado por sectores empresariais e com forte apoio na opinião pública. A origem de alguns dos actuais problemas de competitividade da oferta turística de Portugal reside na negação/condenação da massificação da procura. É difícil intervir eficientemente num mercado quando *ab initio* se nega uma das suas mais importantes características.

### **Implantação Espacial da Segregação Social**

No início do turismo do Algarve existe a preocupação de separar a população trabalhadora local da visitante que é estrangeira e vive o ócio. O crescimento do número de visitantes portugueses, o aumento da população residente e a diminuição das distâncias económicas, sociais e culturais não eliminam a separação de espaços, mas fazem crescer a partilha de muitas

áreas e serviços da vida social da região. 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, p. 262).

Em 1967, quando o Comissariado do Turismo se pronuncia sobre a «integração desta civilização do ócio nas estruturas locais», é «admitida pura e simplesmente a sua existência lado a lado»; quando considera «a localização, dimensionamento e composição dos núcleos turísticos» e a «digestão desses novos núcleos pelo ambiente natural e aglomerados actuais», 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»<sup>14</sup>. Diferentes são as propostas do Planeamento Sub-Regional do Algarve, que ligam muito do desenvolvimento turístico a núcleos urbanos existentes, pela economia em infra-estruturas urbanísticas.

No caso da massificação da procura e do turismo de massas, 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; uns votados mais ao turismo de classe (centrado por exemplo em hotéis de 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> e em estabelecimentos complementares de categoria equivalente), outros votados 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)<sup>15</sup>. Em Dezembro de 1964, o plano intercalar de fomento para 1965-1967 ignora as propostas técnicas e apenas confirma «reservar zonas para um turismo mais selectivo e susceptível de suportar preços mais elevados» (p. 441).

Por esta altura, surge uma segunda linha de pensamento: a qualificação social dos turistas cresceria com a hotelaria e diminuiria com as outras modalidades de alojamento, sobre as quais os serviços de turismo reconhecem nada saber.

O plano intercalar de fomento para 1965-67 parece inaugurar o distanciamento oficial da iniludível realidade da massificação da procura. É ilusório negar esta realidade e não organizar a inevitável segregação espacial dos diversos grupos sociais, «cada vez mais nítida no que respeita aos 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, p. 120).

Neste início de século, o litoral alentejano e o Alqueva são cenários de uma das mais importantes tentativas públicas e privadas de implantar territorialmente a segregação social, ao nível da oferta de turismo. A ausência de uma forte pressão por estadias por parte dos estratos sociais com menos poder de compra facilita, em teoria, o sucesso da iniciativa. Quanto à concretização do seu sucesso, há que esperar pelo futuro.

### **Mercado do Turismo e Política de Turismo**

No caso da área de turismo do Algarve, a formação da procura de estadias do tempo livre escapa à intervenção da política e da administração do turismo. A título de mero exemplo, entre 1984 e 1988 o número de passageiros da Thompson Tour Operations (então líder do mercado do *holiday package* no Reino Unido) passou de 1,4 a 3,3 milhões de passageiros e o lucro de 15,8 a 3,4 milhões de libras – o que dá em 1988 um lucro de uma libra por passageiro<sup>16</sup>. No caso do turismo residencial, talvez não seja errado afirmar que a procura existe mau grado a política de turismo e a indiferença do Governo – e muitos dos problemas que se põem hoje têm a sua origem nesta dupla atitude. A procura é qualificada pela qualidade da oferta. A qualidade da oferta tem dois significados diferentes:

- ▶ O de integrar atributos que a posicionem junto da procura mais qualificada;
- ▶ O de, a cada nível da sua gama de produtos, responder à exigência crescente das expectativas de clientes cada vez mais exigentes.

Se observarmos a oferta automóvel, entenderemos o que está em causa: por um lado, a qualidade dos carros da gama alta; por outro lado, carros da «classe A», com o nível de equipamento ainda há não muitos anos reservado a carros de gama superior. Neste referencial, «turista de qualidade» é

- ▶ uma expressão que diminui, humana e profissionalmente, quem a utiliza;
- ▶ e uma designação tecnicamente errada, pois uma oferta de qualidade posiciona-se para captar a procura de clientes qualificados, segundo os parâmetros que a caracterizam.

O problema que se põe é o de saber como, a nível de um País, área turística, núcleo ou urbe urbano-turística, ou um núcleo turístico fora dos perímetros urbanos, é possível fazer o que se faz a nível de um empreendimento turístico com promoção e administração privadas, com recurso por exemplo ao modelo de *marketing* estratégico e operacional de Philip Kotler.



## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

A formação da procura massificada e sazonal do viajar exige rendimento e tempo disponíveis, acessos ao destino e capacidade de atrair viajantes. A partir da economia, da cultura e da política da sociedade da Revolução Industrial, a procura do viajar é condicionada pelo rendimento disponível, mas segue o ritmo do tempo livre: fins-de-semana, «pontes», férias concentradas ou repartidas e a reforma.

No caso da viagem para estanciar durante o tempo livre, essa procura massificada e sazonal origina a formação de uma oferta de turismo estruturada por uma urbanização e urbanismos turísticos cuja especificidade tarda a ser reconhecida pela política e pela opinião pública. Este processo deve ser integrado na política nacional para o ambiente, o ordenamento do território e a urbanização e a edificação urbanas.

Antes dos anos 60, a política e a administração do turismo reconhecem estâncias e zonas de turismo localizadas fora dos perímetros urbanos e que são objecto de anteplos de urbanização, mas limitam a sua intervenção à decisão sobre a localização de hotéis. Já nos anos 60, começa a ser definido o ordenamento turístico do território, que culmina no plano nacional de turismo para 1986-1989. Este culminar não tem consequências práticas, pois coincide com a decisão de o Governo integrar a oferta de turismo na política de ordenamento do território e das implicações espaciais da política do ambiente. A partir de 1998, quando tal passa a ser legalmente possível, a administração do turismo, com a excepção da das Regiões Autónomas, não elabora os planos sectoriais do turismo, que influenciariam o ordenamento do território.

Desde o início dos anos 60, a política e a administração do turismo não criam o quadro legal adequado à nova oferta de turismo, em casos tão relevantes como as modalidades de alojamento, os empreendimentos de propriedade plural e os conjuntos turísticos. Este processo é mais evidente no Algarve, onde as camas classificadas não atingem as 100 000 e o número de fogos de uso sazonal (próximos do alojamento turístico privado na definição da União Europeia) é estimado em 140 000 – esta é a realidade pejorativamente designada por imobiliária e camas paralelas (a partir do início dos anos 80) e remetida para o alojamento local em 2008.

## N O T A S

<sup>1</sup> Presidência do Conselho, *Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967*, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 13, «Turismo», Lisboa, 1964.

<sup>2</sup> *Independente*, 24 de Fevereiro de 1992.

- <sup>3</sup> «Action for More Sustainable European Tourism», Report of the Tourism Sustainability Group, Fevereiro de 2007, e Comunicação da Comissão, *Agenda para um Turismo Europeu Sustentável e Competitivo*, COM (2007) 621 final, Bruxelas, 19.10.2007
- <sup>4</sup> As definições de urbanização e urbanismo turístico são baseadas em Choay e outros, *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*.
- <sup>5</sup> Lei n.º 1152, de 23 de Abril de 1921.
- <sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 114/70, de 18 de Março.
- <sup>7</sup> Presidência do Conselho, *Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967*, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 13, «Turismo», Lisboa, 1964.
- <sup>8</sup> No Centro de Documentação da extinta DGT apenas havia alguns documentos, não estruturados, sobre esta iniciativa pioneira.
- <sup>9</sup> *Barlavento*, 29/9/1988.
- <sup>10</sup> Despacho conjunto dos secretários de Estado do Turismo e da Administração Local e Ordenamento do Território (SET e SEALOT).
- <sup>11</sup> Resolução do Conselho de Ministros, n.º 8/95, de 9 de Fevereiro.
- <sup>12</sup> Entrevista ao director-geral do Turismo, Eng.º Henrique Montelobo, pela revista *Turismohotel*.
- <sup>13</sup> Parecer 25/V, da Câmara Corporativa, 1951, pontos 25 e 22.
- <sup>14</sup> Comissariado do Turismo, Arq. Carlos Ramos, *Esbocetos dos Planos Sub-Regionais do Algarve, Parecer*, Lisboa, 1967a.
- <sup>15</sup> Presidência do Conselho, *Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967*, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 13, «Turismo», Lisboa, 1964.
- <sup>16</sup> Michael East, *Travel News*, 31/8/1989.



## AMBIENTE

No início dos anos 60, já emerge a consciência cultural, técnica e política dos valores ambientais a proteger e a aproveitar para o turismo. Esta consciência conhece uma evolução contraditória, entre manifestações do seu reforço e uma tendência, que é dominante, para a sua degradação.

A partir do 25 de Abril, os valores ambientais afirmam-se no Governo, na Administração Pública, no sector empresarial do Estado e na sociedade civil, na qual se destacam as organizações não governamentais do ambiente.

Esta afirmação coincide com a insuficiente regulação da ocupação do território pela oferta de turismo e a não-prestação dos necessários serviços ambientais. Assim se criam:

- uma bolha especulativa sobre o impacte do turismo no consumo de recursos finitos e na poluição da natureza;
- e uma inversão de valores, com o assacar de responsabilidades ao desenvolvimento do turismo e não à incapacidade da política e da Administração para regular a ocupação do território e prestar os serviços públicos ambientais.

A criação e o ordenamento da actual rede fundamental da protecção da natureza, a definição/aplicação do impacte ambiental e o desenvolvimento da oferta de turismo estão na origem de tensões territoriais e culturais. A sua compatibilização é o cerne da sustentabilidade.



# RECORDAR PRIMÓRDIOS PERTINENTES

## A CONSCIÊNCIA DOS VALORES AMBIENTAIS A PROTEGER E A APROVEITAR

### Os Primórdios

A Liga para a Protecção da Natureza é criada em 1947, directamente relacionada com a protecção da serra da Arrábida, mas fruto de uma consciência nacional de valores ambientais que remontam ao final do século XIX (o curioso e o estudioso devem ocupar-se com a divulgação da obra dos serviços florestais).

Em meados da década de 1950, quando se inicia a construção de hotéis, o ministro das Obras Públicas exige o parecer da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos sempre que a sua localização põe em causa a protecção de dunas e falésias.

### Os Valores Ambientais na Mutação do Turismo do Algarve

Em 1962, o anúncio da prioridade política da construção do aeroporto de Faro desencadeia a procura de terrenos para edificar empreendimentos turísticos, nos quais o turismo residencial é dominante. Desde meados de 1963, o Ministério das Obras Públicas defende a compatibilização entre «conservar o que deve ser conservado» e «fomentar o desenvolvimento do Turismo onde tal é possível». Em Janeiro de 1964<sup>1</sup>, o primeiro documento estratégico do Plano Regional do Algarve reconhece que:

- ▶ 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, tanto no plano das vantagens económicas, como no do prestígio cultural».

A estratégia está definida; tudo o que se segue é a execução. O Plano Regional do Algarve e o Planeamento Sub-Regional que se segue são exemplares na tentativa de compatibilização de «conservar e desenvolver» e na incapacidade do poder político para tomar as decisões que se impõem, permitindo e facilitando a degradação dos valores ambientais que vai ter lugar.

### **Aproveitamento dos Valores Ambientais**

Em 1970, a primeira definição legal de parque natural admite que este integre zonas de reservas turísticas, definidas como «zonas a desenvolver segundo as necessidades das populações e do turismo, em conformidade com os objectivos do parque, e subordinadas a um ordenamento destinado a favorecer a sua unidade e conservação natural e a harmonia das construções».

Em 1971<sup>2</sup>, quando redefine o regime jurídico dos terrenos do domínio público hídrico, o Governo toma duas decisões:

- ▶ Entre os usos privativos que o Conselho de Ministros pode considerar como sendo de utilidade pública, figura a «edificação de estabelecimentos hoteleiros ou similares, declarados de interesse para o turismo e os conjuntos turísticos como tais qualificados nos termos da legislação em vigor [é a lei hoteleira de 1969]»;
- ▶ Reconhece que, nas albufeiras de águas públicas, as facilidades crescentes de deslocação das populações fomentam o turismo e, conjugando-se com os atractivos naturais ou derivados das albufeiras, fazem dos terrenos circundantes de algumas delas lugares eleitos para a construção de casas de vilegiatura e instalação de parques de campismo e estabelecimentos hoteleiros ou similares.

Desde 1967 e no quadro do Plano Regional do Algarve, o ordenamento paisagístico do Algarve<sup>3</sup> defende a conservação de toda a área de pinhal a norte da praia do Ancão, mas continua a não reconhecer o valor ecológico da ria de Faro. Esta posição altera-se, e em 1972 um consultor da DGT propõe que a área do «parque natural» se estenda do Ancão até à zona de Cacela<sup>4</sup>.

## IGNORAR E DEIXAR DEGRADAR OS VALORES AMBIENTAIS

### **Ignorar os Valores Ambientais**

Até quase ao final da década de 1960, ainda são formuladas propostas de utilização agrícola dos sapais do Algarve. Estas propostas vêm de longe e têm concretização real no quadro do I Plano de Fomento para 1953-1958, quando é construída a barragem da Bravura e são recuperados para a agricultura os sapais de Odeáxere e Alvor (Oliveira, 1982, p. 7). Podemos citar outros exemplos de desprezo dos valores ambientais:

- ▶ Em 1956, é desafectada do domínio público marítimo e integrada no domínio privado do Estado uma área de pouco mais de 47 hectares da ilha de Faro, cedida a título definitivo e gratuito para ser urbanizada de harmonia com o plano aprovado pelo MOP; e a ponte é inaugurada em 1957 – não encontramos rasto de qualquer aprovação de plano de urbanização;
- ▶ Em 1962, o Governo decide a localização do aeroporto de Faro em zona que seria hoje parque natural se lá não tivesse sido construído o aeroporto;
- ▶ No seguimento de propostas elaboradas desde 1966, o III Plano de Fomento para 1968-1973 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»<sup>5</sup>;
- ▶ Ainda em 1968, o Governo decidiu a «simplificação do processo de desafectação dos terrenos do domínio público marítimo», de maneira a facilitar «o arroteamento de terrenos improdutivos» 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»<sup>6</sup>;
- ▶ Em 1970, o plano de obras da Comissão Regional de Turismo ainda prevê estradas de acesso às ilhas de Armona e de Tavira.

No Algarve, a ausência dos actuais Serviços Ambientais (água, esgotos e resíduos urbanos) é agravada pela urbanização turística dispersa. A Administração Central e as câmaras municipais não respeitam as exigências dos Serviços Ambientais que constam da aprovação de projectos.

## Deixar Degradar a Protecção de Valores Ambientais

Deixar degradar a protecção dos valores ambientais não é uma atitude linear, mas é consistente. Não é linear porque, para além das que figuram nos primeiros documentos do Plano Regional do Algarve, sucedem-se propostas dos técnicos sobre a matéria:

- ▶ Os arquitectos responsáveis pelo Planeamento Sub-Regional formulam propostas concretas e fortes de organização da oferta de turismo, mas propostas sempre ignoradas pelo poder político;
- ▶ Ainda em 1972, com base na legislação urbanística de 1970, a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU) decide enviar quatro planos do planeamento sub-regional, para parecer do Conselho Superior das Obras Públicas e Transportes (CSOPT) e posterior despacho ministerial;
- ▶ Há pareceres dos serviços de turismo contra o excesso de construção e a construção em altura, sem valorização paisagística.

A degradação dos valores ambientais é consistente e vai durar décadas:

- ▶ São autorizados empreendimentos turísticos e residenciais sem ter em consideração o abastecimento de água, o tratamento dos esgotos e a recolha do lixo;
- ▶ Os raros casos de intervenção pública são as excepções que confirmam a regra: a primeira proposta relevante de investimento em infra-estruturas é elaborada em 1969 e está na origem do plano de obras, que em grande parte explica a criação da Região de Turismo do Algarve, mas o plano não é executado;
- ▶ Perde-se a noção de protecção de dunas, arribas e lugares identificados como sensíveis – os mesmos «altos funcionários» que, com o ministro Arantes e Oliveira, se opunham à aprovação de edificações junto às falésias passam a aprová-las;
- ▶ Esta perda da noção de protecção ambiental vai agravar as consequências da urbanização turística dispersa, pelo licenciamento municipal de loteamentos urbanos – licenciamento que, nunca o esqueçamos, implica a responsabilidade da Administração Central e do Governo.

A responsabilidade do Governo é ilustrada com o caso do plano sub-regional para a zona costeira centrada em Armação de Pêra. O parecer do CSOPT sobre o esboço do plano propõe «a promulgação das medidas cautelares», nos termos da lei de solos aprovada em 1970<sup>7</sup>. Em Fevereiro de 1973, o ministro solicita a conversão do esboço em Plano Geral de Urbanização, mas decide: «Nas condições actuais, de intensa iniciativa urbanística e turística, não me parece curial sujeitar toda a faixa litoral do Algarve a me-

didadas preventivas, mesmo quando apenas abrangendo a dependência de autorização da Administração». A proposta do CSOPT não menciona «toda a faixa litoral do Algarve», mas essa seria uma medida importante e necessária, que em teoria o ministro de uma ditadura poderia facilmente tomar. Não tomou, porque não quis ou imposições mais altas o impediram de tomar. Ignorar e deixar degradar os valores ambientais faz parte de uma política e de uma cultura cujas consequências se manifestam por todo o País, em especial nas áreas de maior desenvolvimento urbano.

A urbanização turística do Algarve não é caso único, mas é o que mais visibilidade tem e mais violentas reacções provoca no sistema político e administrativo e na opinião pública. A natureza desta hipersensibilidade ao impacte, no ambiente e no ordenamento do território, da oferta de turismo em geral e, muito em particular, da oferta de turismo do Algarve justifica investigação específica.

## UMA PESADA HERANÇA E UMA ACÇÃO SIMPLES

Os problemas ambientais do desenvolvimento turístico do Algarve são simples, mas, para além dos danos ambientais, vão ter também pesados efeitos culturais:

- ▶ A urbanização dispersa da frente mar é uma das razões que leva a que o turismo consuma «recursos limitados e que são património comum» – proteja-se o litoral;
- ▶ Regule-se a urbanização turística mais para o interior e o terreno deixará de ser um recurso raro e limitado;
- ▶ Invista-se em barragens que transformam recursos hídricos em «água disponível», estabeleça-se uma, *ainda ausente*, política consistente de economia na utilização da água e, face ao consumo do turismo, a água deixará de ser um recurso limitado;
- ▶ Invista-se, com eficiência e sem desperdício de fundos públicos, no tratamento de esgotos e a poluição pelo turismo passará a ser, seja-nos permitida a expressão, um «problema de caca»;
- ▶ E modernize-se a recolha e o tratamento de resíduos sólidos, organizem-se sistemas especiais para zonas de concentração de estabelecimentos, e teremos uma oferta mais competitiva.

Os pesados efeitos culturais de um longo período de irresponsabilidade pública e privada são descritos a seguir: a criação de uma bolha especulativa sobre a poluição pela oferta de turismo e a inversão de valores na prestação de serviços ambientais.

# A AFIRMAÇÃO DOS VALORES DO AMBIENTE

## O AMBIENTE NO GOVERNO, NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NO SECTOR EMPRESARIAL

### O Ambiente no Governo

O lugar que o ambiente ocupa no Governo confirma o crescimento exponencial da importância da política, da Administração Central, da Administração desconcentrada e do sector empresarial do Estado da área do ambiente:

- ▶ 1974 a 1980: Secretarias de Estado;
- ▶ 1981: Ministério da Qualidade de Vida;
- ▶ 1987: Lei de Bases do Ambiente;
- ▶ 1995: Ministério do Plano (depois, Planeamento) e Administração Territorial;
- ▶ 1990: Ministério do Ambiente e Recursos Naturais;
- ▶ 1993: a Lei Orgânica do MARN fixa a estrutura da Administração Pública do Ambiente;
- ▶ 1997: Ministério do Ambiente;
- ▶ 1999: Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território.

Em 1999, a constituição do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, com a integração do ordenamento do território, fixa a integração do ambiente no Governo – o que se segue são alterações que não tocam no *core business*, se nos é permitida a expressão.

## O AMBIENTE NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Em 2006<sup>8</sup>, é redefinida a estrutura da Administração Central relativa ao ambiente:

- ▶ Na administração directa do Estado:
  - Agência Portuguesa do Ambiente.

