Causas dos conflitos entre **turismo** e **ordenamento do território**. O caso do litoral Troia/Melides, Portugal

JOANA CASTRO E ALMEIDA * [joanaca@civil.ist.utl.pt]
FERNANDO NUNES DA SILVA ** [fnsilva@ist.utl.pt]
CARLOS MANUEL MARTINS DA COSTA *** [ccosta@ua.pt]

Resumo | As posições antagónicas existentes entre o crescimento imobiliário-turístico e a conservação do património territorial são muito propícias ao desenvolvimento de conflitos, não estando o sistema de planeamento territorial vigente no país preparado para gerir esses conflitos. Uma visão abrangente das causas desses conflitos, que incida no conhecimento não só dos interesses específicos dos atores, mas também dos fatores que contribuem para a escalada do conflito, é fundamental para definir uma estratégia adequada para a sua gestão e para reconhecer as limitações estruturais que lhe estarão associadas. É exatamente sobre a sistematização das várias fontes dos conflitos que ocorrem entre o turismo e o ordenamento do território em Portugal que a presente comunicação se centra. Para este efeito, entrevistaram-se 26 atores públicos e privados responsáveis por políticas e intervenções com impacte num território sujeito a uma forte pressão imobiliário-turística e que detém, simultaneamente, um elevado valor natural: o litoral Troia/ Melides. Conclui-se que se não existir uma mudança estrutural ao nível de algumas políticas públicas, da organização institucional e ainda dos processos de harmonização de interesses, será muito difícil gerir de uma forma colaborativa os conflitos que existem entre turismo e território, tendo em vista a sua superação.

Palavras-chave | ordenamento territorial do turismo, conflito territorial, causas dos conflitos, interesses dos atores, gestão de conflitos.

Abstract | Diverse stakeholder's perspectives on urban and tourism growth and ecological conservation often lead to the emergence of conflicts. Typical spatial planning tools may be insufficient to adequately manage those conflicts. A comprehensive vision about the conflict causes, namely on the stakeholders' interests and on all the aspects influencing the conflict escalade, is fundamental in order to choose the appropriate strategy to manage the conflicts. This knowledge will also help to identify structural constrains to conflict management. The present communication addresses the problems

* **Doutoranda em Engenharia do Território**, no Instituto Superior Técnico (desde 2008), **Mestre em Planeamento Regional e Urbano** pela Universidade Técnica de Lisboa e **Assistente** do Departamento de Engenharia Civil, Arquitetura e Georrecursos do Instituto Superior Técnico.
** **Doutorado em Engenharia Civil** pelo Instituto Superior Técnico, **Professor Catedrático** do Departamento de Engenharia Civil, Arquitetura e Georrecursos do Instituto Superior Técnico.
*** **Doutorado em Turismo** pela Universidade de Surrey (Reino Unido), **Professor Associado com Agregação** no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

that contribute to the current conflicts between the tourism development and the land use and natural resource management. For this purpose, a study case is presented: the *Troia-Melides* Coast (*Alentejo* Coast, Portugal), a coastal area, with high natural protection value, currently under pressure from urban and touristic developers. In the course of the study, 26 stakeholders were interviewed. The main conclusion is that, unless a structural change of public policies is produced, the use of a collaborative approach to conflict management between tourism development and spatial planning may be very difficult to achieve, in order to overcome those conflicts.

Keywords | Tourism spatial planning, land use conflict, conflicts causes, stakeholders' interests, conflict management.

1. Introdução

Na definição de uma nova visão para o planeamento territorial, o *Royal Town Planning Institute* (RTPI, 2001) realça o facto de o planeamento se dever focar na mediação dos valores dos diferentes atores, devendo para esse efeito identificar e compreender previamente os conflitos de interesses em jogo. A relevância da mediação de conflitos justifica-se, segundo aquele documento, pelo facto do planeamento territorial ser caracterizado pela existência constante de interesses em competição, nomeadamente quanto ao uso do solo e diferentes objetivos de curto e longo prazo.

Ao abordar especificamente a relação entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território, este artigo foca-se num ponto-chave da visão de planeamento definida pela RTPI: a identificação e a compreensão dos conflitos em jogo como tarefa fundamental da atividade de planear.

Para esse efeito, optou-se por analisar uma área costeira que, por estar sujeita a uma forte pressão urbano-turística e, simultaneamente, possuir um elevado valor natural, é muito propícia ao desenvolvimento de conflitos[1]: o litoral Troia/ Melides. A identificação das causas dos conflitos baseia-se na perceção que 26 atores[2] têm relativamente aos problemas que existem na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território neste troço da Costa Alentejana.

Com base nas respostas às questões das entrevistas realizadas procedeu-se à sistematização das causas dos conflitos, segundo o "Círculo dos conflitos" de Moore (2003), e à tipificação dos interesses materiais em conflito segundo os elementos de uma estratégia territorial de turismo.

Entre outras vantagens, a identificação das causas dos conflitos, através da entrevista aos atores envolvidos, permite clarificar os temas importantes para os vários atores e as questões estruturais que potenciam o desenvolvimento de conflitos. Apesar das críticas que existem ao desenvolvimento dos processos de análise de conflitos, designadamente por representarem uma perda de tempo e por os interesses em jogo e as limitações estruturais serem evidentes, a relevância desta análise tem a ver com o facto de contribuir para a definição do processo mais adequado para cada situação específica (FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2005; Susskind e Thomas-Larmer, 1999).

Entende-se assim que a visão abrangente das causas dos conflitos é determinante para a compreensão do contexto em que se desenvolve o conflito e, consequentemente, para a definição de um processo de planeamento mediado que procura integrar os interesses do desenvolvimento do turismo e do ordenamento do território.

---

[1] Ferrão (2005: 14): "O litoral é, muito mais do que qualquer outro, um território excessivo. Os conflitos entre a ótica da salvaguarda e a do desenvolvimento estão aí concentrados."

[2] Apenas se tiveram em consideração os atores que têm tido um papel ativo ao nível das políticas e intervenções no Litoral Troia-Melides, não tendo sido equacionados outros atores que pudessem ser afetados pelo conflito ou que pudessem contribuir para a sua resolução.

