

TERRITÓRIO, ORDENAMENTO E TURISMO – ENTRE OS EXCESSOS DA CONSTRUÇÃO E OS VALORES DA CONSERVAÇÃO

*Luis Saldanha Martins**

Proposições

O turismo português adquiriu uma dimensão fundamental, porventura sem precedentes, no actual contexto nacional. Esta constatação manifesta-se de muitas formas e com diferentes intensidades, justificando-se desde logo sublinhar as numerosas referências que tem merecido nos planos de ordenamento do território mais recentes. A actividade turística, desempenha, por isso, um importante papel no processo de desenvolvimento, concorrendo de modo decisivo para o desenho da estrutura actual do país. No percurso desde os últimos anos do século XX, ultrapassada a distinção entre clientelas nacionais e estrangeiras, tem vindo a assegurar a função de difundir padrões de qualidade elevados – desde os serviços prestados, à salvaguarda do património ou à qualidade estética dos espaços públicos – que, sem o estímulo da presença do turista, estariam vedados a parte da população portuguesa. Adquiriu, ainda, a capacidade de instigar a

concretização de políticas integradoras, articulando diferentes áreas de intervenção e conferindo visibilidade a lugares que, de outro modo, nunca abandonariam as agruras do esquecimento nacional.

Consolidadas as vertentes enunciadas, o turismo nacional ganhou relevo noutros domínios entre os quais avultam os esforços, na actualidade e desejavelmente num futuro próximo, de salvaguarda e de requalificação da base territorial que o suporta. O reconhecimento do carácter finito desse território, identificado como um recurso não renovável, afigura-se inevitável face à pressão a que muitas áreas do país têm sido sujeitas. Estudar, definir e incorporar na proposta de política do turismo «limites de carga», resulta assim num passo necessário para garantir o uso «sustentável» dos territórios do turismo, sem os delapidar de modo irreversível.

O turismo deverá contribuir, desta forma, para a conservação dos valores do património humano e natural, reorientando o percurso «normal» do turismo português, especialmente focado em processos de urbanização, para uma dimensão que assegurará a sua viabilidade, dando continuidade e reforçando as «boas prá-

* Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Departamento de Geografia.

ticas» implementadas no turismo em espaço rural, nas aldeias históricas, no espaço termal ou nos centros históricos, que fixam a especificidade e a distinção no turismo português.

Tendências

A actividade turística tem percorrido, desde os anos cinquenta, um sólido trajecto de crescimento que transformou a grande maioria dos países em destinos turísticos interessantes. Neste longo e animado percurso destaca-se o facto de tanto os principais emissores de turistas como os principais destinos corresponderem aos países mais desenvolvidos, tornando-se evidente a relação biunívoca entre turismo e desenvolvimento.

As tendências verificadas nas últimas décadas, bem como a importância adquirida pelo turismo na sociedade ocidental, permitiram atingir um estatuto de actividade de referência nas economias dos países mais avançados. Existe, assim, uma estreita relação entre as dinâmicas da actividade turística e o crescimento económico, contribuindo igualmente para a consolidação das componentes ambiental ou cultural e, de modo geral, para a melhoria da qualidade de vida das populações. Os territórios com indicadores de desenvolvimento mais expressivos são, em simultâneo, os principais emissores e receptores de turistas, aqueles onde as populações incorporaram o consumo de serviços de turismo entre as práticas mais habituais.

A evolução da economia europeia, apesar das sombras que sobre ela pairam, tem permitido manter as tendências de um modelo de consumo que assimilou o turismo nas práticas mais arreigadas do ciclo anual. O leque de actividades associadas a uma frequência de consumo regular, a exemplo de outros bens e serviços e em estreita relação com outros consumos de lazer, constitui um importante con-

tributo para a formatação da sociedade actual no modo como apreende, imagina ou experimenta o território.

Desta forma, justifica-se continuar a prestar atenção ao turismo não só pela dimensão adquirida mas pelo significado que alcançou nos países ocidentais, interpretando e dando conteúdo às componentes da mobilidade, do conhecimento e do bem-estar, entre as populações dos países mais desenvolvidos. As áreas de acolhimento encontram-se, assim, condicionadas pelas expectativas dos visitantes e dos hospedeiros, legitimando os esforços e iniciativas de preparação e cuidada adequação do território, através de um ordenamento responsável, à diversidade de clientelas e de formas de consumo.

Convergências

A satisfação das preferências dos consumidores europeus, incluindo necessariamente os nacionais, constitui um enorme desafio para o turismo português. Quando nos anos sessenta, do século XX, era promovido o típico ou eram valorizadas as áreas de montanha, acolhendo excursões de urbanos risonhos, os europeus banhavam-se em trajes reduzidos nas costas do Mediterrâneo. Este desfasamento permitiu que alguns desses europeus tenham «descoberto» o interesse de algumas áreas de turismo antes do ordenamento do território ter adquirido eficácia.