- ▶ Na administração indirecta do Estado,
  - Instituto da Água, IP;
  - Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP;
  - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, IP.
- ▶ Sob superintendência e tutela do ministro, as cinco Administrações de Região Hidrográfica.

A lista inclui ainda a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

### **O Ambiente na Administração Desconcentrada**

Entre 1944 e 1986, há pequenos Serviços Regionais de algumas das instituições centrais do ordenamento do território e do ambiente. A origem das CC(D)R remonta ao III Plano de Fomento para 1968-73 e à criação de quatro Comissões Regionais de Planeamento (a Comissão da Região Sul, com sede em Évora compreende a Sub-Região do Algarve). Em 1979, as cinco CCR são criadas no Ministério da Administração Interna com competências ligadas às autarquias e à coordenação de acções intersectoriais de interesse regional (Brito, 2005, p. 41).

Em 1985 as Comissões de Coordenação Regional são integradas no Ministério do Planeamento e Administração do Território, com poder nas áreas do ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional e fundos comunitários,

- ▶ 1993: Direcções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais, depois Direcções Regionais do Ambiente (1997).
- ▶ 1999: Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, com perda de poder das CCR, no ambiente e no ordenamento do Território.
- ▶ 2003: extinção das CCR e DRAOT e criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, redefinidas em 2007.
- ▶ 2007: Lei da Água e legislação posterior, com a União Europeia a impor uma disciplina nova na gestão e utilização dos recursos hídricos – são criadas as Administrações Regionais Hidrográficas.

Ao longo de mais de 30 anos a Administração desconcentrada do ambiente é sede de uma crescente capacidade técnica, elemento de intervenção de cariz político e da cultura que condiciona o desenvolvimento do turismo, sempre que há iniciativas empresariais significativas.

## **O Ambiente no Sector Empresarial do Estado**

O sector empresarial do Estado começa a ter significado a partir da necessidade de prestar serviços ambientais que respeitem as normas comunitárias. A partir da criação do Ministério do Ambiente atinge influência importante pela sua escala, pelo tipo de serviços que assegura, pela relação com as autarquias municipais e pelo debate sobre a natureza pública ou privada dos seus accionistas. Em 2006, o ministro responsável pela área do ambiente (sem prejuízo dos poderes legais do Conselho de Ministros e do ministro das Finanças) exerce «a competência relativa à definição das orientações das entidades do sector empresarial do Estado», com as seguintes atribuições:

- ▶ Requalificação ambiental;
- ▶ Prestação de serviços de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais;
- ▶ Redução, tratamento, valorização e elementos de resíduos;
- ▶ Reabilitação urbana.

A integração de directivas comunitárias no ordenamento jurídico nacional, os fundos comunitários e a pressão da procura turística e residencial estão na origem de uma profunda transformação, ainda em curso, na prestação de serviços ambientais.

Da agenda actual destacamos:

- ▶ os entendimentos de empresas públicas de «águas e resíduos» com as câmaras municipais e a eventual privatização de parte deste sector económico;
- ▶ a clarificação da independência, da força e da capacidade de intervenção de uma entidade reguladora que assegure a transparência dos preços e a eficiência dos serviços prestados por monopólios.

## **DAS ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO AMBIENTE ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DO AMBIENTE**

### **Disposições Legais**

A lei das associações de defesa do ambiente de 1987 dá lugar ao estatuto das Organizações não Governamentais do Ambiente de 1998<sup>10</sup>. As ONGA são definidas

como «as associações dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da lei geral que não prossigam fins lucrativos, para si ou para os seus associados, e visem, exclusivamente, a defesa e a valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como a conservação da Natureza».

A lei reconhece a estas organizações amplos poderes em matéria de acesso à informação, direito de participação, direito de regulação e estatuto dos dirigentes.

As organizações beneficiam ainda de meios e procedimentos administrativos, legitimidade processual, isenção de emolumentos e custas, isenções fiscais, mecenato ambiental, apoios, direito de antena, dever e colaboração.

O registo e a fiscalização das ONGA é actualmente da competência legal da Agência Portuguesa do Ambiente.

### **Apoiar, Avaliar e Responsabilizar**

O conjunto de disposições legislativas sobre as ONGA é impressionante. Não se questiona, antes se apoia, que o Estado ao mais alto nível dos instrumentos legais utilizáveis assegure a grupos de cidadãos teoricamente indefesos perante a influência do poder económico e das decisões do poder político e da Administração Pública uma capacidade de influência em matéria da defesa do ambiente. Dito isto, não deixa de ser estranho que, nos textos legais em causa, não haja, entre outros aspectos, disposições sobre avaliação das intervenções, incompatibilidades no exercício de funções dos dirigentes das ONGA, publicidade dos programas e relatórios de actividades.

O turismo é uma actividade económica onde a «posição ambientalista» foi longe demais, por vezes sem bases técnico-científicas na avaliação e na crítica do seu impacto ambiental.

Durante muitos anos, o relacionamento entre os agentes da área do ambiente e os agentes económicos do turismo foi dominado pela ausência de debate, e o que existe não tem base científica e técnica em ordem a solucionar problemas concretos. Os evidentes progressos dos últimos anos não invalidam o essencial desta afirmação.

Face aos apoios e privilégios que o Estado concede às ONGA, parece justificar-se, em futura revisão legislativa, a definição da primazia da informação e da discussão mútua antes da tomada pública de posições.

A sustentabilidade é fruto de um equilíbrio entre a natureza e as actividades humanas, o que, na sociedade mediatizada de hoje, pode ser prejudicado pela exposição unilateral de argumentos não debatidos entre as partes.

# A OPERAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS

## CRIAÇÃO E Esvaziamento da Bolha Especulativa

### **A Bolha Especulativa sobre os Malefícios Ambientais da Formação e da Operação da Oferta de Turismo**

Há manifestações anteriores, mas é a partir dos anos 80 que se forma uma bolha especulativa sobre os malefícios ambientais da formação e da operação da oferta de turismo. Estão em causa grandes problemas:

- ▶ Consumo de recursos limitados e não renováveis, como são certas paisagens naturais;
- ▶ Poluição pela operação de estabelecimentos de oferta de turismo.

A ausência de solução para estes dois grandes problemas é a substância real da bolha especulativa. O consumo de recursos limitados e não renováveis é, por definição, insustentável. São dois os grandes recursos ilimitados que estão em causa. O primeiro é a água, cuja falta durante horas ou dias chega a ser parte do quotidiano de turistas e residentes. O caso do Algarve ilustra a dinâmica do processo: a região dispõe de abundantes recursos hídricos, que tarda a transformar em disponibilidade de água através da criação de um sistema articulado de reservas (subterrâneas e superficiais), e das respectivas distribuição, economia e reutilização – a escassez de água disponível para o turismo do Algarve é, a exemplo do secular pomar de sequeiro (figueiras, amendoeiras e alfarrobeiras), manifestação de subdesenvolvimento. O segundo é o que é ameaçado pela crescente urbanização dos terrenos à beira-mar ou de paisagens naturais a proteger, que são limitados por natureza. Esquecida a proposta do Plano Regional do Algarve (proteger a parte sensível da costa e concentrar o desenvolvimento da oferta de turismo), a urbanização da beira-mar é a expressão da incapacidade da regulação pública na implantação espacial e integração territorial da oferta de turismo. A destruição de paisagens naturais suscita três observações:

- ▶ Na maior parte dos casos, trata-se de uma paisagem cultural (criada pelo homem) que chega ao fim do seu ciclo de vida (é nomeadamente o caso da agricultura de subsistência do Algarve Litoral), criando-se uma nova paisagem cultural – a do povoamento turístico;
- ▶ Verifica-se, de facto, a destruição da paisagem natural em trechos da beira-mar, em alguns casos autorizada pelo Estado, por causas que vão desde urbes a empreendimentos turísticos e até ao exemplo extremo da edificação clandestina nos terrenos públicos da ria Formosa;
- ▶ Existe, no seio dos perímetros urbanos, uma densificação excessiva da edificação, e nos espaços inocupados existentes um processo de edificação ainda hoje em curso.

A poluição pela operação dos estabelecimentos da oferta de turismo resulta de, ao longo de dezenas de anos, o licenciamento da oferta de turismo não ter sido acompanhado de infra-estruturas urbanísticas na rede pública ou mesmo na rede interna do empreendimento turístico. A formação da bolha especulativa tem uma componente cultural cujas consequências se prolongam até à actualidade. Citamos exemplos ilustrativos. Em 1994, pode-se ler num *documento oficial, de origem científica e editado pela Direcção-Geral do Turismo*<sup>12</sup> o seguinte: «Em Portugal o turismo é simultaneamente uma das principais actividades económicas e uma das principais causas de poluição e de delapidação dos recursos naturais».

Um segundo exemplo é a posição do sistema político e administrativo. Em 1990<sup>13</sup>, a lista de «outros projectos» a submeter a avaliação de impacte ambiental coloca «aldeias de férias, complexos hoteleiros» na mesma lista onde, entre outros, figuram «instalações de eliminação de resíduos industriais e de lixos domésticos, estações de depuração, locais de depósito de lamas, armazenagem de sucatas ou instalações de esartejamento de animais impróprios para o consumo alimentar». O exagero parece óbvio.

Ainda no seio do sistema político e administrativo, a comparação entre a legislação de 1990 e a de 2000<sup>14</sup>, sobre a avaliação de impacte ambiental, mostra que no «caso geral» da localização fora de «áreas sensíveis», é exigida a avaliação de impacte ambiental:

- ▶ Em 1990, aldeamentos turísticos a partir de 3500 habitantes, estabelecimentos hoteleiros a partir de 1000 pessoas e suiniculturas a partir de 4000 animais;
- ▶ Em 2000, estabelecimentos hoteleiros e aldeamentos turísticos a partir de 200 camas e suiniculturas com mais de 3000 porcos, de peso superior a 45 quilos.

Inúmeros títulos de primeira página, da imprensa tablóide ou de referência, aberturas de telejornais ou grandes programas de televisão contribuem para reforçar a bolha

.....

especulativa sobre os danos ambientais do turismo do Algarve. De facto, mais uma vez, o Algarve é o foco das atenções.

### **O Esvaziamento da Bolha Especulativa**

O turismo é quase ignorado pela Agenda 21, resultante da Conferência do Rio de Janeiro de 1992, que apenas considera o ecoturismo. A Organização Mundial do Turismo e o World Travel and Tourism Council tomam a iniciativa de explicitar o que está em causa: fazer com que toda a actividade de viagens e turismo seja sustentável<sup>15</sup>.

Ainda em 2000 há um sinal inequívoco no sentido de esvaziar a bolha especulativa, pelo menos ao nível dos argumentos técnicos e científicos. A transposição para a ordem jurídica interna de uma directiva de 1996 «relativa à prevenção e controlo integrados da poluição»<sup>16</sup>, sobre o licenciamento prévio da «construção, ampliação, instalação e funcionamento de estabelecimentos e o exercício de actividades efectivamente poluidoras», cria o quadro técnico e legal que enuncia a verdadeira dimensão da poluição provocada pelas actividades turísticas. Está em causa o conjunto de actividades verdadeiramente poluidoras, não havendo qualquer referência a turismo, hotelaria, residências secundárias, golfe, marinas, entre outras.

Em 2004, um estudo da Universidade do Algarve abre uma via no sentido de desdramatizar as questões ambientais que o golfe então suscita. Em 2009, é a política e a administração do ambiente que publica um manual de boas práticas ambientais para campos de golfe<sup>17</sup>.

A afirmação mais relevante data de 2009, quando o Governo reconhece, no preâmbulo do novo regime da Reserva Ecológica Nacional, ter havido «*uma visão estritamente proibicionista sem fundamento técnico ou científico*» [o *sublinhado* é nosso], na avaliação dos usos compatíveis com a REN.

## **A INVERSÃO DE VALORES E A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL**

### **A Inversão de Valores**

A formação da bolha especulativa implica uma inversão de valores. A primeira responsabilidade em regular a instalação dos empreendimentos turísticos (causa maior da urbanização à beira-mar e de excessos paisagísticos) é do sistema político e administra-

tivo. Com efeito, durante muitos anos, o Governo, a Administração Central e os municípios não regularam a sua implantação espacial e a integração territorial, apesar de propostas técnicas como as incluídas no Plano Regional do Algarve de 1963-1965. Não se trata de escamotear as pesadas responsabilidades da iniciativa privada, mas sim de sublinhar que neste caso a ordem dos factores não é indiferente.

Quanto à poluição, refira-se que a oferta de turismo é poluidora na medida em que, durante muitos anos, se formou na ausência das infra-estruturas e dos serviços ambientais necessários, cujas instalação e prestação são da responsabilidade do Estado e dos municípios.

É um facto que:

- ▶ clientes finais, promotores e exploradores de empreendimentos turísticos, durante os mesmos muitos anos, beneficiaram, suportados pela comunidade, os custos externos;
- ▶ os mesmos agentes, na ausência de regras e de uma consciência ambiental, tenderão a comprar as suas casas do tempo livre numa oferta de turismo edificada à beira-mar.

Esta é a situação normal (a palavra é esta) num dos mais atrasados países da Europa no qual as exigências ambientais só se afirmam a partir do início dos anos 80. Passado mais de um quarto de século, a inversão de valores é reposta nos seus devidos termos:

- ▶ A oferta de turismo é uma actividade económica que proporciona serviços transaccionáveis a uma clientela exigente e a sua competitividade depende da capacidade do Estado e dos municípios para assegurarem a prestação de serviços ambientais a um preço justo, sujeito a regulação pública, forte e transparente;
- ▶ A oferta de turismo, nas suas instalação e exploração, tem de satisfazer as exigências da regulação pública e incorporar as exigências ambientais no seu modelo de negócio, integração que se faz como custo ou investimento para responder às exigências de um mercado mais qualificado.

Esta é a nova dimensão desta vertente da relação entre turismo e ambiente.

### **A Responsabilidade Ambiental**

A consciência ambiental e a pressão do mercado fazem com que haja um número de empresas genuinamente conscientes da necessidade da certificação ambiental das suas práticas, e do inevitável envolvimento dos seus clientes neste processo. Os inevitáveis casos

de oportunismo empresarial e ambiental não diminuem um movimento que é irreversível. As raízes da actual responsabilidade ambiental do turismo têm dezenas de anos e, porventura, as manifestações mais recentes não estão directamente ligadas a elas. Quase todos os homens e mulheres que criam os operadores turísticos e o turismo alternativo, em meados do século XX, são mais ou menos inspirados pelo idealismo de conhecer outros povos, de tornar as férias acessíveis e contribuir para a paz, algo que é bastante concreto para quem viveu uma, ou mesmo duas, grandes guerras.

Os excessos no crescimento da oferta de turismo não os deixam indiferentes e muitos denunciam-nos. Mesmos os mais idealistas acabam por reconhecer que, na facultaç o de bens e servios, a realizao dos ideais é mais fácil quando pode ser assegurada pelo normal funcionamento de um mercado transparente e sujeito a qualificada regulao pública.

A Liga para a Proteco da Natureza data de 1947. No início dos anos 60, um *provo*   eleito vereador do município de Amesterdão. Por essa altura, o Plano Regional do Algarve racionaliza a compatibilizao entre «conservar e desenvolver».

Após décadas de tensões culturais e territoriais, bolha especulativa e inversão de valores, a cadeia Marriott anuncia: «Marriott’s environmental vision is to be the global leader that demonstrates how responsible hospitality management can be a positive force for the environment and create economic opportunities around the world, and, by example, inspire personal action in the communities the company operates». Sem querermos minimizar a indispensável e forte regulao pública, que deve ser substancialmente diferente da que temos tido, a integrao das exigências ambientais nos modelos de negócio da oferta de turismo é um dos mais poderosos contributos para uma relao positiva entre oferta de turismo e ambiente.

## REDE FUNDAMENTAL DA PROTECO DA NATUREZA

### REDE FUNDAMENTAL DA PROTECO DA NATUREZA

Em 2008<sup>18</sup>   estabelecido o regime jurídico da conservao da natureza e da biodiversidade, que cria a Rede Fundamental da Proteco da Natureza. Desde 1999, o Plano

Regional de Ordenamento do Território deve incluir a Rede Regional de Protecção e Valorização Ambiental, que acrescenta mais áreas com direito a protecção ambiental.

### **2008: Rede Fundamental da Protecção da Natureza**

O Sistema Nacional de Áreas Classificadas integra as seguintes áreas nucleares de conservação da natureza e de biodiversidade:

- ▶ Áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas;
- ▶ Sítios da lista nacional de sítios e zonas de protecção especial integrados na Rede Natura 2000;
- ▶ Demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado português;
- ▶ Áreas de continuidade a seguir identificadas, nos termos do número seguinte e com salvaguarda dos respectivos regimes jurídicos:
  - Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional e Domínio Público Hídrico.

## **REDE NACIONAL DAS ÁREAS PROTEGIDAS**

### **A Evolução entre 1970 e 1993**

A partir de 1970<sup>19</sup> Portugal inicia «o acompanhamento da evolução internacional de protecção da Natureza, através da classificação das áreas mais representativas do património natural». Um parque natural pode abranger zonas de reserva classificadas como integrais, naturais, de paisagem e as já referidas turísticas. A lei prevê expressamente que os proprietários de «bens incluídos no perímetro dos parques nacionais e de outros tipos de reservas» possam constituir sociedades de economia mista que «são de utilidade turística, competindo-lhes a exploração da zona de turismo correspondente».

Em 1976<sup>20</sup> é promulgado «o novo regime de Protecção à Natureza e criação de Parques Nacionais». Passa a haver reservas naturais integrais e parciais, de recreio e protegidas, assim como objectos, conjuntos, sítios e lugares classificados e parques naturais; a reserva de recreio «corresponde ao que por vezes se tem designado por reserva turística, pois considera-se que o turismo não é mais que a comercialização do recreio, sendo este o preenchimento dos tempos livres dos trabalhadores de qualquer sector».

A transformação da reserva turística em reserva de recreio é um primeiro recuo na fruição das áreas protegidas pelos visitantes, por não incluir o alojamento.

### **1993: Rede Nacional das Áreas Protegidas**

Em 1993<sup>21</sup> é definida a Rede Nacional de Áreas Protegidas. As áreas de «interesse nacional» são o parque nacional, a reserva natural, o parque natural e o monumento natural e nelas é possível demarcar reservas integrais, que ficam sujeitas a expropriação nos termos da lei. A paisagem protegida é uma área protegida de interesse regional ou local – acabam as reservas de recreio que, em 1976, haviam sucedido às reservas turísticas da lei de 1970. Dito isto, de entre os objectivos da classificação das áreas protegidas, lembramos «a promoção do desenvolvimento sustentado da região, valorizando a interacção entre as componentes ambientais naturais e humanas e promovendo a qualidade da vida das populações».

O regime legal das áreas protegidas não exclui liminarmente do seu seio, como algumas interpretações maximalistas fazem, o desenvolvimento sustentado fruto de actividades económicas e sociais, como é o caso do turismo.

O parque nacional, a reserva natural e o parque natural dispõem obrigatoriamente de um plano de ordenamento e do respectivo regulamento, que é aprovado por decreto regulamentar. O plano de ordenamento é o instrumento que, no seio de cada uma das áreas ambientais em causa, compatibiliza as actividades humanas e a conservação da natureza. Uma investigação sobre a elaboração e a aplicação dos planos de ordenamento das áreas protegidas ajudar-nos-ia a conhecer a realidade da compatibilização entre «conservar e desenvolver» no seio da área alargada do território nacional.

## **A REDE NATURA 2000**

### **Conceito e Definição Legal<sup>22</sup>**

A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica que tem por objectivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens no território da União Europeia.

A Rede Natura resulta da aplicação da directiva Aves e da directiva *Habitats* e constitui um instrumento fundamental da política da União Europeia em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade. A rede é constituída por dois tipos de zonas:

- ▶ Zonas de protecção especial (ZPE) criadas ao abrigo da directiva Aves, que se destinam essencialmente a garantir a conservação das espécies de aves e dos seus *habitats*;
- ▶ Zonas especiais de conservação (ZEC) criadas ao abrigo da directiva *Habitats* com o objectivo expresso de contribuir para assegurar a conservação dos *habitats* naturais e das espécies da flora e da fauna.

A partir de 1999<sup>23</sup> é aprovado o «Regime de Preservação dos *Habitats* Naturais, da Fauna e da Flora Selvagens». A Rede Natura obriga à gestão territorial de áreas que abrangem uma superfície total terrestre de 1 820 978,19 hectares e uma superfície total marinha de 109 009,19 hectares – superfície medida com uma precisão que deixa o leitor perplexo.