2. As causas dos conflitos

2.1. Enquadramento teórico

Começando por clarificar o conceito de conflito opta-se por uma definição mais abrangente do conceito, em que este ocorre sempre que duas ou mais partes possuam objetivos e interesses incompatíveis (Fisher *et al*., 2000), contrastando com outras definições que associam o conflito a uma luta expressa entre duas ou mais partes.

Existindo diferentes abordagens para a identificação das causas dos conflitos, opta-se por utilizar um método baseado no modelo desenvolvido por Christopher Moore na década de 80 (Moore, 2003), aplicado na análise dos conflitos associados à gestão de recursos naturais (FAO, 2005; FOC - Fisheries and Oceans Canada, 2005).

As causas dos conflitos identificadas no modelo de Moore (2003) não são diferentes das restantes abordagens sobre esta temática, estando, no entanto, estruturadas em cinco categorias distintas – valores, relações pessoais, dados, estrutura e interesses (Figura 1).

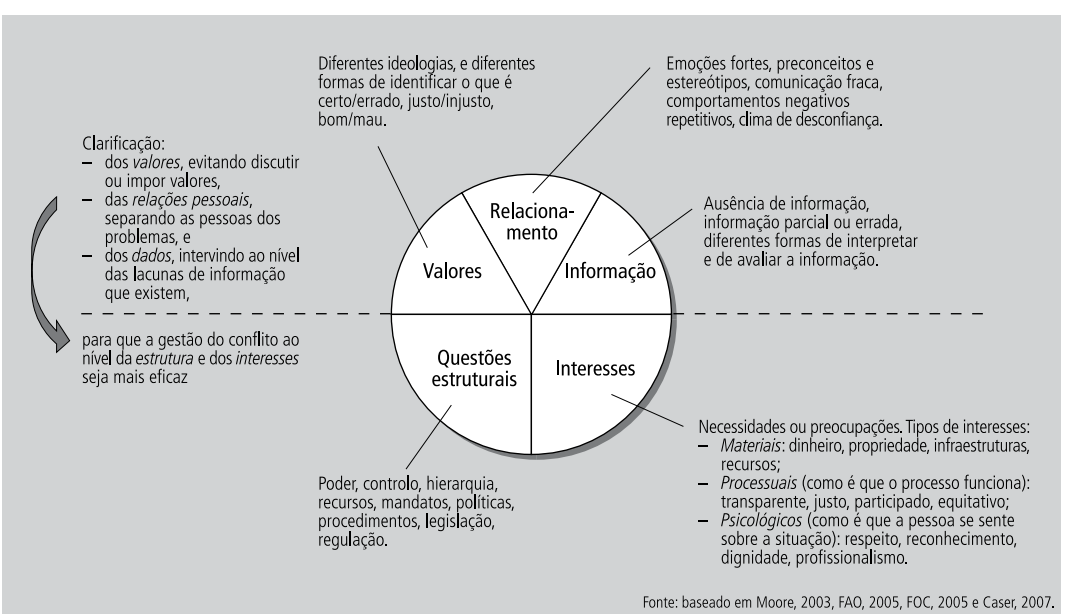
2.2. A aplicação do modelo de Moore na identificação das causas dos conflitos entre turismo e ordenamento do território em Portugal

2.2.1. Questões estruturais

Os problemas estruturais são fatores exteriores às partes em conflito. Estes problemas estão relacionados, entre outros aspetos, com as estruturas existentes e com limitações ao nível dos recursos humanos disponíveis, dos prazos previstos, dos orçamentos disponíveis.

Em Portugal, grande parte dos problemas estruturais que contribuem para o aparecimento daqueles conflitos estão resumidos em três dos 24 problemas para o ordenamento do território em Portugal identificados pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2007: 86):

– "Problema 21 – Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e



Fonte: baseado em Moore, 2003, FAO, 2005, FOC, 2005 e Caser, 2007.

Figura 1 | Círculo dos conflitos de Moore.

na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais diretamente envolvidos."

- "Problema 23 – Dificuldade de coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial."
- "Problema 24 – Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social."

Parte da dificuldade de coordenação entre os atores deve-se ao facto de não existir um órgão coordenador com poder e capacidade de decisão que garanta a coordenação entre as várias entidades. Esta ausência de liderança induz o aparecimento de conflitos de competências (Oliveira, 2001: 93-94). Neste contexto, evidenciam-se as funções das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) que, sendo responsáveis pela elaboração do plano regional de ordenamento do território (PROT) e pela gestão de fundos comunitários, não tem poder decisório para concertar as intervenções sectoriais nem para impor diretrizes ao nível local (Pereira, 2009).

A falta de transparência e a pesada burocratização que resultam do emaranhado desconexo da administração do Estado (Ferreira, 2007; Pereira, 2009) são também fatores que fomentam a descredibilização e a falta de confiança no processo de planeamento e, consequentemente, neste clima de desconfiança, o aparecimento de conflitos entre os diferentes atores públicos e privados.

No trabalho de investigação realizado, que incidiu sobre a integração da componente turística nos planos de ordenamento do território que incidem no Litoral Alentejano (Almeida, 2004), demonstrou-se, com base na análise integrada dos vários planos que incidiam naquele litoral[3], que existiam sobreposições de competências no Litoral, que os planos apresentavam conteúdos contraditórios, que predominava uma visão demasiado sectorial das várias entidades da administração pública, que havia uma intransigência na escolha de determinada solução sem abertura a outras alternativas, que as estratégias e a regulamentação eram pouco claras e, finalmente, que os conceitos eram confusos, nomeadamente ao nível da componente ecológica.

Ora, toda esta ineficiência ao nível do planeamento territorial afeta bastante a relação entre turismo e território, nomeadamente porque representa um importante custo de contexto para quem investe no turismo.

Ainda a propósito da coordenação entre entidades, já anteriormente mencionada, destacam-se as consequências que a descoordenação existente tem na definição de políticas integradas, nomeadamente no ordenamento territorial do turismo. Ao não se terem efetivado na prática plataformas de articulação entre intervenções e políticas sectoriais e opções de ordenamento territorial, verificam-se, com frequência, situações de conflito, desajustamentos, e até mesmo incompatibilidades entre as diferentes políticas sectoriais. Por exemplo, Caldeira (2008: 46) destaca a forma como o Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT) foi elaborado e aprovado:

> "não deixa de ser surpreendente a elaboração e aprovação fora do quadro do sistema de gestão territorial em vigor de um plano tão estruturante do ponto de vista da organização do território como o é o designado PENT. Trata-se como é evidente de uma opção governamental que viola frontalmente a lei de bases, subvertendo, num domínio estratégico para o ordenamento do território, o espírito e as opções fundamentais da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território (LBPOTU)".

