

# Espaços turísticos e ordenamento do território: Desafios ao planeamento e à gestão integrada

JOÃO CABRAL \* [ jcabral@fa.ulisboa.pt ]

CRISTINA CAVACO \*\* [ ccavaco@fa.ulisboa.pt ]

CÉLIA SOUSA MARTINS \*\*\* [ celiasousamartins@gmail.com ]

**Palavras-Chave** | Espaços turísticos, Ordenamento do território, Planeamento, Regulação, Governança, Gestão integrada.

**Objetivos** | A ideia que deve prevalecer é de que a qualidade dos espaços turísticos está associada a um bom ordenamento do território, resultado de um adequado aproveitamento e gestão de recursos em que as políticas públicas têm um papel determinante. Acontece, porém, que as urbanizações extensivas de turismo residencial nas áreas costeiras, em particular em Portugal, não são um bom exemplo desta associação. Para a sua explicação os argumentos variam, desde a falta de planos, à sua ineficácia pelas mais diversas razões, à sobreposição de tutelas e falta de coordenação dos diversos interesses públicos e privados com impacte no território.

Apesar de serem inúmeras as evidências sintomáticas deste desfazamento entre as opções económicas e urbanísticas de desenvolvimento turístico e o ordenamento e gestão do território, são muito poucos os estudos que avaliam e estabelecem articulações entre as condições de ocupação e funcionamento da urbanização dos espaços com vocação turística e o planeamento e desenvolvimento dos territórios mais alargados em que estas urbanizações se integram, tanto à escala municipal como regional.

Com o objetivo de tentar colmatar esta lacuna no conhecimento e reflexão do desenvolvimento turístico em Portugal, a presente comunicação, realizada no âmbito do projeto de investigação da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) "Planeamento dos espaços turísticos em áreas costeiras" (ESPACETUR), procura identificar as questões que, ao nível do planeamento dos espaços turísticos, se colocam na procura de convergência e articulação entre as políticas públicas e as dinâmicas e projetos de investimento.

Tomando como evidência empírica o estudo de exemplos de empreendimentos turísticos na orla costeira de Portugal continental, retiram-se contributos do modo como se tem processado o planeamento, licenciamento e gestão de grandes operações integradas turístico-residenciais com peso relevante na economia local de municípios especialmente vocacionados para o turismo, tendo em consideração, não apenas a articulação dos projetos com as opções de base territorial vertidas nos instrumentos de gestão territorial de escala regional e municipal, mas também os próprios modelos de promoção urbanística e imobiliária, de governação e gestão que lhes estão associados.

---

\* **Doutor em Estudos Urbanos e Regionais** pela Universidade de Sussex (Reino Unido). **Professor Associado** da Faculdade Arquitetura da Universidade de Lisboa.

\*\* **Doutora em Arquitetura** pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. **Professora Auxiliar** da Faculdade Arquitetura da Universidade de Lisboa.

\*\*\* **Mestre em Estatística e Gestão de Informação** com especialização em SIG pelo Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação da Universidade Nova de Lisboa. **Bolsista de Investigação** na Faculdade Arquitetura da Universidade de Lisboa.

**Metodologia** | O projeto de investigação da FCT “Planeamento dos espaços turísticos em áreas costeiras”, em cujo desenvolvimento esta comunicação se baseia, propõe-se analisar e avaliar diferentes tipos e modelos de ocupação turística (grandes empreendimentos, nucleações urbano-turísticas e disperso ou fragmentado) ao nível das três dimensões que se consideram determinantes para o entendimento da sua integração local e regional contribuindo para um urbanismo e para um desenvolvimento territorial sustentável.

- i) a dimensão formal ou morfológica para avaliar as articulações e complementaridades entre os espaços turísticos e os sistemas de infraestruturas e paisagísticos;
- ii) a dimensão regulação para avaliar o papel e adequação do sistema de gestão e de planeamento territorial;
- iii) a dimensão da governança para avaliar a integração dos diversos agentes e atores nos processos de planeamento, programação, gestão e financiamento.

**Principais resultados e contributos** | Os resultados da investigação já desenvolvida, centrada nos grandes empreendimentos, indicam que a convergência e articulação entre as políticas públicas e as dinâmicas e projetos de investimento turístico passa por mudanças nos processos e na cultura de planeamento e de gestão que permitam integrar os interesses e as dinâmicas da administração local, dos agentes e das comunidades, promovendo a inovação, nas três dimensões que foram analisadas:

- i) ao nível da forma urbana e do desenho dos empreendimentos e assentamentos expressa através de planos de ordenamento a diferentes escalas com diferentes jurisdições e critérios (nomeadamente no que respeita ao conceito de rede urbana e de ocupação urbana) que integram de forma desigual o sistema e o financiamento das redes (de transportes, infraestruturas, equipamentos) e dos serviços de apoio que se deveriam complementar e articular no quadro de uma estratégia de desenvolvimento e de gestão de recursos de base regional e local;
- ii) ao nível do sistema de regulação de base administrativa e hierárquica determinada por critérios gerais de zonamento e de regimes de aptidão do solo pouco flexíveis e capazes de se adaptar a estruturas locais de conhecimento e decisão, condicionando assim a procura de modelos alternativos e de soluções e tipologias adequadas a novas conjunturas;
- iii) ao nível do sistema de governança, tradicionalmente delimitado nas esferas de atuação e de responsabilidade da administração pública e dos privados, que se quer enquadrado ao nível da programação e da gestão (através de contratos, parcerias e plataformas de negociação) garantindo a integração e complementaridade dos interesses de promotores e proprietários e os princípios de qualidade da paisagem e proteção dos recursos estabelecidos nas políticas de ordenamento do território.

**Limitações** | A análise já desenvolvida refere-se aos empreendimentos com gestão integrada que serão paradigmáticos das tendências do investimento turístico. No entanto, apesar dos instrumentos de regulação e de gestão territorial terem vindo a evoluir no sentido da integração do tipo de procura, há sinais contraditórios em termos da estabilidade da política de ordenamento do território e do enquadramento do modelo de investimento e do produto turístico a privilegiar. O desenvolvimento da investigação, alargada a outras formas e modelos de ocupação turística, poderá permitir identificar as frentes críticas de intervenção para a inovação ao nível das políticas públicas.

**Conclusões** | A investigação vem argumentar que, não obstante a importância crescente dos produtos urbanísticos com vocação turística (em especial as operações de grande dimensão e gestão integrada) na sustentabilidade das economias locais e do seu território, e apesar das evoluções que, em matéria de desenvolvimento turístico e planeamento de espaços turísticos, se têm vindo a verificar nas últimas décadas (com a instituição de uma política de turismo, as alterações legislativas em matéria de regulação de empreendimentos turísticos e ainda em matéria de política de ordenamento do território e urbanismo), os resultados estão ainda aquém do desejável. O desfasamento existente entre a definição das estratégias territoriais e a sua efetiva implementação através de projetos e operações de investimento, bem como a falta de uma cultura de governança territorial que promova uma estreita integração e coordenação, horizontal e vertical, das políticas setoriais e de ordenamento do território, e dos vários agentes e níveis de territorialização, são algumas das justificações. A continuação da investigação irá permitir consolidar as questões críticas e avançar com recomendações para um planeamento e regulação integrados e sustentáveis dos espaços turísticos, a nível local e regional, contribuindo com um conjunto de ferramentas e indicadores de apoio à tomada de decisão.