A extensão da Rede Natura cria problemas à aprovação de empreendimentos turísticos já anteriormente previstos e a novas iniciativas.

### **Plano Sectorial Relativo à Implantação da Rede Natura 2000**

O decreto-lei de 1999 prevê que «no prazo de seis meses a contar da data de entrada em vigor do presente diploma será publicado um plano sectorial relativo à implementação da Rede Natura 2000».

Em 2001 é determinada a elaboração do Plano Sectorial Relativo à Implantação da Rede Natura 2000, aprovado em 2008 na parte relativa ao território continental<sup>24</sup>.

## **RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL**

### **A Definição de 1983**

Em 1983<sup>25</sup> é instituída a Reserva Ecológica Nacional, que «integra todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização racional dos recursos naturais, tendo em vista o correcto ordenamento do território». A proibição de acções é compensada com excepção das «utilizações e ocupações, a definir em diploma regulamentar» a aprovar no prazo de 120 dias.

O «diploma regulamentar» não é aprovado e sucedem-se as decisões<sup>26</sup>:

- ▶ Em 1990, «não sendo ainda possível delimitar as áreas a integrar e a excluir da REN», é criado um regime transitório, de forma a «preservar os ecos-

sistemas do território nacional que estejam fora da Rede Nacional de Áreas Protegidas e careçam de uma urgente protecção legal»; é previsto que a delimitação da REN tenha lugar «no decurso dos dois próximos anos»;

- ▶ Em 1993, surge o MARN – Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, o qual passa a deter competências na intervenção e na gestão da REN;
- ▶ A partir de 1995 a integração na, ou a exclusão da REN deverá ser aprovada, à semelhança do que sucedeu com a ratificação dos planos directores municipais, por resolução do Conselho de Ministros.

### **Propostas com Fundamento Técnico e Científico**

Em 1996, Manuela Raposo Magalhães afirma ser «impossível considerar o regime da REN como um regime puramente *non aedificandi*», pois tal «seria equivalente ao conceito de reserva integral previsto na Rede Nacional de Áreas Protegidas (Decreto-Lei n.º 19/93), só aplicável a áreas muito restritas, de elevado valor ecológico e científico». Em alternativa propõe uma «perspectiva que considera a REN como uma parte do território na qual a ocupação humana deve ser regulamentada de modo a submeter-se, antes de mais, às exigências impostas pela manutenção do equilíbrio ecológico e pela preservação dos recursos indispensáveis à própria existência de vida». Deste modo, «deixaria de haver razão para se proceder à desafectação de determinadas áreas da REN, dado que as ocupações previstas teriam de estar de acordo com os critérios definidos na respectiva regulamentação». A autora acrescenta: «Por outro lado, se o conceito de protecção subjacente ao regime da REN é o de controlo da edificação, isto significa que é particularmente nas zonas sujeitas a maior pressão urbanística que a sua aplicação é mais premente. É o caso das cidades e demais aglomerados urbanos, bem como as zonas costeiras onde se regista a maioria dos projectos de turismo e segunda habitação.

Também nesta perspectiva, a adaptação do regime da REN aos aglomerados urbanos, de modo a garantir os seus objectivos à especificidade destes casos, é indispensável».

### **Estrutura Ecológica Urbana**

A mesma autora considera «indispensável rever o regime da REN, criando um novo regime de protecção que transponha os seus critérios para o caso específico dos aglomerados urbanos. As áreas incluídas nesta nova componente da REN, aqui designada por Estrutura Ecológica Urbana, assegurariam a preservação dos princípios e valores que regem a REN, assumindo funções e formas eminentemente urbanas». A estrutura ecológica urbana «constitui um subconjunto da Estrutura Verde Urbana no qual se pre-

tende assegurar uma maior riqueza biológica e salvaguardar os sistemas fundamentais para o equilíbrio ecológico da cidade.

Com a Estrutura Ecológica Urbana pretende-se criar um *continuum naturale* integrado no espaço urbano, tal como foi consagrado na Lei de Bases do Ambiente, de modo a dotar a cidade, por forma homogénea, de um sistema constituído por diferentes biótipos e por corredores que os interliguem, representados quer por ocorrências naturais, quer por espaços existentes ou criados para o efeito que sirvam de suporte à vida silvestre».

### **Usos Compatíveis com a REN**

No final da década de 1990, no seio do Ministério do Ambiente, tem lugar um debate sobre os usos e acções compatíveis com a reserva ecológica nacional. O texto da proposta apresentada<sup>27</sup> pelo Instituto da Conservação da Natureza à Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional fornece-nos elementos preciosos para racionalizarmos o debate sobre a instalação de equipamentos turísticos no espaço da REN. No que se refere ao turismo, há a registar a possibilidade de construir campos de golfe no espaço da REN e parques de campismo sem apartamentos. Há, implícita, a ideia de não autorizar a construção fixa de alojamento turístico. No que se refere a áreas urbanas, admite-se a edificação mediante o respeito de um certo número de critérios. Uma vez que se autoriza a edificação de áreas urbanas, não nos parece lógico excluir a construção de áreas urbanas turísticas.

Em 2006<sup>28</sup>, tem lugar uma alteração preliminar do regime jurídico da REN, visando precisamente a identificação de usos e acções considerados compatíveis com as funções da REN. Este esforço de racionalizar o dilema entre «conservar e desenvolver» anuncia o espírito de alterações subsequentes, pois «a manutenção e a viabilização dos usos e acções referidos nos anexos ao presente diploma dependem sempre da sua conformidade ou compatibilidade, consoante os casos, com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, o que significa que cabe aos municípios, no âmbito do planeamento municipal, uma responsabilidade importante na definição das acções insusceptíveis de prejudicar o equilíbrio ecológico com a Reserva Ecológica Nacional».

### **2008: o Novo Regime da Reserva Ecológica Nacional**

Em 2008<sup>29</sup>, é aprovada uma reformulação profunda do regime jurídico da reserva ecológica nacional. Citamos um dos pressupostos desta revisão: «(v) a identificação de usos e acções compatíveis com cada uma das categorias de áreas integradas na REN, *ultrapassando uma visão estritamente proibicionista sem fundamento técnico ou científico*» [o sublinhado é nosso]. A delimitação da REN compreende dois níveis:

- ▶ O nível estratégico é concretizado através de orientações estratégicas de âmbito nacional e regional;
- ▶ O nível operativo é concretizado através da delimitação, em carta de âmbito municipal, das áreas integradas na REN, tendo por base as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional.

Em anexo ao decreto-lei figura, nomeadamente, uma extensa lista de disposições sobre áreas de protecção do litoral. O novo regime jurídico prevê, entre outros aspectos, que «nas áreas da REN, podem ser realizadas as acções de relevante interesse público que sejam reconhecidas como tal por despacho conjunto do membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente e do ordenamento do território e do membro do Governo competente em razão da matéria, desde que não se possam realizar de forma adequada em áreas não integradas na REN».

## A RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL

A reserva agrícola nacional é, simultaneamente, «o primeiro passo na concretização de uma política de ordenamento do território à escala nacional [...], que consagrou o solo agrícola como um valor patrimonial à permanência da Nação»<sup>30</sup> e o território destinado a uma actividade económica cuja carga poluidora tem sido escamoteada ao longo dos anos.

As cartas da reserva agrícola são o primeiro instrumento que os serviços camarários utilizam para licenciar a edificação urbana em geral e de estabelecimentos turísticos em particular. As cartas são instrumento de controlo da urbanização e da edificação urbanas, mas o regime da reserva agrícola prevê autorizar «as construções a implantar dentro dos limites ou perímetros urbanos definidos por planos directores municipais e planos de urbanização plenamente eficazes».

## DOMÍNIO PÚBLICO HÍDRICO

### A Lei da Água

Em 2005<sup>31</sup>, é aprovada a lei que «estabelece a titularidade dos recursos hídricos» e ainda no mesmo ano<sup>32</sup> é aprovada a lei da água, que transpõe para a ordem jurídica nacional a directiva de 2000, estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas.

No seguimento da aprovação destas duas leis e dadas as exigências comunitárias que a segunda comporta, há uma alteração profunda na legislação sobre a matéria e, sobretudo, na sua aplicação. O detalhe desta matéria ultrapassa o âmbito do presente trabalho, mas importa situar alguns aspectos, mais relacionados com a oferta de turismo<sup>33</sup>:

- ▶ O Algarve ilustra a diferença entre o que são recursos hídricos abundantes e a falta de disponibilidade de água para a população, para a agricultura, para a oferta de turismo e para outras actividades económicas – a «falta de água» é um dado cultural, que resulta da incapacidade de gerir os recursos hídricos;
- ▶ No contexto do Algarve, o consumo de água pelo golfe é cerca de 6% do total – o problema que se põe é o dos campos irrigados com águas subterrâneas (já no limite da sustentabilidade), da inexistência de uma rede de abastecimento do «regadio de golfe» e da obrigação, a respeitar num futuro próximo, de regar os campos de golfe com a reutilização de água sujeita ao dispendioso tratamento terciário;
- ▶ A irresponsabilidade nacional em não implementar progressivamente normas de economia de água já testadas noutros países;
- ▶ Os custos de várias ineficiências que vão ser suportados pelo consumidor final, com danos para a competitividade da oferta de turismo, considerada como exportação de bens e serviços transaccionáveis.

### **Planos de Ordenamento de Albufeiras**

O regime legal de 1971 sobre «classificação, protecção e exploração de albufeiras de águas públicas» é reactivado em 2002<sup>34</sup>, quando é classificado «um conjunto de albufeiras de águas públicas em albufeiras protegidas ou de utilização livre que deverão ser objecto de planos de ordenamento».

Em 2009<sup>35</sup> é aprovado «o regime de protecção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas» e é revogado o decreto-lei de 1971. São definidas a «zona reservada» e a «zona terrestre de protecção», faixas, medidas na horizontal, com a largura de 100 metros e 1000 metros, respectivamente, contados a partir da linha do nível de pleno armazenamento no caso das albufeiras de águas públicas.

### **Da Protecção Ambiental do Litoral aos Planos de Ordenamento da Orla Costeira**

As primeiras disposições legais efectivas sobre a protecção do litoral datam de 1990:

- ▶ São incluídas na REN e sujeitas ao regime transitório «as praias litorais primárias e secundárias, ambas ou falésias, etc.»;
- ▶ É aprovado o «regime de ocupação, uso e transformação da faixa costeira», um diploma legal que ainda emana do Ministério do Planeamento e da Administração do Território<sup>36</sup>, inspirado pela Carta Europeia do Litoral aprovada em Creta em 1981 e que «procura conciliar as exigências do desenvolvimento com os imperativos da protecção».

Em 1993<sup>37</sup> são definidos os POOC (planos de ordenamento da orla costeira), como «planos sectoriais que definem os condicionamentos, vocações e usos dominantes e a localização de infra-estruturas de apoio a esses usos e orientam o desenvolvimento das actividades conexas». Trata-se de «consagrar regras, não só relativas à praia, mas a toda a orla costeira, abrangendo tanto o domínio público marítimo como uma faixa de protecção terrestre com a largura máxima de 500 m». São excluídas do âmbito de aplicação do presente diploma as áreas sob jurisdição portuária, referidas no Decreto-Lei n.º 201/92, de 29 de Setembro.

A definição dos POOC tem aspectos equilibrados, mas não deixa de ser indicadora das tensões culturais e territoriais da relação da oferta de turismo com o ambiente, pois, dos 18 princípios que orientam a regulamentação da actividade balnear e os «usos públicos específicos constituídos por editais de praia», 16 começam por «interdição» e dois pela palavra «demarcação».

É definido que «é de utilidade pública o uso privativo destinado à instalação de serviços de apoio à fruição pública das praias que exija a realização de investimentos em instalações fixas ou indismontáveis» e que «a atribuição, ao abrigo do POOC, do uso privativo referido no número anterior compete à Direcção Regional do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN) respectiva, mediante outorga de concessão, precedida de concurso público».

Compete aos capitães dos portos, precedendo parecer favorável da DRARN, emitir licenças para ocupação ou para utilizações que não exijam instalações fixas e indismontáveis nas praias vocacionadas para utilização balnear.

### **1994-1995: A Praia e os Recursos Hídricos**

Em 1994<sup>38</sup> são definidos os apoios de praia e equipamentos como «restaurante e *snack bar*». Em 1995<sup>39</sup>, face ao atraso na elaboração dos POOC, é determinada a imediata entrada em vigor das disposições sobre instrumentos de regulamentação conexas com a

actividade balnear e sobre os editais de praia. Está em causa «assegurar medidas estruturais de protecção da orla marítima, em particular no que respeita aos seus areais espraia-dos e às formações dunares». Assim, «os editais de praia carecem de parecer favorável dos directores regionais do ambiente e recursos naturais nas áreas da sua jurisdição, após o que entram imediatamente em vigor». A Direcção-Geral do Turismo não é tida nem achada neste processo.

Em 1995<sup>40</sup>, «é proibida a circulação de veículos automóveis e ciclomotores nas praias, dunas, falésias e reservas integrais pertencentes ao domínio público ou a áreas classificadas nos termos da definição e aplicação dos POOC».

## A DUPLA AVALIAÇÃO

### AVALIAÇÃO DO IMPACTE AMBIENTAL - AIA

#### Disposições Legais

A avaliação do impacte ambiental de «planos, projectos, trabalhos e acções que possam afectar o ambiente, o território e a qualidade de vida dos cidadãos» é definida em 1987 pela Lei de Bases do Ambiente. Neste ponto, abordamos a avaliação de projectos e no ponto seguinte a de planos ou programas.

Em 1990, é transposta para o ordenamento jurídico nacional a directiva comunitária de 1985 «relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente»<sup>41</sup>. Em 2000, outra directiva comunitária obriga a rever o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental<sup>42</sup>. Em 2005<sup>43</sup>, é transposta parcialmente para a ordem jurídica nacional a directiva relativa à participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente, na parte que altera as directivas de 1985 e de 1997.

A legislação de 1990 exige, para os projectos definidos, «um processo prévio da Avaliação de Impacte Ambiental» da responsabilidade governamental. Para efeito desta avaliação, os donos da obra devem apresentar, para o início do processo da sua autorização ou licenciamento, um estudo de impacte ambiental. A entidade competente pela instrução do processo da AIA promove «uma alargada participação das entidades interessadas e dos cidadãos na apreciação do projecto», antes de «apreciar e emitir parecer sobre o projecto». Este parecer e o relatório de consulta pública são

enviados à tutela e à entidade competente para a autorização ou o licenciamento, que devem tê-los em conta.

A legislação de 2000 reforça todo este processo, nomeadamente ao definir:

- ▶ o carácter vinculativo «da “Declaração de Impacte Ambiental” do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, salvaguardando o primado dos valores ambientais»;
- ▶ a pós-avaliação «do projecto, abrangendo as condições do seu licenciamento ou autorização, construção, funcionamento, exploração e desactivação».

A menção do «primado dos valores ambientais» levanta a questão de fundo: o facto de termos uma política ambiental antropocêntrica, baseada na compatibilização em bases técnicas e científicas ou uma política ambiental desequilibrada e excessiva.

### **Avaliar a Avaliação de Impacte Ambiental**

O estudo, avaliação e a declaração de impacte ambiental são três exigências legais com as quais muitos empreendimentos turísticos têm de lidar. Em teoria, nada é desconforme. Na prática, EIA, AIA e DIA proporcionam a ocasião e o terreno onde se afirmam os equívocos, as críticas genuínas e os preconceitos sobre a actividade turística. Este é o contexto da comparação entre empreendimentos turísticos e suiniculturas, que integramos no ponto sobre a «bolha especulativa». As disposições legais valem muito pela aplicação que delas fazem a política, a administração e as organizações não governamentais do ambiente.

O interesse público exige um estudo científico e aberto da «avaliação dos EIA, das AIA e das DIA», no caso dos empreendimentos turísticos, incluindo a comparação com outros sectores da economia. Está em causa alargar o caminho para abordar racionalmente um problema que está no epicentro das grandes forças que o desenvolvimento da oferta de turismo não pode ignorar: a opinião pública e a cultura do complexo político-administrativo que governa Portugal.

## **AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA E AMBIENTAL**

### **A Prioridade e a Cronologia das Disposições Legais**

A cronologia das disposições legais é inversa do que a realidade exige. Com efeito, «quando se desencadeia uma avaliação de impacte ambiental, as opções de política

supõem-se tomadas e o momento da preparação, da elaboração e da decisão são, evidentemente, elementos de fases já concluídas. Com a avaliação ambiental estratégica, a questão essencial é colocar o programa ou plano numa perspectiva de decisão e opção estratégica, tendo em conta o modelo de sociedade com que ele se articula, discutindo as consequências sistémicas e evidenciando as implicações sociais, económicas, políticas, tecnológicas e ambientais que se envolve» (CNADS, 2009, p. 4).

Em 2007<sup>44</sup> é estabelecido o regime legal a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

A experiência da aplicação destas disposições legais ainda é recente e, sem uma noção dos aspectos que assume, é prematuro pronunciarmo-nos sobre o tema. A avaliação desta aplicação é matéria de capítulo suplementar no estudo anteriormente proposto.



## PONTO DA SITUAÇÃO

Desde o plano de urbanização da Costa do Sol, no início dos anos 30, a formação da oferta de turismo é marcada por duas tendências contraditórias. A primeira é a da consciência dos valores ambientais a proteger e a aproveitar, no que seria uma dialéctica virtuosa. A segunda vai ser dominante e consiste em ignorar e deixar degradar os valores ambientais. A partir do 25 de Abril e, sobretudo, a partir dos anos 80 e 90, emerge e afirma-se a assunção dos valores do ambiente pelo Governo e a Administração Central, seguida da prestação de serviços ambientais por um impressionante sector empresarial do Estado, que assume dimensão e funções crescentes. Data do mesmo período a formação de influentes organizações não governamentais do ambiente cuja capacidade de intervenção não é acompanhada pela definição das garantias democráticas da incompatibilidade de interesses, da avaliação das suas intervenções e da sua responsabilização. A compatibilização das exigências da protecção do ambiente e do desenvolvimento do turismo fica marcada pelos desequilíbrios da experiência negativa daquele longo período, durante o qual dominam dois excessos. O primeiro, que designamos por bolha especulativa, resulta dos excessos da instalação e da operação da oferta de turismo e da incapacidade de regulação pública da ocupação de espaços sensíveis e finitos, assim como da pressão sobre a insuficiente disponibilidade de água e o combate à poluição, devida à ausência de serviços ambientais de qualidade. O segundo, que designamos por inversão de valores, traduz-se na dificuldade em entender que a solução reside na qualificação da regulação pública da ocupação do território pelo turismo e na prestação de serviços públicos ambientais de qualidade.

A definição e o ordenamento, desde 1970, da Rede Fundamental de Protecção da Natureza e a definição, entre 1990 e 2000, da avaliação do impacte ambiental, em paralelo com um inusitado desenvolvimento da oferta de turismo, criam tensões culturais e territoriais entre

a expressão das exigências da valorização do ambiente e a competitividade da oferta de turismo. Os excessos do turismo estão à vista. Os do ambiente são reconhecidos em 2008 no preâmbulo do regime jurídico da reserva ecológica nacional, que reconhece a propósito dos usos compatíveis um dos pressupostos do mais recente regime da reserva ecológica nacional, que consiste em ultrapassar «*uma visão estritamente proibicionista sem fundamento técnico ou científico*» [o *sublinhado* é nosso].