Outro problema estrutural relacionado com o enquadramento legal incide na proliferação de legislação claramente excessiva e desconexa, por

[3] Os planos da orla costeira Sado-Sines e Sines-Burgau e do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (planos especiais), os planos sectoriais da Rede Natura 2000 e das bacias hidrográficas do Sado e do Mira, o plano regional do Litoral Alentejano (PROTALI) e os cinco planos diretores municipais (PDM) de Alcácer do Sal, Grândola, Sines, Santiago do Cacém e Odemira.

vezes contraditória ou sobreposta, tornando o regime complexo e confuso (Ferreira, 2007: 42) e potenciador de situações de abuso de poder e de corrupção (Morgado, 2009). Para além da crítica a este emaranhado legislativo, Maria José Morgado evidencia o facto da ausência de uma política de solos que regule a passagem do solo rural a solo urbano potenciar uma utilização ilegal dos instrumentos de gestão do território[4].

Aponta-se ainda uma última insuficiência, ao nível da legislação e políticas públicas, relacionada com o facto de, em Portugal, a atividade urbanística ser considerada uma importante fonte de receitas municipais[5].

Toda esta opacidade constitui um ambiente propício ao desenvolvimento de um clima de grande falta de confiança no sistema, induzindo, consequentemente, comportamentos geradores de conflitos.

Apesar de existirem uma série de outras questões estruturais que não são aqui abordadas e que propiciam o desenvolvimento de conflitos entre o turismo e o ordenamento do território, as questões acima identificadas podem ser sistematizadas em três grandes grupos de problemas causadores de conflito relacionados com: *A. Políticas e Legislação*, *B. Organização Institucional* e *C. Outros Constrangimentos Estruturais* (cf. Figura 2).

[4] A Procuradora alertou para as situações que ocorrem no âmbito do planeamento municipal, nomeadamente na revisão dos PDM's, na aprovação dos Planos de Urbanização (PU) e nos Planos de Pormenor (PP) identificadas no Código Penal como tráfico de influências, abuso de poder, participação económica em negócio e corrupção, servindo também muitas vezes o "financiamento ilegal dos partidos" (Morgado, 2009).

[5] Na sua dissertação de mestrado (2005), Ana Sá demonstra a importância significativa que o peso global dos instrumentos de tributação da propriedade imobiliária tem na estrutura de receitas fiscais das autarquias.

[6] Com base na análise dos processos de elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) Alentejo, do Plano sectorial da Rede Natura 2000 e do Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Sado.

[7] A monografia desenvolvida pela *Exceltur – Alianza para la excelencia turística* (2007) teve como objetivo destacar a grande oportunidade que os planos de ordenamento do território representam para a definição de modelos de desenvolvimento turístico do litoral, evidenciando algumas das propostas vigentes naqueles planos.

2.2.2. Interesses materiais, processuais e psicológicos

Especificamente em relação aos interesses materiais e na relação entre turismo e território, constatou-se[6] que os principais interesses divergentes incidem, de uma forma genérica, no modelo turístico a desenvolver, na definição das zonas mais aptas para a urbanização e a construção e das zonas a proteger (*non aedificandi*), na determinação do número de camas e na densidade de construção e, ainda, na compatibilização entre usos.

Com base no estudo desenvolvido pela Exceltur (2007)[7], propõe-se uma listagem de temas, que devem ser integrados em qualquer estratégia territorial de turismo e que são potencialmente geradores de conflitos entre os diferentes atores. Esta listagem integra os seguintes elementos de uma estratégia territorial de turismo:

- Estratégia de desenvolvimento turístico;
- Estratégia de crescimento sustentável;
- Compatibilização das atividades turísticas a desenvolver com os restantes usos;
- Estratégia de acessibilidade, de mobilidade e de sinalética;
- Qualificação da oferta;
- Estratégia de diferenciação, associada à valorização do património natural e cultural;
- Cuidado e manutenção da paisagem como instrumento integrador e diferenciador.

Relativamente aos interesses processuais, o estudo da FOC (2005: 18) evidencia alguns cuidados a ter na estruturação do processo:

- Os atores-chave devem ser envolvidos desde a fase inicial do processo;
- Inclusão e representatividade representam dois aspetos-chave;
- O número de representantes na mesa de negociações deve ser limitado, dado que a dimensão do grupo tem impacto na eficácia e eficiência do grupo, sendo por isso fundamental encontrar um equilíbrio entre a representatividade dos interes-

ses em jogo e a eficácia do processo. Ou seja, a identificação dos atores que tem um lugar na mesa pode tornar-se um problema;
- A implementação é também um fator crítico. Um facilitador/ mediador pode acompanhar o processo, garantindo que os participantes são tratados de forma justa e que as regras básicas são seguidas.
- A questão do poder e influência também é uma questão importante dado que processos alternativos de influência política, entre outros, podem representar um bom motivo para não ter vontade de colaborar.

Os interesses psicológicos estão relacionados com o impacto que o processo de planeamento tem na consideração, respeito e credibilização de pessoas e de organizações. À semelhança dos interesses processuais, os interesses psicológicos estão diretamente relacionados com a forma como o processo se estrutura e se implementa. Reações negativas mais fervorosas representam um sinal de clara insatisfação, tornando-se importante dar atenção às "necessidade psicológicas" em questão (FOC, 2005: 23).

2.2.3. Os valores

No contexto do planeamento e ordenamento do território em Portugal, Mourato (2009: 158-159) clarifica que a existência "de um conjunto de ideologias (valores e crenças) influenciam e determinam a formulação de políticas públicas de tal forma que nenhuma recolha, análise e apresentação cientificamente validada as fará mudar".

Especificamente em relação ao ordenamento territorial do turismo, de acordo com a caracterização dos interesses dos atores sistematizada por Ritchie (1999), pode concluir-se que o principal contraste de valores ocorre entre os setores da economia e do ambiente, nomeadamente na dualidade crescimento *versus* conservação.