Por isso, sendo Portugal essencialmente um produto dos seus descobridores/ visitantes ou/e residentes estrangeiros, o ordenamento nas áreas onde a actividade turística tem sido mais efectiva, parece frequentemente confrontado com situações de «facto consumado».

A identificação e a apropriação das potencialidades do território para o desenvolvimento de actividades de turismo progrediram, na grande maioria das situações, mais rapidamente do que a capacidade em reconhecer a

Temas do ordenamento territorial

importância do ordenamento do território, em criar e, sobretudo, em executar, de forma eficaz, as propostas preconizadas.

O turismo e o ordenamento tendem a convergir, independentemente dos respectivos percursos. O turismo, com maior evidência no litoral, desencadeou processos de urbanização com elevadas densidades de construção, enquanto o ordenamento, em especial através da primeira geração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), tem como principal consequência o crescimento urbano. Mais do que reconhecer a importância da articulação entre o turismo e o ordenamento do território parece ser possível identificar uma inflexível convergência na urbanização, como meta a atingir.

Uma forte dependência da acção e do dinamismo económico exterior, a expressiva e incontornável subordinação às tendências internacionais ou a constatação de que o turismo português tem sido uma consequência da evolução das formas de consumo internacionais, permitem ter consciência da dificuldade em definir aquelas que possam ser as componentes a não abdicar no plano do ordenamento do território, definindo novas metas orientadoras.

Divergências

Em Portugal, existe consenso sobre as características e a vocação do território para acolher as actividades de turismo e sobre a importância comparativa das principais áreas de turismo, com destaque para o Algarve, a «Linha» e a Madeira, os pólos onde se concentra 65% da oferta hoteleira e 75% da procura de alojamento «oficiais». A vocação e o potencial de outras áreas têm sido objecto de maior controvérsia, com discordâncias que ondulam ao sabor de promoções conjunturais e, do Minho ao Alqueva, do Douro à Península de Setúbal ou da Estrela ao Oeste Ribatejano, o Portugal sem aptidão para o turismo «tirou férias».

Nesta organização territorial, enquanto os «Planos Sectoriais de Turismo», referenciados entre as «Medidas Prioritárias do Programa de Acção» do Plano Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT), ou as propostas que visem o «Turismo» nos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) lançados em 2006, não produzirem novas linhas de orientação, continuará a prevalecer a herança de uma estrutura triédrica, onde as forças instaladas nem sempre partilharam objectivos, concorrendo a organização regional – das Comissões Regionais de Turismo (CRT), das regiões turísticas promocionais e das regiões de ordenamento turístico – com a central, da Direcção-Geral do Turismo (DGT), e a local, dos municípios.

A fase actual, de abundante produção de documentos de planeamento, a exemplo de períodos anteriores, reforça a sensação de que as experiências acumuladas e o conhecimento adquirido nem sempre contribuirão tanto quanto seria possível e desejável, para o lançamento de novas iniciativas, faltando tempo para que as soluções legislativas preconizadas e as políticas implementadas a diferentes escalas, produzam resultados consequentes.

As recentes alterações registadas com a aquisição pelos municípios de competências antes cometidas à DGT no acompanhamento e licenciamento de projectos de turismo, deverão provocar mudanças expressivas e transcender a escala local. O papel e o significado do turismo sairão fortalecidos pela aproximação às dinâmicas locais ou supra-municipais, reforçando as linhas de ordenamento do território, alimentando iniciativas de investimento, beneficiando da localização de actividades de lazer e de turismo, estimulando a melhoria dos espaços públicos ou fortalecendo os níveis de competitividade ou os laços de solidariedade entre municípios. Exemplos como os de Caminha, Vila Nova de Cerveira, Melgaço, Ponte de Lima, Montalegre, Óbidos ou Barrancos, entre outros, constituem realidades modelares

premonitórias das tendências desenhadas, conseguindo ultrapassar algumas das dissonâncias do turismo nacional e beneficiar dos impactes positivos de estratégias promocionais motivadoras e arrojadas.

Incoerências

O reconhecimento do interesse pelo lugar e a capacidade – a inevitabilidade – de alterar, mutilar ou destruir, em consequência desse interesse, constitui uma estranha contradição ainda não ultrapassada no desenvolvimento do turismo. O arranque do turismo numa qualquer área apenas será antecedido por planos de ordenamento, contribuindo para minimizar impactes e tentar romper com o inevitável, se esse território tiver uma reduzida apetência turística ou se, perante uma marcada degradação, forem produzidas intervenções profundas que recuperem as características iniciais e fundadoras, ou reinventem tanto o território como as actividades de turismo.

Importa, todavia, lembrar que, entre os vectores de articulação do turismo com o ordenamento do território, a capacidade regeneradora impulsionada pelas actividades de turismo, já com uma significativa prática em Portugal, tem consequências, por exemplo, na experiência de requalificação e revitalização dos centros históricos ou do espaço rural. Estas formas de turismo, associadas sobretudo a ocupações de baixa densidade e ao acolhimento personalizado, têm marcado fortemente a modernização do interior, e contrastam com os aglomerados urbanos densos relacionados com outras tipologias consolidadas de turismo.