## NOTAS

- <sup>1</sup> DGSU, Dodi, Reggio, Morini, Toschi, *Planeamento Urbanístico da Região do Algarve «Esboçeto da Faixa Marginal»: memória descritiva*.
- <sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro; Decreto-Lei n.º 502/71 de 18 de Novembro, posteriormente regulamentados em três ocasiões: Decreto Regulamentar n.º 2/88, de 20 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 37/91, de 23 de Julho.
- <sup>3</sup> Ver, nomeadamente, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização – Viana Barreto, Frazão Castello-Branco e Ponce Dentino, *Ordenamento Paisagístico do Algarve*, Estudo Preliminar, Lisboa, 1969.
- <sup>4</sup> Parecer do Arq. Carlos Ramos, da Direcção-Geral do Turismo, no quadro do Planeamento Sub-Regional do Sector 8.
- <sup>5</sup> Presidência do Conselho, *III Plano de Fomento para 1968-1973*, vol. I, Lisboa, 1968b.
- <sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 48 784, de 21 de Dezembro de 1968 e, sobre a criação da Região de Turismo do Algarve, Decreto-Lei n.º 114/70, de 18 de Março.
- <sup>7</sup> Conselho Superior das Obras Públicas e Transportes, Parecer n.º 3 882-IV, p. 40.
- <sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro.
- <sup>9</sup> Ver Comissão Nacional do Ambiente, *O Direito do Ambiente*, sem data.
- <sup>10</sup> Leis n.ºs 10/87, de 4 de Abril e 35/98, de 18 de Julho.
- <sup>11</sup> United Nations, *Earth Summit*, Agenda 21, The United Nations Programme of Action from Rio, 1992; *Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry, Towards Environmentally Sustainable Development*, publicado por WTTC, WTO e Earth Council.
- <sup>12</sup> Direcção-Geral do Turismo, *Avaliação do Impacte do Turismo no Ambiente*, Relatório Final, Novembro de 1994, p. 6.
- <sup>13</sup> Anexo III ao Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho, sobre a avaliação de impacte ambiental.
- <sup>14</sup> Anexo II ao Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio.
- <sup>15</sup> Ver World Travel and Tourism Council, World Tourism Organization, *Agenda 21 for the Travel & Tou-*

*ism Industry, Towards Environmentally Sustainable Development*, sem data.

- <sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto e Directiva n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro.
- <sup>17</sup> Agência Portuguesa do Ambiente, *Manual de Boas Práticas Ambientais para Campos de Golfe*, Lisboa, 2009.
- <sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho; revoga o Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro.
- <sup>19</sup> Lei n.º 9/70, de 19 de Junho.
- <sup>20</sup> Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Julho.
- <sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de Janeiro; o Decreto-Lei n.º 227/98, de 17 de Julho aditadas as reservas e os parques marinhos.
- <sup>22</sup> Directivas n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril, e n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio. Preâmbulo da RCM n.º 115-A/2008, de 21 de Julho.
- <sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.
- <sup>24</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2001, de 6 de Junho e n.º 115-A/2008, de 21 de Julho.
- <sup>25</sup> Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho.
- <sup>26</sup> Decretos-leis n.º 316/90, de 13 de Outubro, n.º 213/92, de 12 de Outubro e n.º 79/95 de 20 de Abril.
- <sup>27</sup> Documento aparentemente de acesso reservado.
- <sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 180/2006, de 6 de Setembro.
- <sup>29</sup> Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto.
- <sup>30</sup> Preâmbulo do decreto-lei que, em 1983, cria a Reserva Ecológica Nacional; o Decreto-Lei n.º 451/82, de 11 de Novembro, «institui a Reserva Agrícola Nacional».
- <sup>31</sup> Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, que «estabelece a titularidade dos recursos hídricos».
- <sup>32</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro e Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro.
- <sup>33</sup> Ver, nomeadamente, o Capítulo 11 de Sérgio Palma Brito, *Território e Turismo no Algarve*, Lisboa, 2009.
- <sup>34</sup> Decreto Regulamentar n.º 3/2002, de 4 de Fevereiro.
- <sup>35</sup> Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de Maio.
- <sup>36</sup> Decreto-Lei n.º 302/90, de 26 de Setembro.
- <sup>37</sup> Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro.
- <sup>38</sup> Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de Fevereiro.

.....

<sup>39</sup> Decreto-Lei n.º 290/95, de 10 de Novembro.

<sup>40</sup> Decreto-Lei n.º 218/95, de 26 de Agosto.

<sup>41</sup> Lei n.º 11/87, de 7 de Abril; Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho; Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27 de Novembro; Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho de 1985.

<sup>42</sup> Directiva n.º 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março de 1997; Decreto-Lei n.º 69/2000, de 13 de Abril.

<sup>43</sup> Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro; Directiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio.

<sup>44</sup> Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho; são transpostas para a ordem jurídica interna as directivas n.º 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, e n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio (esta já parcialmente transposta em 2005).



## ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Começamos por enquadrar o conceito real de ordenamento do território em Portugal, descrevendo a sua cronologia e as instituições públicas que o implementam.

Durante o período que vai dos anos 30 aos anos 90, a legislação da edificação urbana e do planeamento urbano de escala local estrutura a informalidade na actividade que se deve formalizar.

A partir de 1965, o loteamento urbano completa o quadro que vai permitir a urbanização turística dispersa e o licenciamento municipal da oferta de turismo, fora das regras da política e da administração do turismo.

A ruptura política dos anos 90 dá-se num conjunto coerente de diplomas legais, com destaque para os planos regionais mais relevantes e para os planos directores municipais, que cobrem todo o País.

Apesar desta ruptura, são abertos espaços para uma nova informalidade, ao nível dos instrumentos de gestão do território e da intervenção municipal na sua aplicação e na aprovação de loteamentos e da edificação urbana.



# ENQUADRAMENTO E CONCEITO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

## ANTECEDENTES DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

### **Dois Períodos Separados por Uma Ruptura Política**

Entre os anos 30 do século XX e a actualidade, a política e as disposições legais sobre urbanização, planeamento urbanístico e ordenamento do território conhecem dois períodos, separados pela ruptura política que tem lugar nos anos 90:

- ▶ Em 1936, Salazar demite Duarte Pacheco e dá-se início ao primeiro período, no 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, ainda hoje, podemos observar;
- ▶ Durante os Governos de maioria absoluta de Aníbal Cavaco Silva, a combinação do ímpeto político do primeiro-ministro com a concentração de poder no MPAT e as exigências ambientais da Europa fazem aprovar novas disposições legais aplicadas com um rigor diferente – é o que designamos por ruptura política dos anos 90, de que o PROTAL de 1991 é o ícone.

Entre esta ruptura e a actualidade, vivemos um período durante o qual a aplicação e o respeito das leis e dos múltiplos regulamentos permitem uma mutação da informalidade, desde sempre vigente nesta área, que faz do ordenamento do território uma das barreiras à produtividade.

### **Dos Anos 30 à Ruptura Política dos Anos 90**

Podemos elaborar a seguinte cronologia:

- ▶ Entre 1933 e 1948, é elaborado o Plano de Urbanização da Costa do Sol iniciado por Duarte Pacheco, sendo essa uma das razões do seu afastamento do Governo em 1936;

- ▶ Durante os anos 30 e 40, é aprovada legislação sobre os planos urbanísticos de escala local e sobre os anteplos de urbanização;
- ▶ Durante os anos 50 são aprovados o regulamento geral da edificação urbana (1951) e o regime da propriedade horizontal (1955);
- ▶ Em 1963, começa a ser elaborado o Plano Regional do Algarve e, em 1965, o planeamento sub-regional dos sectores nos quais se prevê a concentração da oferta turística (em 1966, o Plano Regional do Algarve é um verdadeiro plano de ordenamento do território, a nível regional);
- ▶ A partir de 1965, o loteamento urbano é utilizado para «alargar o espaço urbano», segundo o modelo da urbanização dispersa;
- ▶ No início da década de 1970, o Governo de Marcello Caetano aprova um conjunto coerente de diplomas legais sobre política de solos, urbanização, loteamentos urbanos, licenciamento municipal de obras particulares, planeamento urbano das duas grandes áreas urbanas do País (Lisboa e Porto) e serviços de urbanização, mas esta carga legal não tem a correspondente aplicação à realidade;
- ▶ Entre 1975 e o início da década de 1990 continua a não haver planeamento de escala regional e o de escala local é reduzido aos planos directores municipais, ditos de primeira geração, que muito poucos municípios tomam a iniciativa de aprovar;
- ▶ No início dos anos 80, começam a ser impostas as exigências da reserva agrícola nacional, e alguma protecção da orla costeira e da reserva ecológica nacional;
- ▶ Em 1985, a criação do Ministério do Plano (mais tarde designado por Planeamento) e Administração do Território e os novos poderes das CCDR (sobretudo no Algarve) permitem um rigor acrescido na aplicação dos instrumentos legais então disponíveis.

### **Da Ruptura Política dos Anos 90 à Actualidade**

- ▶ Durante os anos 90, todos os municípios do País dispõem de planos directores municipais eficazes e são aprovados alguns planos regionais de ordenamento do território;
- ▶ Em 1998, é aprovada a lei de bases da política de ordenamento do território e do urbanismo;
- ▶ Com a excepção das regiões autónomas, a administração do turismo não aprova os planos sectoriais que a lei prevê e que poderiam influenciar a aplicação dos dois importantes regimes legais que a lei estabelece: o dos instrumentos de gestão do território e o da urbanização e edificação;

- ▶ Na primeira década do século XXI, é aprovado o PNPOP e um conjunto de planos regionais que cobrem todo o território do continente;
- ▶ A complexidade e a instabilidade do regime da urbanização e da edificação, combinadas com os efeitos perversos dos regulamentos municipais, com destaque para os dos PDM, criam espaço para a formação de novas modalidades de informalidade no licenciamento municipal da edificação urbana;
- ▶ A aprovação de novos instrumentos de gestão do território tem um efeito contraditório: clarifica as regras da transformação do uso do solo, mas cria uma teia de regulamentos e interpretações cujas consequências já podem começar a ser avaliadas;
- ▶ A avaliação, em 2003, do ordenamento do território e do licenciamento demonstra ser uma barreira à produtividade.

### **Conceito de Ordenamento do Território**

É possível afirmar que a origem do ordenamento do território, em Portugal, se situa no início dos anos 60, quando se afirma uma consciência autocrítica sobre três processos<sup>1</sup>:

- ▶ A informalidade na aplicação do RGEU: «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» (p. 35);
- ▶ O mito da suficiência dos bons planos e de resolver, no plano, o que é político: «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»;
- ▶ A limitação do planeamento urbanístico de escala local e a necessidade do seu enquadramento regional e nacional: «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».

Para o efeito do nosso trabalho, «o ordenamento do território é definido como a acção e a prática (mais do que a ciência, técnica ou arte) de dispor com ordem, ao longo do espaço de um país e numa visão prospectiva, os homens e as suas actividades, os equipamentos e os meios de comunicação que eles podem utilizar, tendo em conta os constrangimentos naturais, humanos e económicos, e até estratégicos»<sup>2</sup>. A concretização desta definição começa com o PROTAL de 1991.

## ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO NO GOVERNO, NA ADMINISTRAÇÃO E NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

### **Instabilidade do Ministério da Tutela e Continuidade da Administração Pública**

Entre 1944 e a actualidade, vários são os ministérios nos quais é integrada uma direcção-geral cuja evolução é marcada pela continuidade. Dispensamos a listagem dos ministérios, mas descrevemos os pontos marcantes da evolução da direcção-geral.

Em 1944<sup>3</sup>, é criada a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

Em 1972<sup>4</sup>, são reorganizados os serviços da DGSU, à qual passa a competir, nomeadamente, «promover e acompanhar o planeamento urbanístico, assegurando a sua integração nas directrizes do ordenamento do território» e «superintender na execução dos planos de urbanização elaborados nos termos da alínea anterior». Esta reorganização integra o já referido conjunto de diplomas legais do início dos anos 70.

A Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico é criada em 1976 e a sua lei orgânica aprovada em 1979<sup>5</sup>. Segundo o preâmbulo desta lei orgânica, são «submetidos à nova Direcção-Geral, como principais missões, a de estudar e propor a política de urbanismo e de definir as orientações necessárias à sua regionalização, a de assegurar e promover a execução dos planos directores regionais, apoiados em estudo de ordenamento físico, a de

assegurar para o efeito as ligações com os diversos organismos da Administração Pública e a de apoiar e coordenar a actuação das autarquias e demais entidades responsáveis pela elaboração e execução do plano urbanístico. Contra a política centralizadora da extinta DGSU, há a intenção de seguir o caminho da descentralização, colocando à frente de várias regiões equipas que possam responder de imediato às solicitações da região em que se inserem, evitando a morosidade das consultas aos serviços centrais, que obstam à eficiência e à dinamização local e regional para que apontam os princípios constitucionais». São criadas cinco direcções de serviços regionais de planeamento urbanístico e «a Direcção do Algarve só entra em funcionamento quando for extinto o Gabinete de Planeamento da Região do Algarve».

Em 1983<sup>6</sup>, as competências em matéria de ordenamento do território, definidas pela lei orgânica da DGPU, são transferidas para a Direcção-Geral de Ordenamento do Ministério da Qualidade de Vida. É a primeira expressão do reforço político do ambiente, que vai dar origem em 1999 ao Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Em 1986<sup>7</sup>, é criada a Direcção-Geral do Ordenamento do Território, «organismo a quem compete a formulação da política de ordenamento do território, a elaboração dos correspondentes planos de ocupação e a coordenação das acções de execução e renovação de equipamentos de utilização colectiva, em articulação com as autarquias locais». A criação da DGOT deve ser ligada à integração das CCR no âmbito do MPAT. Em 1987<sup>8</sup>, são estabelecidas a natureza, as atribuições e as competências da Direcção-Geral do Ordenamento do Território, com a qual se assegura «a actuação integrada dos serviços de ligação do Estado com as autarquias locais no que respeita ao ordenamento do espaço que lhes serve de substrato físico e de suporte de desenvolvimento e à promoção de equipamentos de interesse local e regional, bem como ao planeamento de áreas urbanas e de espaços rurais».

Em 1994<sup>9</sup>, é aprovada a lei orgânica da Direcção-Geral da Administração do Território e do Desenvolvimento Urbano, que pretende ser «um serviço adequado às novas realidades, dotando-o de uma lei orgânica que o torne apto a responder aos desafios do ordenamento do território que seja um serviço central de reflexão com uma visão estratégica e prospectiva da ocupação do território, capaz de formular propostas de política a nível nacional e regional e de dialogar com os serviços homólogos europeus sobre as questões do ordenamento do território e desenvolvimento urbano».

Em 2006, é aprovada a lei orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), no âmbito da qual é aprovada a orgânica da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano<sup>10</sup>.

### **Administração Desconcentrada**

Em 1944, a DGSU compreende quatro serviços externos, sendo, posteriormente, criada uma direcção com sede em Faro, operacional já em 1962. No início da década de 1980, já no quadro da DGPU, é confirmada a Direcção Regional do Planeamento Urbano do Algarve – a DiRPUA.

Em 1985, as CCR são integradas no MEPAT, com competências nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional e dos fundos comunitários. Em 1999, são criadas as direcções regionais do ambiente e do ordenamento do território e as CCR ocupam-se apenas do planeamento e dos fundos comunitários.

Em 2003, são extintas as CCR e as DRAOT e (re)criadas as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, que serão redefinidas em 2007.

No Algarve, região onde a oferta de turismo conhece o desenvolvimento mais significativo, e ao longo de mais de 30 anos, a CC(D)R é sede de uma crescente capacidade técnica, de uma intervenção de cariz político e cultural que condiciona o desenvolvimento turístico da região.

### **Câmaras Municipais**

A partir dos anos 50, o êxodo rural passa a ser uma realidade imparável e alimenta a urbanização do litoral, com destaque para o que se passa a designar por áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Esta concentração de população é estruturada por:

- ▶ urbanização dispersa, com base em loteamentos urbanos, numa quase total ausência de planeamento de escala local e regional que se prolonga até à ruptura política dos anos 90;
- ▶ urbanização clandestina, ainda observável nas áreas urbanas de génese ilegal.

A responsabilidade política e legal por esta urbanização patológica é do Parlamento, do Governo, da Administração Central e, em fim de linha, das câmaras municipais. Esta responsabilidade ainda não está estudada e explicitada, o que dificulta o conhecimento e a intervenção esclarecida relativos às actuais patologias da urbanização e da edificação.

O novo poder local é uma das grandes transformações da democracia. No caso da oferta de turismo, podemos constatar um grande reforço da intervenção das câmaras municipais, pelo continuado recurso a loteamentos e a edificação urbana, na ausência de planeamento urbano de escala local (os muito poucos PDM de primeira geração são

a exceção que confirma a regra). No que se refere à relação entre câmaras municipais e administração central, em 1989 Nuno Portas caracteriza a situação ao reconhecer: «O princípio de condicionar a autonomia à existência de planos aprovados é relativamente comum nas legislações estrangeiras».

Falta acrescentar a responsabilidade política do Governo, do qual a Administração depende. A propósito do papel das autarquias, multiplicam-se as opiniões e os exemplos de descridibilização da sua intervenção ao nível mais elevado; em 2000, Mário Soares reconhece estar «longe de conhecer a actuação, em concreto, de cada autarca», mas afirma que «alguns deixam muito a desejar quanto a seriedade»<sup>11</sup>.

## ANOS 30/90: A LEI ESTRUTURA A INFORMALIDADE

### PLANEAMENTO DE ESCALA LOCAL

#### Planos e Anteplanos de Urbanização

O primeiro quadro legal do planeamento urbanístico é formado por três diplomas, aprovados em 1934, 1944 e 1946<sup>12</sup>.

Os decretos-leis de 1934 e 1944 são praticamente idênticos, ao obrigarem as câmaras municipais a elaborar planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios e a 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 sublinhado é nosso].

O decreto-lei de 1946 define o anteplano de urbanização, que, de fase intermédia de elaboração dos planos, se transforma «na finalidade prosseguida pelos estudos urbanísticos [...] E como esse mesmo anteplano era precedido pela fase de esboço, sucedeu que, ao fim de algum tempo, os próprios serviços estaduais também autonomizaram esta fase preliminar conferindo-lhe valor “vinculativo”» (Gonçalves, 1989, p. 245).

Enquanto o decreto-lei de 1944 esteve em vigor (1944-1971), «nem um único regulamento foi publicado». Dito isto, no início dos anos 60, praticamente todas as zonas de

turismo administradas por juntas de turismo e estâncias que o Governo não reconhece como zona de turismo dispõem de anteplos mais ou menos aplicados e alguns objecto de parecer do Conselho Superior das Obras Públicas.

A análise, praticamente exaustiva, dos «estudos urbanísticos» sobre centros balneares do Algarve confirma duas realidades:

- ▶ A política e a administração do Ministério das Obras Públicas quase nunca têm em consideração as exigências do mercado, nem tão-pouco consultam a política ou a administração do turismo;
- ▶ Por sua vez, a política e os serviços de turismo não procuram influenciar estes planos, apesar de a tutela ser da Presidência do Conselho.

A partir de 1962, a urbanização turística no Algarve coincide com o quase abandono do planeamento urbanístico de escala local (Lobo, 1995, p. 44). Salvas raras excepções (Vilamoura e Quinta do Lago e pouco mais), «conjuntos e empreendimentos turísticos» de dezenas de hectares são aprovados, sem referência a qualquer anteplo quer aprovado, quer em elaboração. As consequências desta política absurda são observáveis no Algarve de hoje e Almancil, no *golden triangle*, pode ser o ícone deste desleixo.

### **Planeamento Urbano na Praia da Rocha (1935-1962)**

A Praia da Rocha é um exemplo significativo de planeamento urbano de escala local, no quadro da legislação dos anos 30 e 40. Em 1935, ainda com Duarte Pacheco no Ministério das Obras Públicas, o dinamismo da Comissão de Iniciativa leva a que o plano de urbanização desta estância seja aprovado a nível local, e objecto de parecer favorável do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP). 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».

Quando o parecer do CSOP vai a despacho do ministro que substitui Duarte Pacheco, a decisão política dá o tom do que vai ser o futuro: «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). Entre a frustração deste plano e o ano de 1962, a Praia da Rocha é objecto de dez estudos urbanísticos, estruturados em três grandes orientações, mas não tem um plano de urbanização aprovado.

Já depois do anúncio da construção do aeroporto de Faro, a área a urbanizar na Praia da Rocha inclui 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 quatro seja «o número máximo de pisos da construção principal», o que não impede de em 1967 já se denunciar que «os últimos volumes construídos» provocaram «uma alteração total no recorte da Praia da Rocha [...], onde dominam francamente, estabelecendo novas escalas» (Ramos, 1967, p. 21).

O caso da Praia da Rocha ilustra a irrelevância e a ineficácia da grande maioria dos anteplos e planos submetidos ou não a parecer do CSOP.

### **Salazar e o Turismo no Planeamento Urbano**

A intervenção de Salazar, «ministro do Turismo», é paradoxal. No final de 1964, no caso do Hotel Algarve, reconhece 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» [o *italico* é nosso]. Será que Salazar ignora que esta é a política dominante?

Um ano mais tarde, no caso do Hotel Toca do Coelho, exara o mais consistente dos seus despachos, e insiste:

- a) «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.
- b) 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».

Sem pretender aprofundar a «salazarlogia», das duas uma: ou Salazar ignora a política de planeamento da urbanização do seu Governo, ou desempenha um papel ambíguo, que é por nós desconhecido.