2.2.4. A informação

Moore (2003) identifica algumas situações geradoras de conflito, nomeadamente quando: há falta de conhecimento ou de informação relativamente a determinados temas; a base da discussão assenta em diferentes níveis de informação (acesso a dados diferentes, informação não partilhada); há falta de transparência na informação (acesso e partilha); existem diferentes formas de avaliar ou interpretar a informação; existe discordância relativamente à validade da informação (métodos utilizados, quem a produziu); e, há uma ausência de uniformidade de conceitos.

A relevância da informação enquanto fonte de conflitos e como potenciadora da resolução de conflitos é tal, que uma das formas de gerir situações de conflito consiste na implementação de um processo de "*Joint Fact-Finding*" (Ehrmann e Stinson, 1999).

No contexto português, o principal problema incide na falta de informação ao nível do território: a "insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor" (Problema 22) é um dos 24 problemas para o ordenamento do território em Portugal identificado no PNPOT (MAOTDR, 2007: 86).

2.2.5. O relacionamento

Os problemas de relacionamento provocam situações de conflito e surgem quando existem emoções negativas em relação a outra pessoa ou a um determinado grupo. Na base destes conflitos estão, entre outros aspetos, as personalidades incompatíveis[8], a fraca comunicação, os mal-entendidos, os preconceitos e a inveja (Moore, 2003). Todos estes problemas con-

[8] Por exemplo, o facto de cada instituição possuir uma cultura organizacional e capital humano específicos (diferentes personalidades, rotinas, métodos, estilos, expectativas, atitudes e abordagens na resolução de problemas) representa um forte obstáculo à comunicação (Mourato, 2009).

tribuem para o desenvolvimento de um clima de desconfiança propício ao desenvolvimento de conflitos.

Face ao exposto, propõe-se a seguinte sistematização das causas dos conflitos que existem entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território (Figura 2).

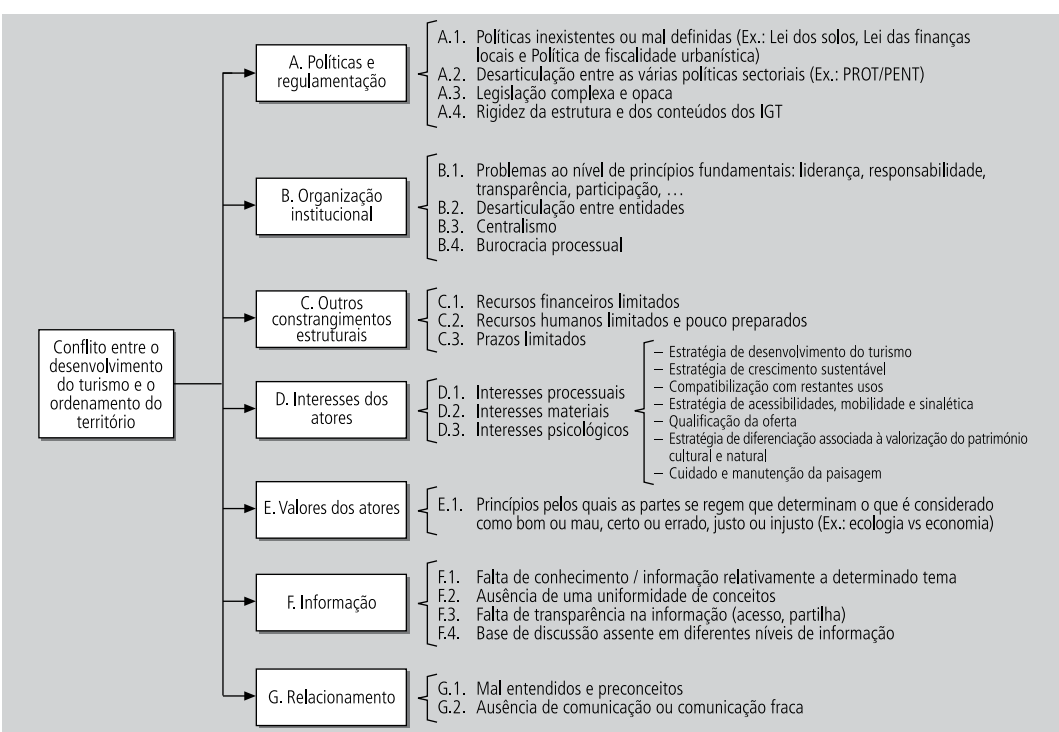
Esta estrutura poder-se-ia adequar a qualquer situação de conflito, não fossem as questões estruturais incidirem na situação específica de Portugal e os interesses materiais dos atores incidirem nos temas relacionados com uma estratégia territorial de turismo.

3. Metodologia

Para identificar as causas dos conflitos que existem entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território numa zona costeira optou-se por estudar o caso do litoral Troia/ Melides (Figura 3), que integra cinco áreas de desenvolvimento turístico (ADT), tendo-se colocado as seguintes questões aos 26 entrevistados[9] indicados no Quadro 1:

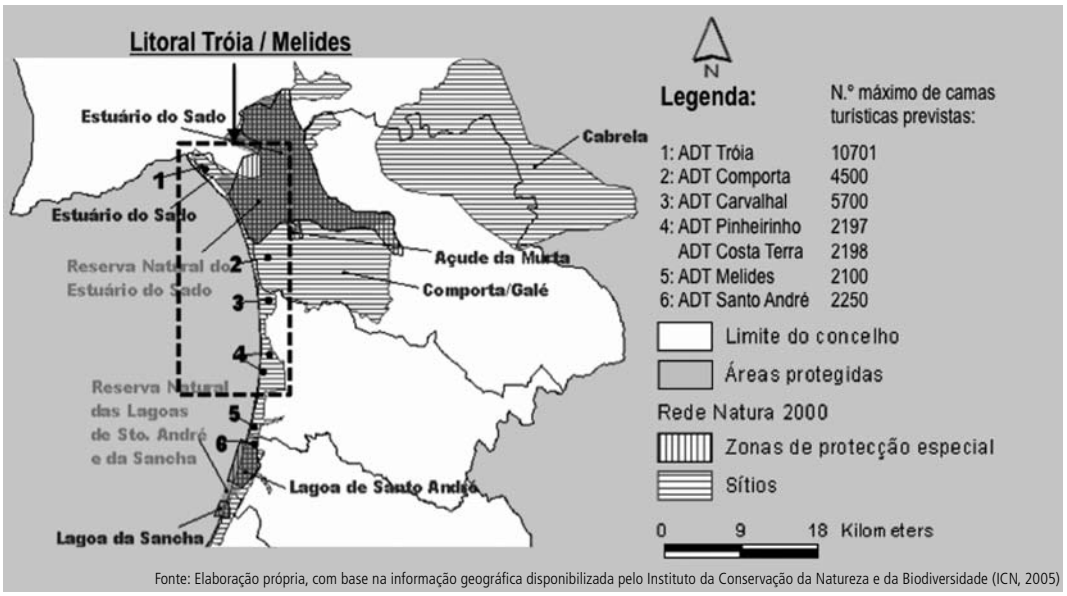
1) Indique quais são os três principais domínios em que habitualmente é mais difícil gerar consensos entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território no Litoral Troia/ Melides;
2) Na sua opinião, quais são os três principais problemas existentes na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial no Litoral Troia/ Melides? → justificação das opções escolhidas;
3) Na sua opinião, quais são as três principais medidas para melhorar a compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial no litoral Troia/ Melides.

[9] 22 atores públicos e privados responsáveis por políticas e intervenções com impacte no território Troia/ Melides e, pela relevância do conteúdo das respostas, também foram consideradas, para efeitos de tratamento de dados, os resultados das entrevistas realizadas aos quatro especialistas nas áreas do Ordenamento do Território, Ambiente e Turismo.



Fonte: elaboração própria, a partir do modelo de Moore (2003).

Figura 2 | Potenciais causas de conflitos no planeamento territorial.



Fonte: Elaboração própria, com base na informação geográfica disponibilizada pelo Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICN, 2005)

Figura 3 | Representação da área de estudo – Litoral Troia/ Melides.

Quadro 1 | Atores e especialistas entrevistados

Entidades	Tipo
1. Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades 2. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) 3. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) do Alentejo 4. Secretaria de Estado do Ambiente 5. Instituto da Água (INAG) 6. Administração da Região Hidrográfica (ARH) do Alentejo 7. Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB) 8. *Especialista W*	Ambiente e Ordenamento do Território
9. Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGESPAR) 10. Direção Regional da Cultura (DRC) do Alentejo	Cultura
11. Secretaria de Estado do Turismo (SET) 12. Turismo de Portugal (TP) 13. Turismo do Alentejo, ERT (TA) 14. Agência Regional de Promoção Turística do Alentejo (ARPTA)	Turismo
15. Direção Regional de Florestas (DRF) do Alentejo	Florestas
16. Câmara Municipal de Alcácer do Sal 17. Câmara Municipal de Grândola 18. *Especialista X*	Autarquias
19. Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente (GEOTA) 20. Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza 21. *Especialista Y*	Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGAs)
22. Troia Resort 23. Herdade da Comporta 24. Pinheirinho 25. Costa Terra 26. *Especialista Z*	Promotores turísticos

Fonte: elaboração própria.

4. Análise dos resultados

4.1. Tratamento dos dados

As respostas às três questões anteriormente enunciadas no capítulo da metodologia foram agrupadas nas diferentes fontes de conflitos (A a G), identificadas na Figura 2.

4.2. Problemas na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e ordenamento do território no Litoral Troia/ Melides

Em primeiro lugar, colocou-se aos atores a seguinte questão: *Quais são os três principais domínios em que, habitualmente, é mais difícil gerar consensos entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território no Litoral Troia/ Melides?*, tendo-se obtido os seguintes resultados (Figuras 4 e 5):

Da leitura da Figura 4, é evidente a grande divergência entre os atores em torno dos interesses materiais. Estas divergências incidem fundamentalmente na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial, no conceito de desenvolvimento turístico e na intensidade de ocupação definidos para este Litoral (Figura 5):

– Conservação e valorização do património territorial – o principal ponto de conflito relacionado com a conservação e valorização do património territorial apontado pelos atores na entrevista

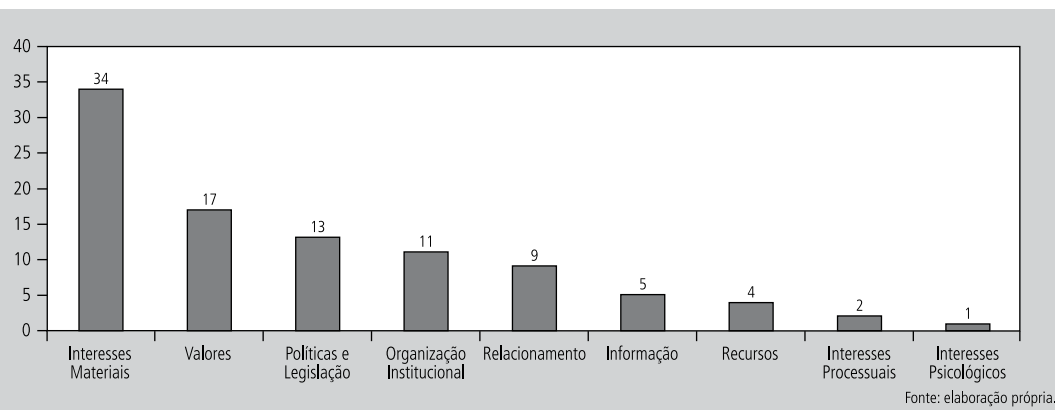


Figura 4 | Distribuição dos temas identificados pelos atores em que, habitualmente, é mais difícil gerar consensos entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território no Litoral Troia/ Melides, por fonte de conflito.