No caso português as disparidades na intensidade da pressão exercida sobre o território são reforçadas pelo facto de serem entidades distintas, com sensibilidades por vezes moldáveis a interesses exógenos, a tutelar a prospecção do investimento e a avaliação dos

impactes das actividades, cabendo a umas construir e a outras minimizar as consequências dessas intervenções. Demorará algum tempo para que os agentes do turismo português, em estrita associação com os do ordenamento do território, sejam também os primeiros interessados em conservar os valores humanos e naturais que o sustentam. O esforço realizado na requalificação dos centros históricos, o sucesso do turismo em espaço rural, a experiência das aldeias, o regresso às termas, a protecção do litoral ou as iniciativas esparsas de protecção de áreas de «habitat» natural, deveriam constituir um novo paradigma de articulação entre o turismo e o ordenamento do território, centrado na protecção e na requalificação, mais do que em persistir na construção e na expansão urbana.

Desenlaces

Desde 1998, com a definição das «bases da política de ordenamento do território e de urbanismo», o país atravessa uma fase de grande produção legislativa, consequente na elaboração de instrumentos fundamentais de ordenamento do território, mesmo quando a abundância de planos possa encobrir um défice da eficácia e da qualidade do ordenamento.

O percurso do turismo nacional tem sido caracterizado por orientações distintas, por vezes divergentes, entre as escalas nacional, representada pela DGT, regional, com as CRT's, e municipal, representada pela iniciativa autárquica. De qualquer forma, os interesses instalados foram produzindo vectores convergentes que contribuíram para firmar uma indissociável articulação entre o ordenamento do território, o turismo e o processo de urbanização, traduzido essencialmente em mais construção, do alojamento hoteleiro à habitação secundária.

A preocupação e o interesse pela protecção da componente natural do território, tendo

Temas do ordenamento territorial

arrancado em Portugal pelo menos nos anos 70, vieram a adquirir destaque e reconhecimento suficientes para constituir uma alternativa ao avanço do edificado ao longo dos últimos anos, permitindo afirmar o território como um recurso finito que importa preservar. As diferentes tipologias de turismo e os motivos com maior capacidade de captação de visitantes, passaram a reconhecer às áreas protegidas um efeito multiplicador na qualidade dos destinos turísticos oferecidos a visitantes mais exigentes.

O turismo, concorreu também para solidificar um processo de desenvolvimento de dominante monosectorial no Algarve e na Madeira, contribuiu de forma indelével para contrariar as tendências de concentração litoral e metropolitana do país, reorientou os motivos de interesse para outras áreas do território nacional e projectou o desenvolvimento para o exterior dos grandes centros segundo padrões que, privilegiando os visitantes, acabam por favorecer antes de mais as populações residentes.

No entanto, se constitui um facto incontroverso o papel sem paralelo que o turismo e as actividades turísticas desempenham no Portugal contemporâneo, a capacidade e a forma de alterar estruturas e mentalidades herdadas nem sempre reúnem o mesmo consenso. A adequação do território ao turismo vai de qualquer forma evoluindo, gerando novas e inesperadas dinâmicas, tantas vezes assentes sobre o esforço essencial dos profissionais de turismo que con-

tinuam a encontrar energia e prazer em cada ciclo de visita que principia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNAUD, GILLES; KOVACSHAZY, CHRISTINE (relac.) (1998), *Réinventer les vacances. La nouvelle galaxie du tourisme*, Paris, La documentation Française, 335 p..
- CONFEDERAÇÃO DO TURISMO PORTUGUÊS (2005), *Reinventando o Turismo em Portugal, Estratégia de desenvolvimento turístico português no 1º quartel do século XXI*, s.l., 923 p..
- MAOTDR (2006), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Relatório*, 132p..
- MAOTDR (2006), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Programa de Acção*, 91 p..
- MAOTDR / CCDRA (2006), *Plano Regional de Ordenamento do Território, Algarve – um território com futuro. Volume I, Proposta de Plano*, 208 p., [HTTP://WWW.CCDR-ALG.PT/](http://www.ccdr-alg.pt/).
- MAOTDR / CCDRA (2006), *Plano Regional de Ordenamento do Território, Algarve – um território com futuro. Volume II, Caracterização e Diagnóstico*, 210p., [HTTP://WWW.CCDR-ALG.PT/](http://www.ccdr-alg.pt/).
- MAOTDR / CCDRA (2006), *Plano Regional de Ordenamento do Território, Algarve – um território com futuro. Sumário Executivo*, 31p., [HTTP://WWW.CCDR-ALG.PT/](http://www.ccdr-alg.pt/).
- MARQUES, MIGUEL TORRES (2005), Turismo e Ordenamento do Território, [WWW.ESTIG.IPBEJA.PT/~AC_DIREITO/MTMORDENAMENTO.DOC](http://www.estig.ipbeja.pt/~AC_DIREITO/MTMORDENAMENTO.DOC).
- PORTUGAL. Assembleia da República (1998) *Lei n.º 48/98: Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo*.