## **Edificação Urbana e Edificação Dispersa**

A ausência de um planeamento urbanístico eficaz permite que, quando a procura de apartamentos cresce, algumas das regras da edificação urbana comecem a desempenhar um papel que não é o seu: o do alargamento de núcleos urbanos e o da sua densificação, sem estruturação por planeamento urbanístico. Mais uma vez, esta é uma realidade local, que se manifesta em força no seio e nas franjas dos núcleos urbanos da vilegiatura balnear tradicional. O ícone deste processo é caso da ocupação do solo e das cérceas nas avenidas marginais da Praia da Rocha, de Armação de Pêra e de Quarteira<sup>13</sup>, que justificam investigação, de modo a ficarmos cientes de como o disposto nos anteplos dá lugar a uma sequência de prédios sem logradouro e com um número de pisos superior ao triplo do previsto.

A edificação dispersa, também de licenciamento municipal, integra moradias de utilização turística ou de residência permanente da população local, e justifica atenção especial, em particular numa área turística como a do Algarve. Neste caso, os excessos da edificação dispersa, sobretudo ao longo das vias de comunicação, contribuem para a degradação do ordenamento do território. Dito isto, num quadro ordenado e de paisagismo adequado, a edificação dispersa é elemento qualificador da oferta turística e da paisagem.

### **A Legislação dos Anos 70**

A legislação de 1971<sup>14</sup> define planos gerais e parciais de urbanização e planos de pormenor. É cometida às câmaras municipais a elaboração de planos gerais de urbanização, 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 itálico é nosso]. Na realidade, 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, p. 247).

### **1977: Planos Directores Municipais**

A possibilidade de as câmaras municipais elaborarem planos directores municipais é, indirectamente, admitida em 1977 quando a assembleia municipal passa a ter competência para «deliberar sobre o plano director do município e, se necessário, ordenar

a sua elaboração»<sup>15</sup>. Em 1982<sup>16</sup>, é definido o quadro regulamentar dos planos directores municipais. São poucos os PDM aprovados ao abrigo desta legislação, mas representam a primeira e modesta brecha na informalidade reinante desde a década de 1930.

## PLANOS DE ESCALA REGIONAL

### **1933-1948: Plano de Urbanização da Costa do Sol**

O processo do plano de urbanização da Costa do Sol é premonitório de desenvolvimentos futuros. Depois da decisão inicial de 1933, o plano 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, p. 83). A proposta do Governo é aprovada pela Assembleia Nacional, onde é sujeita a fortes críticas. O plano acaba por ser aprovado em Dezembro de 1948, 15 anos depois da decisão sobre a sua feitura, limpo das medidas mais polémicas propostas por Duarte Pacheco<sup>17</sup>.

### **1963: Plano Regional do Algarve e Planeamento Sub-Regional**

A partir de 1963, 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. Para o efeito do presente trabalho, retemos duas medidas:

- ▶ A «salvaguarda de valores naturais» compreende, entre outros aspectos, 60 quilómetros de falésias, 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» exige uma «política de terrenos» para compatibilizar o interesse público e o privado, com a «concentração de alojamentos turísticos em alguns poucos mas bem apetrechados núcleos, deixando a maior parte da costa algarvia no seu estado actual»; e reconhece-se ser possível «instalar nas restantes áreas da costa, onde não se exigem tão acentuadas medidas de salvaguarda à paisagem natural, mesmo os 670 000 turistas que a extensão de praias teoricamente justifica».

A partir de 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». Entre Odeceixe e Monte Gordo a costa é dividida em 11 sectores, sendo Vilamoura um caso à parte. Estão em causa cinco sectores: o da Meia Praia (sector 3), o que vai de Alvor à Praia da Rocha (sector 4), o da envolvente de Armação de Pêra, desde parte do concelho de Lagoa a parte do de Albufeira (sector 6), o que vai de Manta Rota a Monte Gordo (sector 11) e, por fim, o de Vilamoura, que, por se localizar numa só propriedade, pode vir a ser objecto de estudo de conjunto a empreender pela iniciativa privada.

Os quatro sectores, por abrangerem áreas de propriedade muito parcelada, deverão constituir encargo da Administração Pública. Estes «planos parciais condicionarão também o traçado e o desenvolvimento das redes de abastecimento de água e de esgotos». No seio destes sectores, com 4000 a 6000 hectares cada um, são definidos a ocupação do solo e os núcleos de concentração de turistas e da população residente.

A impossibilidade de aceder a arquivos eventualmente perdidos não permite explicar a perda do ímpeto político, desde o Verão de 1964, no que concerne à política de solos, e desde 1965-1967, no que se refere ao plano regional e ao planeamento sub-regional. Este volta a ser relançado pela DGSU em 1972, mas, ainda antes do 25 de Abril, o Governo recusa aplicar tudo o que seja medida mais forte.

### **1979-1986: Tentativas Frustradas**

No que toca a planos de escala regional, é a frustração total. Desde os anos 50, a migração para as áreas envolventes de Lisboa e do Porto provoca um surto urbanístico sem precedentes no País e, entre outros aspectos, dá origem ao que se vem a designar por áreas urbanas de génese ilegal. Há três decisões a registar:

- ▶ 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 concluído<sup>18</sup>;
- ▶ Em 1973<sup>19</sup>, o Governo decide adoptar «medidas atinentes à elaboração do plano geral de urbanização da região do Porto», mas o plano não chega a ser aprovado.

Em 1989, «doze anos após a publicação do Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro, o Plano Director de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa NÃO ESTAVA APROVADO, verificando-se a ocupação desordenada do espaço e um grande crescimento na área metropolitana de Lisboa» (Lobo, 2005, p. 94); e o mesmo acontece com o plano director da região do Porto.

Em 1983<sup>20</sup>, são estabelecidas as normas a que deverá obedecer o plano regional de ordenamento do território, mas nenhum plano é elaborado.

## LICENCIAMENTO MUNICIPAL DE LOTEAMENTOS E EDIFICAÇÃO URBANA

### Os Loteamentos Urbanos como Instrumento da Urbanização Dispersa

Entre 1965 e os anos 90, o loteamento urbano é instrumento para «alargar o espaço urbano», sem «enquadramento no planeamento municipal» ou, por outras palavras, de urbanização dispersa, de regime geral e turística. O conhecimento deste processo exige investigação de arquivo, mas o simples encadear de disposições legais permite conhecer uma das principais causas:

- ▶ Do desordenamento do nosso tecido urbano e da falta de qualidade de vida de muita da população do País;
- ▶ Da ausência de estrutura legal que dê sustentabilidade turística a muitos empreendimentos da oferta de turismo, como explicámos no manual *Turismo – Imobiliária de Lazer e Turismo Residencial*.

Em 1965<sup>21</sup>, «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 supõe-se que dê parecer positivo sobre praticamente TODOS os loteamentos licenciados, quando está em causa a urbanização dispersa – por definição, esta urbanização tem lugar em zonas sem «Plano ou Antepiano de Urbanização aprovado». A partir de 1973<sup>22</sup> 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 povoamentos 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 câmara municipal tem de consultar a DGSU (mais tarde DGPU) quando não existir plano de urbanização aprovado, o que continua a querer dizer «praticamente sempre», com a excepção de Lagos e da zona nascente de Quarteira (planos aprovados em 1963). Entre 1973 e 1984, as câmaras municipais, a DGSU e, depois, a DGPU e os diferentes ministros que tutelam essas direcções-gerais reconhecem que praticamente todos os loteamentos aprovados no Algarve respeitam, entre outros aspectos, o disposto nas alíneas anteriormente citadas. Desconhecemos quantos loteamentos são indeferidos ao abrigo deste artigo 7.º.

A título de exemplo da relação entre câmara, girecção-geral e ministro, citamos um caso de Maio de 1973, quando a Câmara Municipal 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 tem surgido à Administração Municipal será certamente útil»:

- ▶ No mesmo dia, a DGSU 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»;
- ▶ No dia seguinte, o ministro (15/5/1973) limita-se a mencionar a aplicação da legislação sobre planos de escala local que não estão aprovados;
- ▶ Em 1976, a política de solos de 1976<sup>23</sup> dispõe:
- ▶ «As operações de loteamento urbano podem não ser autorizadas, ainda que correspondam a empreendimentos previstos em plano de urbanização apro-

vado, 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 é exemplo do «oito ao oitenta» e parece não ter sido aplicada, pois, em teoria, durante o período em que está em vigor, nenhum loteamento no Algarve é «inconveniente para o desenvolvimento ordenado da região»<sup>24</sup>.

Em 1984<sup>25</sup>, são definidos três tipos de processos de loteamento: «especial, ordinário e simples, respectivamente

- ▶ “especial”, 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;
- ▶ “ordinário”, quando implicassem a construção de novos arruamentos e infra-estruturas mas apenas nos prédios a lotear;
- ▶ “simples”, 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, p. 213).

Quando não existe perímetro legalmente fixado para o «aglomerado urbano existente», este é definido 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 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 Ministério do Comércio e Turismo, 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»<sup>26</sup>.

Em 1991<sup>27</sup> é revogado o decreto-lei de 1984 e «as operações de loteamento só podem realizar-se em áreas classificadas pelos Planos Municipais de Ordenamento do Território como urbanas ou urbanizáveis». É definido aglomerado 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: «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».

Este decreto-lei já integra a ruptura política dos anos 90, quando o loteamento urbano deixa de ser instrumento para «alargar o espaço urbano» e criar «urbanização dispersa». A aprovação dos PROT e PDM da ruptura política dos anos 90 vai ter de lidar com a pesada herança de um quarto de século de urbanização dispersa.

### **Anos 50: o Regulamento Geral das Edificações Urbanas e a Propriedade Horizontal**

Em 1951, o regulamento geral das edificações urbanas e licenciamento municipal de obras particulares, 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, exige a 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».

Tivesse o RGEU sido respeitado, teríamos hoje cidades e vilas mais bonitas e mais agradáveis para viver. Não foi, pois não é caso único verificar-se que «a Câmara Municipal, apesar de todas as advertências escritas e verbais, continua a autorizar construções que não respeitam o RGEU»<sup>28</sup>.

O licenciamento municipal de obras particulares começa por ser definido em 1970 e só vem a ser alterado em 1991<sup>29</sup>. Em 1970, considera «regimes especiais», como o da «localização e aprovação de projectos de estabelecimentos hoteleiros e similares de interesse para o turismo, bem como de conjuntos turísticos». Na realidade, muita da actual oferta de turismo foi licenciada como mera edificação urbana, por extensão ou concen-

tração no perímetro urbano tradicional, ou por edificação dispersa em espaço rural. Ainda hoje observamos como a edificação urbana continua a ocupar os logradouros verdes, cuja existência a aplicação do RGEU impôs há meio século ou mais.

## A RUPTURA POLÍTICA DOS ANOS 90

### OS PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

#### **O PROT do Algarve ou como Reformar em Democracia<sup>30</sup>**

A determinação e a eficiência políticas na aprovação do plano regional de ordenamento do território do Algarve são o ícone e marcam o início da ruptura política dos anos 90. Citamos Aníbal Cavaco Silva: «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. [...] 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, p. 131). A intendência está assegurada: o MPAT controla o planeamento, o ambiente e o ordenamento do território e, por mera coincidência, o presidente da CCR do Algarve é da confiança política e pessoal do ministro. Em 1988, o Governo revê a disciplina jurídica dos PROT e decide elaborar o PROTAL, em Janeiro de 1989 recorre a medidas preventivas e em Março de 1991 aprova o plano – passaram dois anos e meio após a decisão da sua elaboração<sup>31</sup>; Salazar demora 15 anos a aprovar o plano de urbanização da Costa do Sol de 1948 com disposições pífias, se as compararmos com as do PROTAL.

### **1993-1995: Conformidade dos Loteamentos Urbanos**

Em 1993<sup>32</sup>, 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, nomeadamente, imposta a verificação da compatibilidade entre os loteamentos urbanos aprovados durante o período anterior ao PROT e as disposições deste. Esta decisão do Governo cria um grave conflito entre o Estado e os promotores.

Em 1995<sup>33</sup>, 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 compatibilidade não se aplica ao essencial das áreas urbano-turísticas, no seio das quais se garantem os «direitos adquiridos». Este decreto-lei exclui da verificação de compatibilidade os loteamentos urbanos localizados em «áreas urbanas consolidadas», cuja implantação em planta dá azo a interpretações criativas da definição legal.

## **PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS E LICENCIAMENTO MUNICIPAL DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO**

### **Os «PDM da Década de 90»**

Em 1990<sup>34</sup>, é disciplinado o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território:

- ▶ Planos directores municipais, que abrangem todo o território municipal;
- ▶ Planos de urbanização, que abrangem áreas urbanas e a urbanizar, podendo

também abranger áreas não vocacionadas a urbanizar intermédias ou envolventes daquelas;

- ▶ Planos de pormenor, que tratam em detalhe as áreas referidas nas alíneas anteriores.

Ao longo dos anos 90, são elaborados PDM para todos os municípios do País, os PDM de «segunda geração», «a dos filhos do Decreto-Lei 69/90 e da pressão do MPAT sobre os municípios e as comissões de tutela» (Portas, 1995, p. 22). Em meados da década de 1990, 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 estruturou a informalidade.

A aprovação dos PDM está, entre outros aspectos, 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). As «propostas de urbanização» são, na realidade, os perímetros urbanos «filhos dos PDM» e no seio dos quais não se determina uma estrutura ecológica urbana – mais do que excesso de solo urbano, há falta de «solo ecológico» no seio do solo urbano dos perímetros urbanos. Nas urbes e nos núcleos urbano-turísticos do Algarve, está criado o espaço no qual se desenvolvem as duas novas patologias do povoamento urbano (ver Capítulo 1, «Urbanização Turística»).

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 reconhecimento de que «a política dos governos do PSD nestas matérias pode ser considerada como bastante positiva». São lembrados o PROTAL e o PROTALI, a obrigação de os municípios elaborarem planos directores municipais e, quanto à delimitação rigorosa da RAN e da REN, «a partir dos PDM não haverá desculpas para a sua ignorância»<sup>35</sup>.

### **Licenciamento Municipal de Loteamentos e Edificação Urbanos**

Em 1991<sup>36</sup>, é aprovado o regime de licenciamento de obras particulares, que considera quatro situações diferentes: «área com plano de pormenor ou alvará de loteamento, área com plano de urbanização, área com plano municipal de ordenamento do território e área não abrangida por plano municipal de ordenamento do território». No mesmo ano, é aprovado o regime jurídico dos loteamentos urbanos, que «operou uma

profunda reformulação do regime de licenciamento municipal de operações de loteamento e de obras de urbanização que vigorava desde 1984»<sup>37</sup>. Talvez não seja exagero afirmar que nestes dois diplomas o mais importante não é o conteúdo, mas sim o facto de as suas disposições passarem a ser aplicadas e representarem uma primeira travagem da urbanização dispersa.

O futuro Decreto-Lei n.º 555/99 resulta da integração destes dois regimes num único diploma e vai desempenhar um papel importante no urbanismo em «meio urbano turístico», no seio dos perímetros urbanos.

## DEPOIS DA RUPTURA POLÍTICA DOS ANOS 90: DISPOSIÇÕES LEGAIS E SUA APLICAÇÃO

### **1998: Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo**

A Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto «estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo». O sistema da gestão territorial organiza-se, num quadro de acção coordenada, em três âmbitos distintos (nacional, regional e municipal).

Os instrumentos de gestão territorial (Quadro 3.1) desempenham quatro funções diferenciadas:

- ▶ Desenvolvimento territorial, de natureza estratégica;
- ▶ Planeamento territorial;
- ▶ Política sectorial com incidência especial;
- ▶ Natureza especial e possibilitação da intervenção supletiva do Governo.

Quadro 3.1.

#### **Os instrumentos de gestão territorial**

Desenvolvimento territorial, de natureza estratégica
Programa nacional da política de ordenamento do território
Plano regional de ordenamento do território
Planos intermunicipais de ordenamento do território
Planeamento territorial, de natureza regulamentar
Plano director municipal

---

Plano de urbanização
Plano de pormenor
Política sectorial, com incidência especial
Planos com incidência territorial da responsabilidade dos diversos sectores da Administração Central
Planos especiais de ordenamento do território que permitam a intervenção do Governo
Plano de ordenamento das áreas protegidas
Plano de ordenamento de albufeiras
Plano de ordenamento da orla costeira

---

### Planos Sectoriais e PROT

No seguimento desta lei, o regime jurídico dos instrumentos de gestão do território<sup>38</sup> inclui, entre outros:

- ▶ planos sectoriais que «são instrumentos de programação ou de concretização das diversas políticas com incidência na organização do território», nos quais são especialmente considerados «s cenários de desenvolvimento respeitantes aos diversos sectores da administração central, nomeadamente nos domínios dos transportes, das comunicações, da energia e dos recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, *do turismo*, da agricultura, do comércio, da indústria, das florestas e do ambiente» [o itálico é nosso];
- ▶ Planos regionais de ordenamento do território que «definem a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território». E visam, nomeadamente, «desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e dos Planos Sectoriais» e «traduzir, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável, formulados no plano de desenvolvimento regional».

A exemplo do que acontece com os PROT da ruptura política dos anos 90, a intervenção da política de turismo neste processo é marcada pela ausência ou pela intervenção *a posteriori*.

## **Enquadramento Político das Decisões sobre Instrumentos de Gestão do Território**

Entre 2001 e 2002, é decidida a revisão dos PROT do Algarve e do litoral alentejano e a elaboração do PROT do Oeste e são aprovados dois planos sobre o «território turístico» do Alqueva. Estas decisões têm a ver com territórios nos quais se manifesta uma procura, real ou potencial, de terrenos para promover «núcleos turísticos fora dos perímetros urbanos».

Entre 2003 e 2005, as propostas sobre áreas de desenvolvimento turístico e sobre planos sectoriais do turismo para o Algarve e o litoral alentejano, em conjunto com a criação do Centro de Apoio ao Licenciamento de Projectos Turísticos Estruturantes (CALPTE), indiciam uma nova dimensão da intervenção da política de turismo na sua relação com o ordenamento do território, mas esses indícios não se concretizam. A partir de 2005, há manifestações de influências por vezes contraditórias:

- ▶ O Governo aprova o regime dos projectos de interesse nacional e intervém directamente na aprovação de grandes projectos turísticos;
- ▶ É concluída a revisão do PROTAL;
- ▶ Em 2006<sup>39</sup>, é determinada, em simultâneo, a elaboração dos PROT do Alentejo, do Oeste e Vale do Tejo, do Centro e do Norte; se considerarmos a revisão então em curso do PROTAL e a futura decisão de rever o PROT da Área Metropolitana de Lisboa, a totalidade do território do continente é ordenada pelo PROT;
- ▶ A partir dos PDM em vigor, sucedem-se os anúncios de intenções de promoção de *resorts* (palavra que resume o nosso «núcleo turístico fora dos perímetros urbanos», com urbanismo turístico em «ambiente de *resort*»);
- ▶ Em 2008, o «novo paradigma de exploração turística» do Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos (RJIFET) marca um recuo em relação ao modelo de núcleo de desenvolvimento turístico do PROTAL de 2007;
- ▶ A partir de meados de 2008, a crise de 2008-2009 vem alterar profundamente o panorama da promoção de *resorts* de turismo residencial.

### **PNPOT, PROT e Nova Geração de PDM**

Em 2005, o XVII Governo Constitucional procura imprimir maior coerência aos instrumentos de ordenamento e gestão territorial, e, entre outras coisas, decide:

- ▶ A conclusão, a aprovação e a aplicação do programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional e consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os planos regionais de ordenamento do território (PROT), os planos municipais de ordenamento do território, em particular os planos directores municipais, e ainda os planos especiais de ordenamento do território;
- ▶ A elaboração dos planos regionais de ordenamento do território (PROT), onde se definirão as linhas estratégicas de desenvolvimento, de organização e de gestão dos territórios regionais, enquadrando os investimentos a realizar e servindo de quadro de referência para a elaboração dos planos especiais, intermunicipais e municipais de ordenamento do território;
- ▶ O aproveitamento da revisão dos planos directores municipais (PDM) que estabelecem o modelo de estrutura espacial do território municipal, sintetizam a estratégia de desenvolvimento e de ordenamento ao nível local e integram as opções de âmbito nacional e regional, dimanadas em particular do PNPOT e dos PROT, para induzir os municípios a formular estratégias de desenvolvimento enquadradas coerentemente no sistema de planeamento e gestão do território.