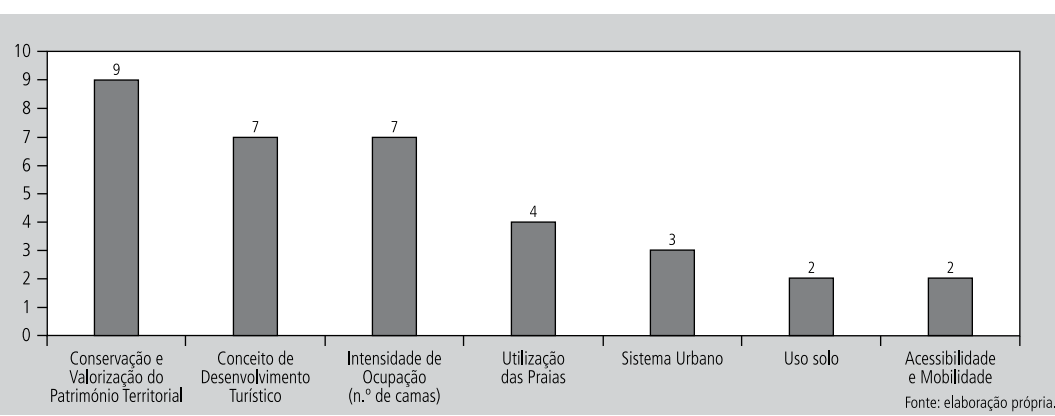


Figura 5 | Distribuição dos 34 interesses materiais em que é mais difícil gerar consensos pelos elementos da estratégia territorial do turismo.

tem a ver com a localização de empreendimentos turísticos nos "melhores locais", ou seja, em áreas naturalizadas situadas na zona costeira. Estes atores consideraram que houve uma apropriação de uma paisagem única, entendida como bem comum, em benefício de uma valorização privada.

– Conceito de desenvolvimento turístico – alguns atores discordam do modelo assente na oferta de turismo residencial, não o encarando como um produto turístico, mas sim imobiliário. Estes atores entendem não ser um produto adequado para uma zona com elevado valor patrimonial. O facto de esta zona se localizar na proximidade de Lisboa acentua as preocupações relacionadas com o desenvolvimento de urbanizações de segunda residência.
– Intensidade de ocupação – O "número de camas excessivo", a "massificação", a "capacidade de carga" foram considerados pelos entrevistados temas geradores de conflitos. De facto, a discussão em torno do número de camas tem sido, ao longo do tempo, um dos principais temas que opõe o Ambiente e o Ordenamento do Território às entidades públicas e privadas com competências e/ou interesses na área do turismo.

A existência de valores divergentes entre os atores também condiciona fortemente a geração de consensos (Figura 4). Grande parte dos atores mencionou a postura proibitiva das entidades associadas ao ordenamento do território e do ambiente e a postura vincadamente sectorial nas apreciações e nos pareceres emitidos pelas entidades dos vários setores.

No item políticas e legislação sobressaiu, entre outros aspetos, a ausência de uma política de solos e de uma política de conservação da natureza, bem como a ausência de uma estratégia clara de turismo para Portugal. E na organização institucional, os principais problemas identificados pelos atores incidem na ausência de articulação sectorial, na arbitrariedade das decisões, na existência de pareceres contraditórios e na burocratização do processo de licenciamento.

Com o objetivo de analisar de forma mais detalhada as causas dos conflitos no planeamento territorial do turismo pediu-se ainda aos atores que indicassem os três principais problemas existentes na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial no Litoral Troia/ Melides, a eleger de um conjunto de dez hipóteses de escolha (questão 2 da entrevista), tendo-se obtido os seguintes resultados (Figura 6):

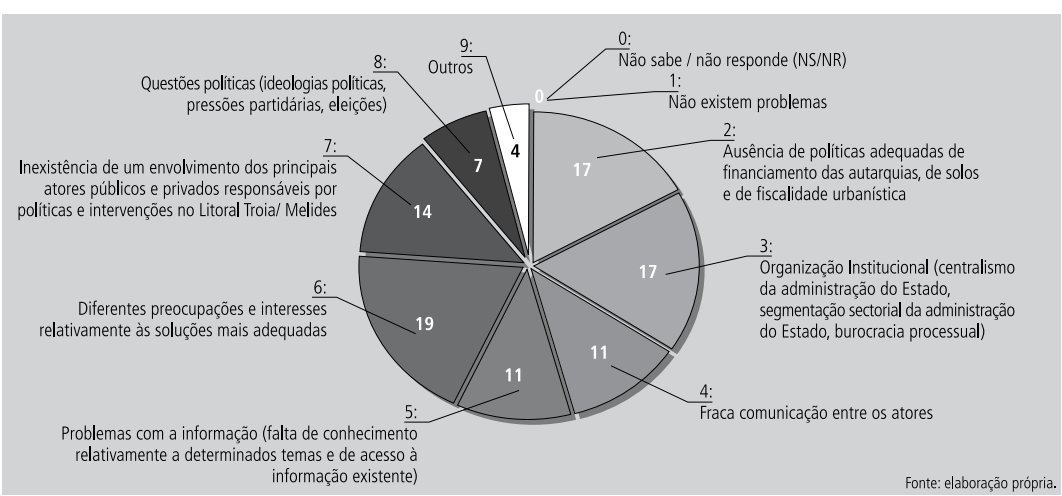


Figura 6 | Distribuição (em %) dos principais problemas existentes na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial no Litoral Troia/ Melides identificados pelos atores, pelas hipóteses de escolha.

Os diferentes interesses em jogo tornam difícil a compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território (19%), representando a ausência de políticas adequadas de financiamento das autarquias, de solos e de fiscalidade urbanística (17%) e a organização institucional (17%) duas questões estruturais que afetam bastante o sucesso daquela compatibilização.

Os aspetos mais evidenciados pelos atores em relação às diferentes opções foram os seguintes:

- Na opção 6 – *Diferentes preocupações e interesses relativamente às soluções mais adequadas*, destaca-se a dificuldade que existe em encontrar pontos de consenso porque as visões são muito antagónicas e existe uma postura marcada por posições irredutíveis;
- Na opção 2 – *Políticas adequadas, de financiamento, de solos e de fiscalidade urbanística*, os 15 atores que a selecionaram, consideraram que este é O PROBLEMA;
- Na opção 3 – *Organização Institucional*, os atores apontaram como principais problemas o excesso de entidades em jogo, com sobreposição de competências e muitas vezes em contradição, e de burocracia processual, o que torna a organização mais difícil e o processo mais moroso;
- Na opção 7 – *Inexistência de envolvimento entre os atores*, os entrevistados constataram que não é dada a devida importância a certos atores e que o envolvimento existente não funciona bem. Estas mesmas razões foram invocadas em relação à fraca comunicação (opção 4);
- Faz-se ainda referência aos *problemas com a informação* (opção 5), tendo sido o défice de conhecimento dos valores naturais, culturais e paisagísticos a proteger a justificação mais frequente dos atores.

4.3. Principais medidas para melhorar a compatibilização entre desenvolvimento do turismo e ordenamento do território

Na terceira e última questão da entrevista pedia-se aos 26 atores para indicarem as três principais medidas para melhorar a compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território. As 69 medidas propostas[10] distribuem-se de acordo com o disposto na Figura 7.

Mais do que identificar as propostas associadas a cada um destes sete temas, destaca-se a importância que os atores dão às questões processuais no âmbito das propostas, dado que não foram muito invocadas nas respostas às duas primeiras questões da entrevista. No entanto, na resposta à segunda questão os atores já destacavam a opção 7:

[10] Alguns atores indicaram uma ou duas e outros quatro medidas. Alguns não indicaram nenhuma.

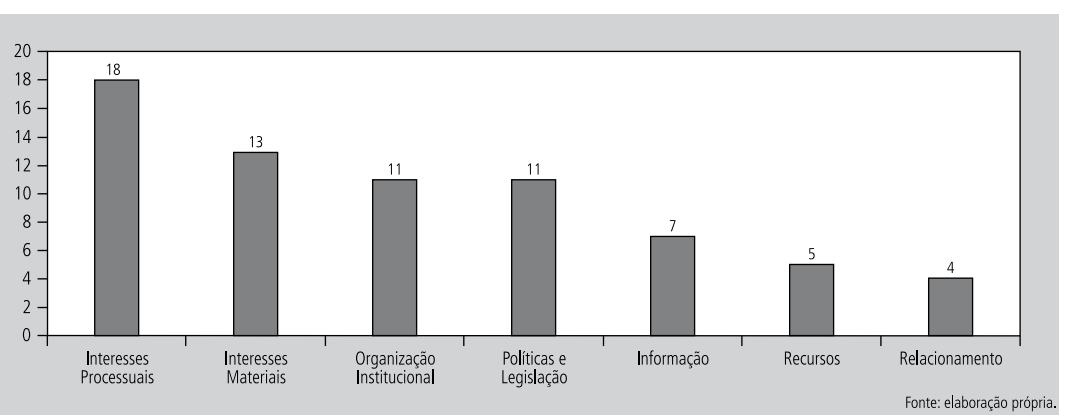


Figura 7 | Distribuição das medidas de melhoria da compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial, por "fonte de conflito".

Inexistência de um envolvimento dos principais atores públicos e privados responsáveis por políticas e intervenções no Litoral Troia/ Melides como um aspeto fundamental a melhorar.

No tratamento das respostas dadas pelos atores sobressaiu a existência de medidas semelhantes entre diferentes atores, tendo sido possível criar cinco grupos de atores distintos em função do tipo de medidas que apresentaram (cf. Figura 8):

– As "câmaras municipais" não apresentaram qualquer medida de compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e o ordenamento do território, facto revelador de uma certa fragilidade de âmbito estratégico e técnico específico;
– Outro grupo, designado por "ordenamento do território", constituído pelo Secretário de Estado do Ordenamento do Território (SEOT) e por representantes da DGOTDU e CCDR, entende que para melhorar a relação turismo/ território há que apostar na formulação de uma política de solos e de fiscalidade urbanística e no aprofundamento do conhecimento dos valores do território, ou seja, o foco das respostas incide predominantemente nas fontes geradoras de conflito *Legislação e Políticas* e *Informação*;
– Quase metade das medidas propostas por um grupo, a que se designou de "património", constituído pelos atores entrevistados com competências na área do ambiente e da cultura (Secretário de Estado do Ambiente, ICNB, INAG, ARH Alentejo, ONGAs, IGESPAR e DRC do Alentejo), incidem em questões relacionadas com diferentes *Interesses Materiais*, nomeadamente na revisão dos limites do número de camas e da densidade máxima permitidos neste território, e no desenvolvimento de mais ações com enfoque na conservação da natureza pelos vários atores públicos e privados;
– Mais de metade das medidas apontadas pelo grupo designado por "entidades sectoriais", que integra as entidades sectoriais do turismo (SET, TP, TA e APRTA) e das florestas (DRF do Alentejo), incide na melhoria das questões processuais relativamente às quais existem *Interesses Processuais* distintos. Este grupo propõe, entre outras medidas, o envolvimento dos atores desde a fase inicial do processo, a criação de fóruns que permitam uma maior comunicação entre os atores, a melhoria do envolvimento público/privado e o reforço do trabalho em conjunto;

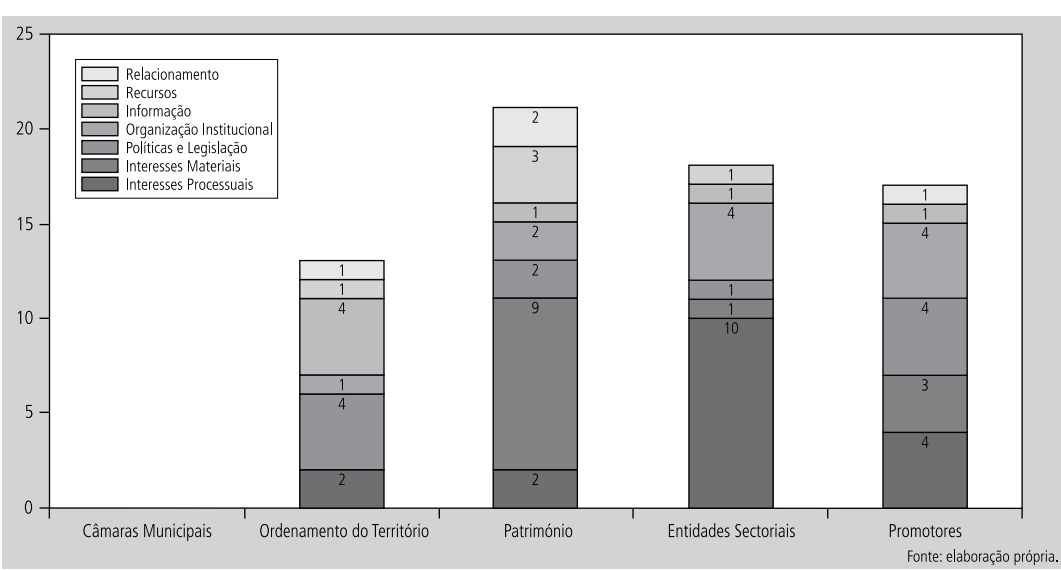


Figura 8 | Distribuição das medidas de melhoria da compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial, por "grupo de atores".