### **Regime Jurídico da Urbanização – as Novas Implicações**

A partir de 1991 o loteamento urbano parece disciplinado, pois 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» [o itálico é nosso] (DGOT, 1993, p. 85).

Em 1999<sup>40</sup> é estabelecido o regime jurídico da urbanização e da edificação, que reúne num único decreto-lei os «regimes jurídicos do licenciamento municipal de loteamentos urbanos e obras de urbanização e obras particulares». O diploma é inspirado pelo «propósito de simplificação legislativa» e reconhece que «na impossibilidade de avançar, desde já, para uma codificação integral do direito do urbanismo» e, com a feitura de um único diploma, pretende «ganhar em clareza e coerência dos respectivos regimes jurídicos». A realidade vai ser diferente.

Ainda em 1999 é reconhecida a impossibilidade de aplicar disposições importantes do decreto-lei. A solução demora quase dois anos, com a suspensão do decreto-

-lei e a sua alteração, já em Junho de 2001<sup>41</sup>. Uma das alterações tem a ver com a localização do que designamos por núcleos turísticos de nova geração: os empreendimentos turísticos estão sujeitos ao regime jurídico das operações de loteamento, no caso em que se pretenda efectuar a divisão jurídica do terreno em lotes (é a repetição da norma do Decreto-Lei n.º 400/84, o que obrigaria a que estes empreendimentos se localizassem no seio dos perímetros urbanos), mas passa a ser admitido que a operação de loteamento possa «realizar-se em áreas em que o uso turístico seja compatível com o disposto nos instrumentos de gestão territorial válidos e eficazes» – o que permite realizar os núcleos turísticos fora dos perímetros urbanos, desde que, entre outros aspectos, isso seja previsto nos PROT e nos PDM.

Os regulamentos dos PDM e a complexidade e a instabilidade da legislação, de que o «555/99» 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 dos generosos perímetros urbanos criados pelos PDM dos anos 90. Independentemente do que se está a passar com a edificação de alojamento para a população residente, as consequências da aplicação deste diploma nos núcleos e urbes urbano-turísticas do Algarve exige uma nova ruptura política na legislação e nas práticas vigentes – este parece ser o sentido do artigo de Aníbal Cavaco Silva que citamos no final do Capítulo 4.

### **As Grandes Áreas de Intervenção do Ordenamento do Território**

No seio dos perímetros urbanos, definidos pelos PDM dos anos 90:

- ▶ os regulamentos municipais, incluindo o do PDM, permitem densificar a edificação existente para além do que é razoável;
- ▶ alguma banalização dos planos de pormenor e os loteamentos válidos permitem urbanizar sem qualquer regra no seio dos generosos solos urbanos e potencialmente urbanizados criados;
- ▶ não é prevista a estrutura ecológica urbana, necessária em si e indispensável à qualificação do urbanismo turístico em «meio urbano-turístico».

No caso da edificação dispersa, os efeitos perversos do seu excesso comprometem a qualidade do ordenamento do território (o exemplo do Algarve é uma lição para as disposições dos PROT, quer para os que têm vindo a ser aprovados, quer para os futuros PDM).

### **Efeitos Perversos da Ruptura Política dos Anos 90**

A complexidade e a instabilidade do «555/99», como é familiarmente designado este decreto-lei, é o agravamento do que já acontece desde a legislação que vem dos anos 50 e 60 (RGEU e loteamentos urbanos – por limitadas que sejam, este regime conhece dez alterações em menos de dez anos<sup>42</sup>, e reforça e potencia a opacidade na interpretação/aplicação de regulamentos municipais, com destaque para os dos PDM).

A aplicação deste quadro legal pelas câmaras municipais tem implícita uma contradição com o comportamento habitual das pessoas. Nas câmaras municipais, domina a influência do presidente e de alguns responsáveis dos serviços com intervenção na urbanização e na edificação. A mera observação permite identificar a formação simultânea 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. Falta definir os mecanismos que minimizem as consequências perversas do que faz a força do poder local: a proximidade do povo eleitor, as elites locais e os investidores que vêm de fora para investir no concelho – por outras palavras, tem de ser uma lei da República a impedir que se construa/reconstrua ao longo das estradas, que obrigue a uma estrutura ecológica urbana ou altere as actuais regras da edificação urbana, nomeadamente sobre cérceas.



#### PONTO DA SITUAÇÃO

Utilizamos o conceito de ordenamento do território tal como foi definido por Françoise Choay, mas enquadrámo-lo na evolução do planeamento de escala regional e local entre os anos 30 do século XX e a actualidade, em Portugal. Entre os anos 30 e 90, o ordenamento do território tem por base disposições legais que estruturam a informalidade e que resistem às profundas transformações que o País conhece a partir de 25 de Abril de 1974. A frustração de algumas tentativas de planeamento de escala regional e a informalidade de um quarto de século de planeamento de escala local dão lugar a uma urbanização dispersa, estruturada por loteamentos urbanos ou pelas futuras áreas urbanas de génese ilegal.

A partir dos anos 60, é no quadro de uma urbanização e uma edificação dispersas, sem consideração de exigências ambientais, que se começa a formar a oferta de turismo, a qual responde à procura massificada e sazonal da viagem para estanciar durante o tempo livre, fora das estritas modalidades dos estabelecimentos hoteleiros tal como a política e a administração do turismo as define. O Algarve é a região do País onde esta oferta de turismo, com uma forte componente de turismo residencial, é mais inovadora, visível, importante e polémica.

A ruptura política dos anos 90 começa com o plano regional de ordenamento do território do Algarve e, depois, com o do litoral alentejano. Sessenta anos depois das iniciativas pioneiras de Duarte Pacheco, todos os municípios do País dispõem de um plano director municipal aprovado e eficaz. A urbanização e a edificação turísticas dispersas estão «disciplinadas», recorrendo a uma palavra cara a alguma classe política e à opinião pública.

Em 1998, a lei de bases da política de ordenamento do território e do urbanismo define três grandes níveis de intervenção: programa nacional de políticas de ordenamento do território, instrumentos de gestão do território e regime da urbanização e da edificação. Prevê ainda os planos sectoriais, como seriam os do turismo, que a política e a administração do turismo ignoram e não elaboram.

A oferta de turismo pode estruturar-se nos núcleos turísticos de nova geração, cujo licenciamento conhece os maiores problemas. Pode, muito mais facilmente, ocupar o espaço livre dos perímetros urbanos, definidos pelos PDM, dos núcleos e urbes urbano-turísticos.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Presidência do Conselho, *Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 7*, «Mão-de-obra e Aspectos Sociais», vol. II, parte III – Habitação, Lisboa, 1964.
- <sup>2</sup> Choay, Françoise; Merlin, Pierre, *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*.
- <sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 34.337, de 27 de Dezembro de 1944; extinta a Divisão de Urbanização, da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.
- <sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 605/72, de 30 de Dezembro.
- <sup>5</sup> Decretos-leis n.º 117-E/76 e n.º 188/79, de 22 de Junho.
- <sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 337/83, de 20 de Julho.
- <sup>7</sup> Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de Junho, Lei Orgânica do Ministério do Plano (ainda não Planeamento) e da Administração do Território.
- <sup>8</sup> Decreto Regulamentar n.º 59/87, de 9 de Novembro.
- <sup>9</sup> Decreto-Lei n.º 271/94, de 28 de Outubro.
- <sup>10</sup> Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro e Decreto Regulamentar n.º 54/2007, de 27 de Abril.
- <sup>11</sup> Decretos-leis n.º 24 802, de 21 de Dezembro de 1934, n.º 33 901, de 5 de Setembro de 1944 e 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 Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais da elaboração de programas de urbanismo de acordo com as entidades locais.

- <sup>12</sup> Decretos-leis n.ºs 560/71 e 561/71, ambos de 17 de Dezembro.
- <sup>13</sup> Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro.
- <sup>14</sup> Decreto-Lei n.º 208/82, de 28 de Maio.
- <sup>15</sup> Respectivamente, Lei n.º 2099, de 14 de Agosto de 1959 e Decretos-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro (Lobo, 2005).
- <sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março.
- <sup>17</sup> Decreto-Lei n.º 338/83 de, 20 de Julho.
- <sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965.
- <sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho.
- <sup>20</sup> Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.
- <sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro.
- <sup>22</sup> Decreto-Lei n.º 149/88, de 27 de Abril.
- <sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, o qual define ainda «área urbana», mas, para efeito do nosso trabalho, esta disposição não parece ser relevante.
- <sup>24</sup> 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 «Ante-Plano de Urbanização de Lagos».
- <sup>25</sup> Decretos-Leis n.º 166/70, de 15 de Abril e n.º 445/91, de 29 de Outubro.
- <sup>26</sup> Neste ponto, descrevemos apenas a parte política do PROTAL, deixando para o manual *Turismo – Imobiliário do Lazer e Turismo Residencial* a listagem dos diferentes PROT da ruptura política.
- <sup>27</sup> Decreto-Lei n.º 176 – A/88, de 18 de Maio; RCM 33/88 de 14 de Junho; Decreto-Lei n.º 33/89, de 26 de Janeiro; Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de Março.
- <sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro.
- <sup>29</sup> Decreto-Lei n.º 61/95, de 7 de Abril.
- <sup>30</sup> Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.
- <sup>31</sup> Nuno Teotónio Pereira, *Público*, 26/03/1995.
- <sup>32</sup> Decreto-Lei n.º 445/91, de 29 de Outubro.
- <sup>33</sup> Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro e preâmbulo do Decreto-Lei n.º 334/95, de 29 de Novembro.
- <sup>34</sup> Decreto-lei n.º 180/99, de 22 de Setembro.
- <sup>35</sup> Lei n.º 10/1999, de 3 de Agosto e Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.
- <sup>36</sup> Lei n.º 13/2000, de 16 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho.
- <sup>37</sup> Em 2010 é aprovada a décima alteração ao Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro.

## A RELAÇÃO ENTRE TURISMO, AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Na relação entre oferta de turismo e ambiente, identificamos as tensões culturais e territoriais, explicitando a via e a metodologia para as gerir e minimizar.

A integração da oferta de turismo pelo ordenamento do território é indissociável das agruras do planeamento de escala regional e local entre os anos 30 e 90, e da urbanização e da edificação dispersas, no seio das quais se forma uma oferta de turismo que a política e a administração de turismo ignoram.

A partir dos anos 90, é criada uma regulação mais firme e aplicada. No seio desta regulação, são criados espaços que permitem manter práticas erradas, sob novas formas.

A valorização da oferta de turismo e a sua competitividade, a clarificação da criação das mais-valias e a minimização das barreiras à produtividade exigem medidas políticas e estratégicas, tomadas ao mais alto nível.

A sustentabilidade é o estado criado pela relação positiva entre a indispensável competitividade da oferta de turismo, sem a qual não há relação, e as exigências do ambiente e do ordenamento do território.



# A OFERTA DE TURISMO E A POLÍTICA DE AMBIENTE

## AS TENSÕES CULTURAIS E TERRITORIAIS NA RELAÇÃO ENTRE OFERTA DE TURISMO E AMBIENTE

### **A Cultura e o Território na Relação entre Oferta de Turismo e Ambiente**

A relação entre oferta de turismo e ambiente fora de perímetros urbanos é marcada por tensões culturais e territoriais cujos efeitos ainda se fazem sentir.

Estas tensões formam-se a partir do momento em que as primeiras restrições ambientais começam a ser impostas à urbanização e à edificação turística dispersas. O processo tem início nos anos 80, com a reserva agrícola nacional, novas exigências no afastamento entre o edificado e a costa e as primeiras disposições da reserva ecológica nacional.

A expressão cultural das tensões entre ambiente e oferta de turismo traduz-se em duas realidades interligadas:

- ▶ Um impressionante conjunto de legislação, planos de ordenamento, avaliação de impacte ambiental e critérios de compatibilidade;
- ▶ A forma como é aplicada toda esta legislação, mais as interpretações, regulamentos e despachos adicionais que a completam, e tornam mais difícil.

É neste quadro cultural que devemos enquadrar a «bolha especulativa» e a «inversão de valores» que descrevemos no Capítulo 2. A expressão territorial destas tensões surge a partir da ruptura política dos anos 90, com a definição dos perímetros urbanos no seio dos quais não são definidas estruturas ecológicas urbanas, a existência de um conjunto de «direitos adquiridos» ou de «expectativas de urbanização turística» formados durante os anos anteriores, muitos localizados na rede fundamental de protecção da natureza, as primeiras manifestações de aplicação determinada das exigências impostas por esta rede, no seio da qual a política e a administração do ambiente tendem a excluir a oferta de turismo, mesmo a já estruturada segundo o modelo dos núcleos turísticos de nova geração.

## A Via para o Futuro

No caso das tensões culturais, a via para o futuro passa por um esforço conjunto em quatro frentes: os promotores cuidarem da avaliação ambiental dos seus projectos, por desígnio próprio, pressão das exigências ambientais e competitividade exigida pela qualificação da procura e, em consequência:

- ▶ uma maior prestação de contas e responsabilização das organizações não governamentais do ambiente, em função das suas intervenções públicas;
- ▶ a política e a administração do ambiente aplicarem, com base científica e técnica, o modelo do *design with nature* quando licenciam núcleos turísticos no seio de áreas ambientais ou na sua vizinhança;
- ▶ as câmaras municipais criarem, no seio dos perímetros urbanos do seu concelho, uma estrutura ecológica urbana e regras de paisagismo, com particular impacte positivo sobre a competitividade da oferta turística em meio urbano turístico;
- ▶ avaliar, à luz da ciência, da técnica e da observação dos resultados os estudos de impacte ambiental realizados desde o início dos anos 90 sobre empreendimentos turísticos.

O processo de licenciamento dos núcleos turísticos de nova geração resulta da acção conjugada da política ambiental, do lugar do ambiente na organização e no funcionamento das empresas turísticas, e das exigências do mercado turístico de gama média alta.

## AS TENSÕES TERRITORIAIS E UMA DIALÉCTICA VIRTUOSA

### *Design with Nature* fora e dentro dos Perímetros Urbanos

O essencial da relação entre ambiente e oferta de turismo reside na compatibilização das exigências territoriais de cada uma destas duas legitimidades: as da protecção da natureza e as da competitividade da oferta de turismo, no quadro de uma política antropocêntrica. A extensão e a importância da rede fundamental da protecção da natureza e dos regulamentos adicionais implicam o maior recurso possível a uma base técnica e científica. Esta base existe e está sintetizada na metodologia *design with nature*, que apresentamos nas palavras de Manuela Raposo Magalhães: «No domínio da intervenção da Paisagem à

grande escala desenvolveu-se, desde o início do século [século XX], uma importante linha de estudos que culminou, em 1969, com a publicação do livro de Ian MacHarg *Design with Nature*. Este livro viria a constituir referência, até aos dias de hoje, nas metodologias de Ordenamento do Território e surgia na sequência da prática de sobreposição manual de análises temáticas que versavam, por um lado, os vários factores de ambiente, por outro, os factores da humanização da paisagem. O objectivo era o de racionalizar os usos do solo».

Neste quadro, a instalação de empreendimentos turísticos no seio das áreas ambientais resolve-se avaliando o impacte ambiental do projecto e o grau de protecção da zona de implantação. Os mecanismos técnicos existem e os conhecimentos científicos estão disponíveis. É neste quadro que faz sentido reconhecermos a importância das decisões humanas.

Assumimos que existe esta base técnica e científica no estudo da instalação e do funcionamento de empreendimentos da oferta de turismo. Mesmo assim, muitas decisões têm uma forte componente cultural e humana (no sentido de tudo o que de bom e de mau o homem é capaz de fazer), pois, em muitas situações, os dados da técnica e da ciência não permitem uma decisão automática. É aqui que se exige valores como a cidadania responsável, a ausência de preconceitos, a transparência na avaliação, a rapidez na decisão, o debate qualificado e o consenso sobre uma política ambiental antropocêntrica.

À competitividade da oferta de turismo interessam um litoral e um território ordenados, onde seja possível uma presença humana agradável. O turismo é o primeiro interessado na sustentabilidade ambiental e territorial desses espaços, porque dele depende a sua sustentabilidade económica e financeira.

### **Questões sobre a Qualidade da Relação entre Oferta de Turismo e Condicionantes Ambientais**

É possível listar questões cujas respostas concretas nos ajudam a ter uma ideia sobre a qualidade da relação entre condicionantes ambientais e oferta de turismo:

- ▶ Qual é a capacidade de valorizar as áreas ambientais da visita e estadia, sejam estas educativas, desportivas, activas ou feitas pelo mero prazer de visitar e estar?
- ▶ Qual é a capacidade de instalar empreendimentos turísticos sem excluir o turismo residencial no seio de áreas ambientais, gerando uma transferência de recursos que evite a sua desertificação humana?
- ▶ Qual é a capacidade de qualificar a compatibilização entre conservar e desenvolver, mobilizando a capacidade humana de evitar a já referida «visão estritamente proibicionista sem fundamento técnico ou científico»?

- ▶ Quais são os níveis de qualidade e de preço na prestação dos serviços ambientais, por entidades quer públicas, quer privadas, e qual é a capacidade de regulação independente do sistema?
- ▶ Qual é a capacidade pública de obrigar os agentes económicos e sociais a respeitarem os níveis de ruído e de qualidade do ar?
- ▶ Como avaliar e dar relevo ao contributo de plataformas de diálogo (desde logo, o Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) nas quais participam representantes da oferta de turismo?
- ▶ Como evitar que a nova dimensão de problemas ambientais, de que são exemplo as alterações climáticas, se torne numa nova arma de arremesso de argumentos medíocres contra a oferta de turismo e permitir que ela dê lugar a intervenções com real «fundamento técnico ou científico»?
- ▶ Como é possível, a partir da lei da água, racionalizar a abordagem do consumo de água pelos turistas ou pelo golfe, no quadro da gestão dos recursos hídricos e da disponibilidade de água com base nas bacias hidrográficas?

## A OFERTA DE TURISMO NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E NO DESENVOLVIMENTO URBANO

### DOS ANOS 30 AOS ANOS 90

#### **Planeamento de Escala Local**

Durante este período, o Governo é incapaz de fazer aprovar, em devido tempo, três planos de escala regional: um para a Costa do Sol e dois para o Algarve. Se acrescentarmos os referentes às áreas urbanas de Lisboa e do Porto, teremos uma ideia sobre a responsabilidade política do Governo na integração da oferta de turismo no ordenamento do território. Diferente é o caso do planeamento urbano de escala local entre meados dos anos 30 e o final dos anos 50, pois praticamente todas as estâncias ou zonas de turismo são objecto de estudos urbanísticos, algo instáveis e pouco eficazes. Não encontramos indícios de que

a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização tenha solicitado parecer aos serviços de turismo sobre estes estudos, nem de aqueles se preocuparem com o assunto. O planeamento urbano de escala local é praticamente abandonado no final da década de 1950. A partir de 1962, não pode estruturar a urbanização turística no Algarve, onde, salvas raras excepções (Vilamoura e Quinta do Lago e pouco mais), tem uma intervenção marginal.

A partir de 1965, o loteamento urbano passa a ser o instrumento de legalização da urbanização dispersa. O reforço do poder local no licenciamento da edificação e na aprovação de loteamentos e edificação urbanos tem visíveis e negativos efeitos perversos sobre o ordenamento do território. A urbanização e a edificação turísticas dispersas são uma dimensão específica desta realidade nacional e é no seu seio que se forma muita da oferta de turismo, inclusive alguma da licenciada pela administração do turismo. A democracia agrava esta patologia, em particular no Algarve, onde a procura cresce a um ritmo elevado – é a intensidade da procura por edificação que põe à prova o ordenamento do território, à escala regional ou local.

### **Localização de Estabelecimentos Hoteleiros e Empreendimentos Turísticos Classificados**

Em 1956, dois anos depois de o Presidente do Conselho ter decidido fomentar a construção de estabelecimentos hoteleiros, o ministro das Obras Públicas cria a Comissão de Localização de Hotéis, formada pela Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, pelos serviços de turismo e pela câmara interessada. Esta comissão aprova a localização dos hotéis a construir, em função do planeamento de escala local, dos requisitos dos serviços de turismo e da opinião da câmara municipal.

O MOP suscita a intervenção da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos, quando há que ter em conta o domínio público marítimo e a protecção de falésias ou dunas – e este é o ponto de partida das futuras condicionantes ambientais.

Vários são os casos de licenciamento da localização de um estabelecimento hoteleiro por mero despacho do ministro das Obras Públicas, sem haver uma consulta aos serviços de turismo<sup>1</sup>. A propósito de um desses licenciamentos<sup>2</sup>, os serviços de turismo reconhecem que «o Ministério das Obras Públicas decidiu sobre o assunto sem solicitar o parecer do SNI. Depois de tomada a decisão, esta foi simultaneamente transmitida à Câmara e ao SNI» e afirmam que «o SNI não pode confinar a sua actuação aos aspectos funcionais». Reconhecem ainda algo paradoxal: «Outros casos já se verificaram em que as posições se inverteram, e os nossos Serviços – aliás com concordância superior [refere-se ao secretário nacional do SNI ou ao Presidente do Conselho?] – aprovaram determinados empreendimentos, independentemente da posição do Ministério das

Obras Públicas. Contudo, nestes casos, 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». Por outras palavras, quando os serviços de turismo se antecipam aos de urbanização, a posição destes acaba por prevalecer. Esta nota data do período em que os serviços de urbanização dão 30 dias aos serviços de turismo para se pronunciarem sobre a primeira versão do plano regional do Algarve, elaborada sem o seu conhecimento.

Ainda por essa altura (4 de Outubro de 1964), Salazar está consciente dos limites da sua intervenção quando, no caso da localização do Hotel Algarve, reconhece: «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».

A comissão informal de 1956 é integrada nas leis dos empreendimentos turísticos de 1969 e de 1986, mas desconhecemos resultados concretos do seu trabalho.

### **Intervenção Municipal no Licenciamento da Oferta de Turismo**

A intervenção municipal utiliza cinco instrumentos para a legalização desta oferta de turismo fora do âmbito dos serviços de turismo:

- ▶ Urbanização turística dispersa, na qual identificamos o núcleo turístico fora dos perímetros urbanos;
- ▶ Edificação dispersa;
- ▶ Núcleo urbano turístico com excessos na edificação urbana (crescimento em altura e ocupação total do solo, nos núcleos urbanos da vilegiatura tradicional).

Este exercício do poder local conta sempre com o apoio da Administração Central e do Governo, a cuja tutela está submetido – aspecto ignorado pelas críticas, quase sempre superficiais, à actuação das câmaras municipais;

A visão redutora da política e da Administração do Turismo face às novas modalidades de alojamento turístico, empreendimentos de turismo residencial e necessidade de uma liderança efectiva na integração da oferta de turismo pelos instrumentos de gestão do território.

Face à omissão da política de turismo e ao desleixo da tutela a que o poder local está sujeito, só um excesso da liberdade de expressão permite assacar às câmaras municipais «as culpas» pela «destruição» do Algarve ou de qualquer outra região do País.

### **Uma Mais-valia não Reconhecida**

Ao longo dos quase 30 anos decorridos entre o início do novo turismo e a ruptura dos anos 90, muitas das intervenções da política, da administração e da opinião pública não reconhecem a qualidade de muita da urbanização e do urbanismo turísticos nos núcleos turísticos fora dos perímetros urbanos, ignoram os primeiros esforços para recuperar os excessos de edificação nos núcleos urbano-turísticos, limitam-se a repetir intervenções estéreis de resultados «contra» a imobiliária, a especulação, o turismo predador em geral e o turismo do Algarve em particular.

## **DOS ANOS 90 À ACTUALIDADE**

### **A Ruptura Política e as Suas Sequelas**

Os efeitos mais directos que esta ruptura tem sobre a integração da oferta de turismo pelo ordenamento do território tornam-se patentes na aprovação de dois planos regionais de ordenamento do território (para as regiões sensíveis do Algarve e do litoral alentejano) e de planos directores municipais para todos os municípios do País.

Algo paradoxalmente, são criados novos espaços e novas oportunidades para a formação de oferta de turismo fora do âmbito da administração do turismo:

- ▶ nos perímetros urbanos, onde mesmo nas zonas turísticas são autorizados empreendimentos de mero licenciamento municipal;
- ▶ pela densificação de zonas urbanas, com aumento de cércas e ocupação excessiva do espaço ainda livre;
- ▶ pela edificação dispersa de que o mais extraordinário exemplo é o Algarve, onde, sendo proibida, aumenta a um ritmo elevado.

A ocupação de todos estes espaços tem a ver com competências municipais, expressas em regulamentos de PDM e outros, cujas variedades e complexidades são frequentemente denunciadas. A política e a administração do turismo estão desarmadas para intervir eficientemente neste processo: licenciam estabelecimentos hoteleiros no seio de núcleos urbano-turísticos e sem paisagismo válido e continuam a ignorar a formação da oferta de turismo fora do seu âmbito. No Algarve, as manifestações destas consequências perversas do PROTAL e dos PDM são visíveis desde muito cedo, sendo previsíveis para quem está mais atento à realidade.

A urbanização dispersa é regulada e as disposições variam de acordo com as regiões e os concelhos. Começa a formar-se uma política que vai marcar o futuro:

- ▶ Dificultar a criação de núcleos turísticos fora dos perímetros urbanos, com urbanismo turístico em «ambiente de *resort*» e alguma componente residencial da população residente local que designamos por núcleos turísticos de nova geração;
- ▶ Optar pela sua localização fixada em PDM ou deixar que o PDM fixe as regras para a câmara municipal decidir sobre «áreas de interesse turístico», no seio das quais esses núcleos podem ser criados.

### **O Turismo no Ordenamento do Território: a Oportunidade Perdida**

Em 1998, a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto «estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo» e, nomeadamente, prevê a elaboração de «planos sectoriais de incidência territorial» a elaborar pela Administração, citando o caso do turismo. A política e a administração do turismo recuam no recurso à elaboração deste instrumento e, entre outros aspectos, permitem a revisão do PROTAL na ausência de uma influência estratégica do turismo.

No continente, a política e a administração do turismo não tomam a iniciativa de elaborar planos sectoriais de turismo, apesar dos problemas do Algarve e a emergência de *resorts* no Oeste e no litoral alentejano.

Em 2003, com o plano de desenvolvimento do sector do turismo, o Governo propõe:

- ▶ a elaboração do «plano sectorial do turismo de incidência territorial», o qual «deve ser um *input* da revisão de dois planos de ordenamento do território de áreas tão sensíveis e importantes para o turismo como são o Algarve e o Litoral Alentejano»;
- ▶ a criação de áreas de protecção turística que, «no quadro dos instrumentos de gestão territorial em vigor, permitirão facilitar a definição e delimitação espacial e geográfica das áreas do País com actual vocação turística, ou com significativo potencial de futuro desenvolvimento turístico». Está em causa «considerar e integrar as áreas de protecção turística no esquema conceptual e de enquadramento dos trabalhos em curso na preparação ou revisão dos vários instrumentos de gestão territorial»;
- ▶ considerar «indispensável reforçar o nível de intervenção e papel da DGT, direcções regionais da economia, entidades e associações empresariais do sector nos trabalhos de elaboração e acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial que pela respectiva natureza, objecto e área de intervenção

possam afectar ou condicionar a concretização de projectos ou investimentos considerados de relevante interesse estratégico para o turismo e lazer».

### **Uma Relação Velha de 80 Anos**

Depois de quase 80 anos de relação entre oferta de turismo e ordenamento do território, o observador mais cínico reduziria a intervenção administrativa, que vem da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização à actual Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, a algumas questões:

- ▶ A localização e a volumetria dos hotéis pelo planeamento urbanístico de escala local;
- ▶ A repartição de uma capacidade máxima regional de camas por núcleos turísticos de nova geração a localizar em solo rural;
- ▶ A intervenção da política e da administração do turismo;
- ▶ A incapacidade (com origem em cultura, ideologia e interesses mercantis) em integrar as dinâmicas do que actualmente se designa por turismo residencial;
- ▶ No caso do Algarve, não reconhecer e criar valor a partir da economia turístico-residencial, que se forma ao longo de quase 50 anos – algo paradoxal, quando o turismo é tutelado pelo Ministério da Economia e hoje já se cria valor a partir de lixo, algo mais difícil do que criar valor a partir de investimento em alojamento turístico privado.

A acção face a esta observação vai condicionar a competitividade da oferta de turismo da viagem para estanciar durante o tempo livre e a sustentabilidade do território.

### **Turismo e Sustentabilidade Territorial**

Muitas das intervenções sobre turismo:

- ▶ não têm em conta as suas implantação espacial e integração territorial;
- ▶ sobrevalorizam o impacto económico das actividades do turismo ligeiro, frequentemente apresentado como uma alternativa ao «turismo de massas»;
- ▶ hostilizam o impacto da implantação de projectos de turismo de massa crítica, mesmo quando promovidos no respeito das boas práticas, como é o caso dos empreendimentos turísticos de nova geração.

A instalação de um simples *resort* de 200 hectares (o equivalente, em turismo, a um latifúndio) num território deprimido pode concentrar uma transferência de recursos do exterior susceptível de permitir a criação de uma presença humana, entre visitantes, residentes reformados e activos, que contribui para a sustentabilidade territorial. A oferta de turismo de massa crítica é, em casos como este, um instrumento da sustentabilidade territorial.

## A OFERTA DE TURISMO FACE AO AMBIENTE E AO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

### POLÍTICA DE TURISMO E OFERTA DE TURISMO

#### **A Decisão Política e Estratégica a Tomar**

A competitividade da oferta de turismo exige uma intervenção forte e positiva da política e da administração do turismo, face às suas congéneres do ambiente e do ordenamento do território. Na actualidade, o reforço desta competitividade implica que a política e a administração do turismo não hesitem em alterar a tendência histórica de se ocupar dos aspectos internos de uma «oferta turística» classificada de acordo com um conceito redutor de turismo e de ignorar/hostilizar a oferta de turismo que se forma fora deste quadro; passariam assim a liderar as exigências da competitividade desta oferta real, e a assumir que a oferta de turismo que está em causa é uma actividade económica com grande importância nos bens e serviços transaccionáveis que exige território qualificado para se implantar e que tem exigências diferentes das da edificação de alojamento para a população residente local. Esta assunção resultará da simples integração da política e da administração do turismo no Ministério da Economia. Mais tarde ou mais cedo, a política e a administração do turismo vão ter de tomar uma decisão que, como tudo o que é realmente estratégico na política de turismo, se situa ao nível do primeiro-ministro, qualquer que este seja. O que está em causa não é decidir sobre casos pontuais, mas sobre uma nova política de turismo forte e decisiva. Uma decisão deste tipo é indispensável para que a política e a administração do turismo possam virar-se para o exterior do «sector» e equilibrar a sua relação com o ambiente e o ordenamento do território no reconhecimento do valor criado pela oferta de turismo.

### **A Crise de 2008-2009**

Sem cair nos excessos da especulação intelectual, parece ser possível reconhecer que a crise de 2008-2009 tem consequências directas sobre a integração da oferta de turismo pelo ordenamento do território, de entre as quais salientamos:

- ▶ O volume e o tipo da procura de turismo residencial sofrem, respectivamente, uma alteração e uma diminuição profundas;
- ▶ Há indícios de podermos estar a iniciar um novo período da história da viagem para estanciar durante o tempo livre marcado, nomeadamente, pela diminuição do rendimento e créditos disponíveis para adquirir unidades de turismo residencial e, noutros moldes, estadias temporárias;
- ▶ A iniciativa dos promotores de empreendimentos turísticos e o financiamento de que necessitam vão ser bem mais raros e, portanto, mais valiosos;
- ▶ O conjunto da oferta existente – em curso de construção, licenciada e em vias de licenciamento – vai criar uma nuvem de fumo de efeito equivalente à que se formou com a proliferação de «projectos de *resorts*» entre 2004 e 2007 e perturbar a visão de quem tem o poder de ordenar o território.

Por razões variadas, os PROT das áreas susceptíveis de acolher oferta de turismo residencial partilham uma base comum: limitar e dificultar a aprovação e a promoção de núcleos turísticos de nova geração. Elaborados sob a «ameaça» de uma procura crescente de licenciamentos, muitos sem mercado que os viabilizasse, vão ser aplicados quando escasseiam as verdadeiras oportunidades de promoção do que vai ser, de facto, uma segunda nova geração de núcleos de desenvolvimento turístico.

## **IMPLANTAR, INSTALAR E FAZER FUNCIONAR A OFERTA DE TURISMO, FACE ÀS EXIGÊNCIAS DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

### **Os Novos Termos de Uma Relação Velha de quase Meio Século**

A instalação de empreendimentos turísticos fora dos perímetros urbanos está condicionada pelas políticas e pelas administrações do turismo, do ambiente e do ordenamento do território:

- ▶ É, desde há anos, muito mais formal e profissional do que no passado, garantindo o respeito das boas práticas da sustentabilidade económica, social e ambiental;
- ▶ Continua a não considerar o empreendimento de turismo residencial como uma unidade de produção de «serviços transaccionáveis» e o facto de que é como tal que deve ser avaliada na compatibilização entre «conservar e desenvolver».

### **Dupla Criação de Valor**

A instalação/expansão/reconversão de empreendimentos de turismo residencial depende sempre da deliberação da intervenção pública que permite a edificação em solo rural ou a alteração da edificação já permitida (quase sempre para «aumentar», em alguns casos para «reduzir e qualificar») em solo urbano. Esta deliberação está na origem de duas modalidades de criar valor: através da mais-valia imobiliária e através da competitividade do produto turístico final.

O debate público está apenas concentrado na criação da mais-valia imobiliária e nos seus aspectos ilegais e as medidas propostas centram-se na criação do crime urbanístico e no combate à corrupção.

A importância da mais-valia imobiliária, a informalidade vigente durante décadas, a sua mutação em novas formas, a complexidade e a 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 a que o proprietário de um terreno remunere, de maneira multiforme e ilícita, quem pode deliberar sobre a edificação a autorizar e/ou acelerar o seu licenciamento. Multiplicam-se afirmações como as seguintes: «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»<sup>4</sup>. Recusamos o simplismo de «autarcas corruptos e empresários gananciosos a quererem o lucro fácil» e deixamos à justiça a tarefa de 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 Competitividade do Empreendimento Turístico**

A transparência e a 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 da compatibilização entre «conservar e desenvolver», do ordenamento do território e, a nível dos empreendimentos turísticos, da segurança e da 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 pela sua interpretação pelos sistemas políticos e administrativos, aos níveis central, regional e local.

### **Barreiras à Produtividade**

Em 2003<sup>5</sup>, 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:

- ▶ a «informalidade, descrita como o não-cumprimento das obrigações por parte dos agentes económicos»;
- ▶ 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»;
- ▶ O «ordenamento do território e burocracia no licenciamento e outros processos», no âmbito dos quais se menciona «processos de licenciamento (e outros) complexos, insuficientemente coordenados, heterogéneos e pouco transparentes».

O estudo de 2003 tem 2010 como horizonte temporal. Em 2010, a qualificação da relação entre turismo, ambiente e ordenamento do território exige uma nova ruptura política na legislação e práticas da administração porventura mais fortes do que aquelas que tiveram lugar nos anos 90.

### **Uma Nova Ruptura Política?**

Em 2005, Aníbal Cavaco Silva defendia 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»<sup>6</sup>.

A experiência mostra que o futuro depende menos da pedagogia política e mais da capacidade da intervenção pública para impedir as consequências perversas do que faz a força do poder local: a proximidade do povo eleitor, as elites locais e os investidores que vêm de fora para investir no concelho e minimizar as consequências das barreiras à produtividade.

Ignoramos quais foram as «medidas legislativas» propostas em 2005 e não queremos instrumentalizar um texto do actual Presidente da República e ainda menos utilizá-lo como escudo. A experiência mostra a necessidade de alterações concretas e profundas do licenciamento municipal de urbanização e edificação no seio dos perímetros urbanos e da edificação dispersa; de fora ficam a simplificação dramática de disposições legais e regulamentares e a criação de novos padrões para a edificação que estão na primeira linha destas alterações. Está em causa uma nova ruptura política, diferente, mas mais forte do que a dos anos 90.

## SUSTENTABILIDADE DA OFERTA DE TURISMO FACE À MASSIFICAÇÃO E À SAZONALIDADE DA PROCURA

### **Turismo Sustentável**

A designação de turismo sustentável surge num contexto que se situa entre o lugar-comum, sem conteúdo concreto, e o albergue espanhol que aloja quem lá entra.

No capítulo dedicado ao ambiente, mostrámos como o conceito nasce no quadro das tensões culturais e territoriais entre os excessos da expressão das exigências ambientais e um período de formação da oferta de turismo marcado pela conjugação da ausência de uma regulação adequada pelas políticas do turismo, do ambiente e da administração do território com a capacidade de licenciamento municipal dos loteamentos e da edificação urbanos. Estas tensões devem ser inseridas no quadro das reacções culturais hostis à formação da oferta de turismo que resulta da procura massificada pela viagem para estanciar durante o tempo livre. Essas reacções exigem um estudo e um debate de que ainda não foram objecto.

No presente trabalho, a nossa preocupação foi abordar os mais graves e mais importantes problemas postos por um processo económico, social, político e cultural que

não pode ser escamoteado ou sublimado e saber como, nas condições concretas do nosso país, se forma a oferta de turismo que responde a uma crescente procura massificada e sazonal pela viagem para estanciar durante o tempo livre. Muitas das intervenções públicas e privadas sobre turismo ignoram, negam, sublimam ou furtam-se a abordar o que verdadeiramente é o cerne do problema.

Muito do discurso sobre turismo sustentável é fruto desta atitude que até pode ser genuína, pois há cada vez mais exemplos de empreendimentos turísticos cuja promoção é marcada por uma consideração atenta das implicações da competitividade económica, das exigências ambientais e da integração ordenada do empreendimento no território, e por intervenções públicas concretas que reforçam e apoiam esta dinâmica.

É, nomeada, mas não exclusivamente, o caso dos núcleos turísticos de nova geração, que são promovidos já num período diferente do da maior parte da oferta de turismo, mas ainda constituem uma parte menor desta oferta.

### **Sustentabilidade da Oferta de Turismo**

A nossa análise permite ultrapassar os equívocos do turismo sustentável e abordar de forma concreta o que verdadeiramente está em causa: a sustentabilidade da oferta de turismo, que resulta da massificação e da sazonalidade da procura. Neste contexto, sustentabilidade designa a relação positiva entre turismo, ambiente e ordenamento do território, a qual:

- ▶ implica a formação de uma oferta sustentável, compatibilizando a economia, a sociedade e o ambiente;
- ▶ exclui a redução da sustentabilidade a uma sustentabilidade ambiental, frequentemente sem dimensão antropocêntrica nem base técnica ou científica, não se identificando com a ilusão de um turismo ligeiro e disperso em alternativa à, e «contra» a oferta que está em causa, com a etiqueta de «ecoturismo»;
- ▶ assume explícita e deliberadamente o que a partir da sociedade da Revolução Industrial combina justiça social e abertura do mercado: a democratização do acesso a férias pagas (tempo livre) e passadas fora da residência habitual;
- ▶ não ignora que a sustentabilidade do turismo depende, em última análise, da sua competitividade em mercados de concorrência aberta nos quais o sucesso não é garantido – por muito que respeitem as exigências do ambiente, as normas do ordenamento do território e a legislação sobre turismo, empresas e destinos turísticos nascem, formam-se e morrem.

Se nos situarmos neste quadro real, a sustentabilidade económica, social e ambiental do turismo exigirá uma regulação pública qualificada e transparente do mercado e uma actividade privada consciente das novas regras que tem de cumprir.



## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Na relação entre oferta de turismo e ambiente, identificámos as tensões culturais e territoriais que têm vindo a marcá-la negativamente. Propomos a via para o futuro para minimizar as tensões culturais, e a base técnica e científica para compatibilizar as territoriais.

A integração da oferta de turismo pelo ordenamento do território começa com a frustração dos planos de escala regional, um planeamento urbano de escala local informal que se esgota nos anos 50, e uns bons 30 anos de licenciamento municipal da urbanização turística dispersa que, em conjunto com a edificação dispersa e urbana, permitem a formação de muita da oferta de turismo fora do quadro da política e da administração do turismo.

A ruptura política dos anos 90 integra planos de escala regional de regiões turísticas críticas (Algarve e litoral alentejano) e obriga à aprovação de planos directores municipais em todo o País. É travada a urbanização dispersa e dificultada a aprovação dos núcleos turísticos de nova geração, mas são criados novos espaços e modalidades para continuar a tradição legal de estruturar a informalidade.

A política e a administração do turismo devem ser orientadas por uma decisão política, estratégica e inovadora do Governo: a de integrarem no seu âmbito a oferta de turismo que, ao longo de meio século, se formou fora do seu âmbito.

A oferta de turismo passa a ser considerada actividade de exportação/substituição de importações de forma a torná-la competitiva, a criação e a distribuição das mais-valias imobiliárias são clarificadas e as barreiras à produtividade são minimizadas por uma nova ruptura política no ordenamento do território, na urbanização e na edificação urbana.

Neste quadro e ultrapassadas as generalidades a que está reduzida a referência a turismo sustentável, a sustentabilidade é definida como o estado que resulta de uma relação positiva entre a competitividade da oferta de turismo e as exigências do ambiente e do ordenamento do território – nunca esquecendo porém que, tratando-se de uma actividade económica em mercado aberto, as exigências do ambiente e do ordenamento do território podem ser satisfeitas, mas a oferta de turismo pode desaparecer.



## N O T A S

<sup>1</sup> Ver em «Território e Turismo no Algarve», entre outros, o Hotel dos Navegadores, o Hotel Algarve e Hotel Toca do Coelho.

- <sup>2</sup> Informação, de 7 de Julho de 1964, classificada como «Muito Urgente-Confidencial» e elaborada pelo director dos serviços de turismo sobre o edifício que viria a ser o actual Hotel Apartamentos Yellow, em Monte Gordo.
- <sup>3</sup> Respectivamente, Dionísio Pestana e Jorge Rebelo de Almeida, *Expresso*, 1/5/2010.
- <sup>4</sup> Miguel Sousa Tavares, *Expresso*, 26/6/2008; José Júdice, *Público*, 21/9/2008.
- <sup>5</sup> Ministério da Economia, Portugal 2010, *Acelerar o Crescimento da Produtividade*, Setembro de 2003.
- <sup>6</sup> *Público*, 12/5/2005 e *Correio da Manhã*, 8/7/2006.

# REFERÊNCIAS |

## BIBLIOGRAFIA

- ACKERMANN, James S., *The Villa, Form and Ideology of Country Houses*, Londres, Thames and Hudson, 1990.
- ALBERTI, Leon Battista, *The Ten Books of Architecture (De Re Aedificatoria)*, Nova Iorque, Dover Publications, 1986.
- AMARAL, Diogo Freitas do, «Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente», *O Direito do Ambiente*, Instituto Nacional de Administração, pp. 367-376.
- AMARAL, Diogo Freitas do, «Opções Políticas e Ideológicas Subjacentes à Legislação Urbanística», *O Direito do Urbanismo*, Instituto Nacional de Administração, pp. 93-108.
- ANDRE, Jean-Marie, *La Villégiature Romaine*, PUF – Que Sais Je?, n.º 2728.
- ARAÚJO, Ilídio de, *Quinta de Recreio (Breve introdução ao seu estudo, com especial consideração das que em Portugal foram ordenadas durante o século XVIII)*.
- ATAÍDE, José de, «Algumas Notas sobre o Turismo em Portugal», *Turismo*, separata do *Anuário Comercial de Portugal*, Edições de 1932.
- ATAÍDE, José de, «Noções de Hotelaria», *Anuário das Oficinas Gráficas*, Lisboa, 1939.
- BACON, Francis, *The Essays*, Penguin Classics, 1985.
- BALDSON, J.P.V.D., *Life and Leisure in Ancient Rome*, Londres, Phoenix Press, 1969 (paperback em 2002).
- BAREFOOT, Brian, *The English Road to Rome*, Upton – Upon – Severn, Images, 1993.
- BARRETO, Viana; CASTELLO-BRANCO, Frazão e DENTINHO, Ponce, *Ordenamento Paisagístico do Algarve – Estudo Preliminar*, Lisboa, DGSU, s/d.
- BRAY, Roger e RAITZ, Vladimir, *Flight to the Sun, The Story of the Holiday Revolution*, Londres e Nova Iorque, Continuum, 2001.
- BRENDON, Piers, *Thomas Cook, 150 Years of Popular Tourism*, Londres, Secker and Warburg, 1991.
- BRITO, Sérgio Palma, *Notas sobre a Evolução do Viajar e a Formação do Turismo*, Lisboa, Medialivros, 2003.
- BRITO, Sérgio Palma Brito, *Território e Turismo no Algarve*, Lisboa, Colibri, 2009.
- BRUNNER, Elizabeth, *Holiday Making and the Holiday Trades*, Londres, Nuffield College, Oxford University Press, 1945.
- CAETANO, Marcello, *Manual do Direito Administrativo*, Lisboa Editora, 2.ª edição.

- CHANEY, Edward, *The Evolution of the Grand Tour*, Londres, Frank Cass, Portland (Oregon), 1998.
- CHANEY, Edward, *The Grand Tour and the Great Rebellion, Richard Lassels and «The Voyage of Italy, in the Seventeenth Century»*, Genebra, Slatkine, 1985.
- CHOAY, Françoise, *L'Urbanisme – Utopies et Réalités*, Paris, Points, Editions du Seuil, 1965.
- CHOAY, Françoise, *La Règle et le Modèle, sur la Théorie de l'Architecture et de l'Urbanisme*, Paris, Editions du Seuil, 1980.
- CHOAY, Françoise e MERLIN, Pierre, *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- CNADS, Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, *Reflexão do CNADS sobre a Avaliação Ambiental de Programas e Planos*, Lisboa, 2009.
- CUNHA, Licínio, *Política de Turismo*, Direcção-Geral de Turismo, Lisboa, 1987.
- COMISSÃO NACIONAL DO AMBIENTE, *O Direito do Ambiente*, Lisboa.
- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, *Pareceres e Reflexões, 1998-2000*, Lisboa, Assembleia da República, 2002.
- DEPREST, Florence, *Enquête sur le Tourisme de Masses, L'Ecologie face au Territoire*, Paris, Belim, 1997.
- DÉSERT, Gabriel, *La Vie Quotidienne sur les Plages Normandes du Second Empire aux Année Folles*, Paris, Hachette, 1983.
- DGPU, Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, *Plano de Ordenamento Territorial do Algarve*, Lisboa, 1981.
- DGPU, Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, *Plano Geral de Urbanização da Área Territorial do Algarve*, vários volumes, de 1981 a 1985.
- DGSU, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, DODI; REGGIO; MORINI e TOSCHI, *Planeamento Urbanístico da Região do Algarve «Esboçeto da Faixa Marginal»*, Memória Descritiva, Janeiro de 1964 (policopiado).
- DGSU, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, *Planeamento Urbanístico da Região do Algarve – «Esboçeto» e Orientação Geral*, Relatório do Gabinete Técnico do Plano Regional do Algarve, Maio de 1964 (2 volumes).
- DGSU, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, *Anteplano Regional do Algarve*, Lisboa, 1966.
- DGT, Direcção-Geral do Turismo – Carlos Ramos, *Relatório sobre Saneamento Básico do Algarve*, Lisboa, 1980.
- DGT, Direcção-Geral do Turismo, *Avaliação do Impacte do Turismo no Ambiente*, Relatório Final, Lisboa, Novembro de 1994.
- ELIAS, Norbert e DUNNING, Eric, «La Quête du Plaisir dans les Loisirs», *Sport et Civilisation*, Paris, Fayard, 1998, pp. 83-121.

- ELIAS, Norbert e DUNNING, Eric, *Les Loisirs dans le Spectre du Temps Libre*, *Sport et Civilisation*, Paris, Fayard, 1998, pp. 123-170.
- ERMAN, Adolf, *Life in Ancient Egypt*, Nova Iorque, Dover Publication, 1971 (publicado em 1894).
- FARIA, Manuel Severim de Faria, *Notícias de Portugal*, 1.ª edição em 1653, Lisboa, Edições Colibri – Escola Secundária Severim de Faria, 2003.
- FERNANDES, José de Almeida, *Do Ambiente propriamente Dito*, Lisboa, IPAMB, 2001.
- FERRÃO, João, *Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo, em Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, pp. 218-225.
- FIRMINO, Manuel B., *Turismo, Organização e Gestão*, Lisboa, Escolar Editora, 2007.
- GABINETE do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, PROT 2006 – Orientações Gerais para a Elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, Lisboa, Novembro, 2005.
- GASPAR, Jorge, *A Ocupação e a Organização do Território: Análise Retrospectiva e Tendências Evolutivas – Portugal*, vol. I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.
- GILG, Andrew W., *Countryside Planning*, Londres, Routledge, 1996.
- GONÇALVES, Eunice Rute Santos, *Turismo de Massas e Estruturação do Território, O Caso de Albufeira*, dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras Universidade de Lisboa, 1996.
- GONÇALVES, Fernando, «Evolução História do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988)», *O Direito do Urbanismo*, Instituto Nacional de Administração, 1989, pp. 225-268.
- GUERREIRO, João, «O Ordenamento do Algarve: Um Cerimonial simultaneamente Solene e Volúvel, Sociedade e Território», *Sociedade e Território*, n.º 34, Edições Afrontamento, 2002, pp. 78-88.
- GUERREIRO, João «No Limiar do Século XXI: A Qualificação do Algarve Exige Um Novo Modelo de Ordenamento», *Sociedade e Território*, n.º 36, Edições Afrontamento, 2003a, pp. 4-12.
- GUERREIRO, João, SOUSA, Peter de e TEIXEIRA, Vítor, «O Algarve em Busca da Sua Estrutura Funcional: os Movimentos Pendulares entre 1991 e 2001», *Sociedade e Território*, n.º 36, Edições Afrontamento, 2003b, pp. 102-114.
- HOBBSAWM, Eric J., *The Age of Capital: 1848-1875*, Londres, Abacus, 1995.
- HOBBSAWM, Eric J., *The Age of Empire 1875-1914*, Londres, Abacus, 1995.
- HOSKINS, W. G., *The Making of the English Landscape*, Penguin Books, 1985.
- ICN, Usos e Acções Compatíveis com a Reserva Ecológica Nacional, Proposta de 23/09/1998 e Proposta, vol. I, Adenda de 28/1/1999.
- INSTITUTO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO, *O Direito do Ambiente*, Lisboa, 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO, *O Direito do Urbanismo*, Lisboa, 1989.
- KARN, Valerie A., *Retiring to the Seaside*, London Henley and Boston, Routledge & Kegan Paul, 1977.

- KOTLER, Philip, *Kotler on Marketing*, Nova Iorque, The Free Press, 1999.
- KOTLER, Philip, *Marketing Management, Analysis, Planning, Implementation and Control*, Nova Jérnia, Prentice Hall, 1997.
- LE CORBUSIER, *Maneira de Pensar o Urbanismo*, Lisboa, Publicações Europa América – Coleção «Saber», 2.ª edição.
- LEIGHLY, John (ed.), *Land and Life, A Selection from the Writings of Carl Ortwin Sauer*, Berkley, Los Angeles, University of California Press, 1974.
- LEVY, João Quinhones, *10 Anos de Política Ambiental, o Movimento do Pião*, Lisboa, Oficina do Livro, 2002.
- LOCKE, John, *Some Thoughts Concerning Education*, Oxford, Clarendon Press, 2000.
- MAGALHÃES, Manuela R., *Morfologia da Paisagem*, Lisboa, Instituto Superior de Agronomia, dissertação de Doutoramento em Arquitectura Paisagista, 1996.
- MAUPASSANT, Guy de, *Sur l'Eau, de St. Tropez à Monte Carlo*, Paris, Encre Éditions, 1979.
- MC HARG, Ian L., *Design with Nature*, Nova Iorque, John Wiley, 1988.
- MICHELET, La Mer; FOLIO, Gallimard, Paris, 1983, 1.ª edição publicada em 1861.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, *Portugal 2010: Acelerar o Crescimento da Produtividade*, Setembro de 2003.
- MIOSSEC, Jean Marie, *Elements pour Une Théorie de l'Espace Touristique*, Centre des Hautes Etudes Touristiques, Aix-en-Provence, 1976.
- OGILVIE, F. W., *The Tourist Movement – An Economic Study*, Londres, P. S. King & Son, Ltd., 1933.
- OLIVEIRA, António da Fonseca Leal de, *Listagem das Iniciativas de Aproveitamento da Ria Formosa*, Direcção Regional da Agricultura do Algarve, 1982.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, «Recommandations Concernant le Tourisme et les Voyages Internationaux», Conférence des Nations Unies sur le Tourisme et les Voyages Internationaux, Roma, 1963.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário, *Critérios para Um Turismo ambientalmente Responsável*, Relatório Síntese, Programa Ambiente JNICT/DGA, 1999.
- PEREIRA, Margarida, *O Processo de Decisão na Política Urbana*, dissertação de doutoramento, Lisboa, 1994.
- PNPOT, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, *Programa de Acção*, parte II, Lisboa, 2004.
- PORTAS, Nuno, *Geografia e Arquitectura no Território*, II Colóquio Ibérico de Geografia, Comunicações, vol. II, Lisboa, 1983, pp. 95-103.
- PORTAS, Nuno, *Opções de Estratégia e Forma Urbanas em Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003b.
- PORTAS, Nuno, DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João, *Políticas Urbanas, Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003a, pp. 94-194.

- .....
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO, Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 13, «Turismo», Lisboa, 1964a.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO, Relatório Preparatório do Plano de Investimentos para 1965-1967, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 7, «Mão-de-Obra e Aspectos Sociais», vol. II, parte III «Habitação», Lisboa, 1964b.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO, Plano Intercalar de Fomento para 1965/1967, Lisboa, 1964c.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO, Trabalhos Preparatórios do III Plano, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 8, «Sub grupo Habitação», Lisboa, 1966a.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO, Trabalhos Preparatórios do III Plano de Fomento, Grupo de Trabalho n.º 8, «Sub grupo de Trabalho de Urbanização», Lisboa, 1966b.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO, Trabalhos Preparatórios do III Plano de Fomento, Relatório do Grupo de Trabalho n.º 9, «Turismo e Hotelaria», 1966c.
- RIBEIRO, Orlando, «Le Caroubier. Ses Conditions Naturelles, Son Expansion, Ses Rapports avec l'Agriculture», *Opúsculos Geográficos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1991, vol. IV, pp. 183-189.
- RIBEIRO, Orlando, *Mediterrâneo, Ambiente e Tradição*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2.ª edição, 1987.
- RICHIEZ, Jean Claude e STRAUSS, Léon, «Un Temps Nouveau pour les Ouvriers: Les Congés Payés (1930-1960)», em Alain Corbin, *L'Avènement des Loisirs*, pp. 376-412.
- SECRETARIA de Estado do Turismo, *Plano Nacional de Turismo para 1985-1988*, 3 volumes e cartogramas, Lisboa, 1984.
- SECRETARIA de Estado do Turismo, *Plano Nacional de Turismo*, brochura de divulgação, Lisboa, Bases Essenciais do PNT 1986/1989, Maio de 1986.
- SILVA, Aníbal C., *Autobiografia Política*, Temas e Debates, vol. I, 2002, vol. II, Lisboa, 2004.
- SILVA, João Albino (coord.), *Impacte do Turismo no Ambiente*, Lisboa, CIDEDEC – Direcção-Geral do Turismo, 1994.
- SILVA, João Albino, «O Futuro do Turismo em Portugal, Reflexões Metodológicas», *Economia e Prospectiva*, vol I, Abril/Junho de 1997, pp. 105-102.
- SIMMONS, Jack, *The Victorian Railway*, Nova Iorque, Thames and Hudson, 1991.
- STOYE, John, *English Travellers Abroad, 1604-1667*, New Haven and London, Yale University Press, 1989.
- THUROT, J. M., *Capacité de Charge et Production Touristique*, Centre des Hautes Etudes Touristiques, Aix-en-Provence, 1980.
- TRAVIS, John, *The Rise of the Devon Seaside Resorts, 1750-1900*, University of Exeter Press, Exeter, 1993.
- TRIGANO, Gilbert e Serge, *La Saga du Club*, Bernard Grasset, Paris, 1998.
- UMBELINO, Jorge, *Lazer e Território*, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Universidade Nova de Lisboa, 1999.

- URBAIN, Jean-Didier, *L'Idiot du Voyage. Histoires de Touristes*, Editions Payot et Rivages, 1993.
- URBAIN, Jean-Didier, *Sur la Plage*, Paris, Editions Payot et Rivages, 1994.
- URBAIN, Jean-Didier, *Secrets de Voyage, Menteurs, Imposteurs et Autres Voyageurs Invisibles*, Paris, Editions Payot et Rivages, 1998.
- URRY, John, *The Tourist Gaze, Leisure and Travel in Contemporary Societies*, Sage Publications, 1996 (1.ª edição, 1990).
- UNIVERSIDADE DO ALGARVE, *Estudo sobre o Golfe no Algarve*, Faro, Março de 2004.
- WTO/WTTC/Earth Council – Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry, s/d.
- WUERTHNER, George, *Yellowstone – A Visitor's Companion*, Harrisburg, Stackpole Books, 1992.

# ÍNDICE |

Introdução.....	5	Ignorar e Deixar Degradar os Valores Ambientais.....	40
Capítulo 1: Introdução à História do Viajar e à Formação do Turismo em Portugal.....	7	Uma Pesada Herança e Uma Acção Simples.....	42
Evolução do Viajar.....	8	A Afirmação dos Valores do Ambiente.....	43
Modalidades de Viagem e Origem do Turismo de Massas.....	8	O Ambiente no Governo, na Administração Pública e no Sector Empresarial.....	43
Viagem para Estanciar durante o Tempo Livre.....	11	O Ambiente na Administração Central.....	43
Formação da Oferta Que Resulta da Procura Massificada e Sazonal pela Viagem para Estanciar durante o Tempo Livre.....	14	Das Associações de Defesa do Ambiente às Organizações não governamentais do Ambiente.....	45
Área Turística.....	14	A Operação dos Empreendimentos Turísticos.....	47
Urbanização Turística.....	17	Criação e Esvaziamento da Bolha Especulativa.....	47
Urbanismo Turístico.....	20	A Inversão de Valores e a Responsabilidade Ambiental.....	49
Empreendimentos Turísticos num Sentido Lato.....	22	Rede Fundamental da Protecção da Natureza.....	51
A Formação do Turismo em Portugal.....	24	Rede Fundamental da Protecção da Natureza.....	51
Política e Administração do Turismo.....	24	Rede Nacional das Áreas Protegidas.....	52
Política de Turismo e Território.....	26	A Rede Natura 2000.....	53
Política de Turismo e Formação da Oferta da Viagem para Estanciar fora da Residência Habitual.....	29	Reserva Ecológica Nacional.....	57
Capítulo 2: Ambiente.....	37	A Reserva Agrícola Nacional.....	57
Recordar Primórdios Pertinentes.....	38	Domínio Público Hídrico.....	57
A Consciência dos Valores Ambientais a Proteger e a Aproveitar.....	38	A Dupla Avaliação.....	60
		Avaliação do Impacte Ambiental – AIA.....	60
		Avaliação Estratégica e Ambiental.....	62

Capítulo 3: Ordenamento de Território.....	67	A Oferta de Turismo face ao Ambiente e ao	
Enquadramento e Conceito do Ordenamento		Ordenamento do Território.....	105
do Território.....	68	Política de Turismo e Oferta de Turismo.....	105
Antecedentes do Ordenamento do Ter-		Implantar, Instalar e Fazer Funcionar a Oferta	
ritório.....	68	de Turismo, face às Exigências do Ambiente	
Ordenamento do Território no Governo, na		e do Ordenamento do Território.....	106
Administração e nas Câmaras Municipais..	71	Sustentabilidade da Oferta de Turismo face à	
Anos 30/90: A Lei Estrutura a Informalidade..	74	Massificação e à Sazonalidade da Procura.....	109
Planeamento de Escala Local.....	74	Referências.....	113
Planos de Escala Regional.....	78		
Licenciamento Municipal de Loteamentos			
e Edificação Urbana.....	80		
A Ruptura Política dos Anos 90.....	84		
Os Planos Regionais de Ordenamento do			
Território.....	84		
Planos Directores Municipais e Licen-			
ciamento Municipal da Urbanização e da			
Edificação.....	85		
Depois da Ruptura Política dos Anos 90:			
Disposições Legais e Sua Aplicação.....	87		
Capítulo 4: A Relação entre Turismo, Ambiente			
e Ordenamento do Território.....	95		
A Oferta de Turismo e a Política de Am-			
biente.....	96		
As Tensões Culturais e Territoriais na Relação			
entre Oferta de Turismo e Ambiente.....	96		
As Tensões Territoriais e Uma Dialéctica			
Virtuosa.....	97		
A Oferta de Turismo no Ordenamento do Ter-			
ritório e no Desenvolvimento Urbano.....	99		
Dos Anos 30 aos Anos 90.....	99		
Dos Anos 90 à Actualidade.....	102		