– As medidas propostas pelo grupo dos "promotores" relacionam-se com quatro tipos de fontes de conflito: *Interesses Processuais*, *Interesses Materiais*, *Organização Institucional* e *Políticas e Legislação*, mas sempre com uma orientação para a melhoria da componente estratégica e da eficácia e eficiência do processo de compatibilização entre desenvolvimento do turismo e ordenamento do território.

5. Conclusões

A entrevista aos principais atores públicos e privados com responsabilidade na definição de políticas e intervenções ao nível do desenvolvimento do turismo, do ordenamento do território e do ambiente com impacte no litoral Troia-Melides permitiu clarificar interesses (D) e valores (E) dos atores, algumas questões estruturais (A, B e C)[11] que determinam as características da relação turismo-território e problemas com a informação (F) e de relacionamento entre atores (G), que estão na base dos conflitos que emergem na relação entre turismo e território. Constatou-se que os sete tipos de causas de conflito identificados (A a G) estão todos interligados e mutuamente dependentes uns dos outros. Veja-se, a título exemplificativo, algumas das relações entre as diferentes fontes de conflito abaixo apresentadas.

Conclui-se que uma das principais causas dos conflitos deve-se ao facto do modelo turístico, preconizado para uma zona que representa um dos últimos troços de costa europeia com clima ameno e uma paisagem ímpar por ocupar, assentar em grandes projetos que apresentam numa forte componente residencial (D). A ausência de regulação pública ao nível da política de solos e de instrumentos de tributação fundiária e a existência de uma política de finanças locais centrada na construção (A) fomentou uma preferência pelo desenvolvimento daquele tipo de negócio turístico e fomentou também a escalada do clima de desconfiança (G), que, por sua vez, contribuiu para acentuar o conflito.

Apesar de não existirem soluções organizacionais ótimas, tornou-se evidente nas entrevistas que a estrutura organizacional vigente está longe de contribuir para a eficácia do processo de planeamento (B), refletindo ainda a prevalência de políticas e interesses demasiado sectoriais (A e D), tornando difícil o desenvolvimento de uma visão integrada turismo/território e a adequação dos tempos do ordenamento do território à dinâmica temporal do turismo.

Verificou-se que não existe sequer uma estratégia de turismo ou de conservação da natureza para esta zona (A), quanto mais uma visão integrada e consensual relativa à compatibilização do desenvolvimento do turismo com a preservação e valorização do património territorial (D).

A ausência de uma discussão integrada e concertada relativa à estratégia de desenvolvimento turístico (D) contribuiu para o desenvolvimento de uma série de mal-entendidos e posicionamentos mais radicais (G), que fomentaram a escalada do conflito.

Conclui-se ainda que o relacionamento entre atores do setor público (mais orientados para a administração de meios e não para o alcance de resultados) e privado (orientado para os resultados, nomeadamente a curto e médio prazos) ou entre atores que representam interesses económicos e ambientais é mais difícil (G), e que estes problemas se devem em parte à existência de sistemas de valores muito contrastantes (E).

Admitindo à partida que a base contrastante entre os valores da economia e do ambiente representará sempre uma fonte de conflito (E), é necessário que exista uma maior proximidade entre aquelas duas áreas, numa lógica de aprendizagem mútua (B e G), para tornar mais fácil a compreensão, aceitação e respeito mútuos (postura básica para

[11] A – Políticas e Legislação, B – Organização Institucional, C – Outros constrangimentos estruturais (cf. Figura 2).

tornar viável uma relação mais pacífica entre o turismo e o ordenamento do território). Por exemplo, é fundamental que o ordenamento do território e o ambiente não reduzam a sustentabilidade à dimensão ambiental e que a economia não reduza o desenvolvimento a um crescimento económico implementado à custa de uma perda de recursos territoriais que possuem um valor que não deve ser desconsiderado (custo de oportunidade) (F).

Finalmente, tornou-se evidente que a melhoria das relações de confiança entre os atores (G) está dependente de mais e melhor informação (F), ainda muito escassa, e que qualquer processo de gestão dos conflitos que existem na relação turismo-território exige uma preparação muito maior dos recursos humanos da administração pública (C), bem como a existência de um efetivo poder mediador de conflitos (B).

Referências Bibliográficas

Almeida, J., 2004, *Integração da atividade turística nos instrumentos de gestão territorial. Estudo de caso: o Alentejo Litoral*, Tese de mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Caldeira, J., 2008, As grandes opções da LBPOTU e a agenda necessária à consolidação do sistema de gestão territorial, in DGOTDU – Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (ed.), *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, AAFDL - Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, pp. 33-50.

Caser, U., 2007, *Gestão de Conflitos*, Curso de Participação Pública Ativa, módulo 3: Gestão de Conflitos, Lisboa.

Ehrmann, J., Stinson, B., 1999, Joint fact-finding and the use of technical experts, in Susskind, L., McKearnan, S. e Thomas-Larmer, J. (eds.), *The Consensus Building Handbook: a Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, SAGE Publications, California, pp. 375-399.

Exceltur, 2007, *Estrategias turísticas integradas en los vigentes planes de ordenación del territorio, en zonas del litoral mediterráneo, baleares y canarias*, [http://www.exceltur.org], (Site acedido 8 março 2009).

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2005, *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*, FAO, [http://www.fao.org], (Site acedido 5 janeiro 2010).

Ferrão, J., 2005, Entrevista: João Ferrão, *Revista LVT*, Vol. 3, pp. 8-15.

Ferreira, A., 2007, *Gestão estratégica de cidades e regiões*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Fisher, S., Abdi, D., Ludin, J., Smith, R., Williams, S., Williams, S., 2000, *Working with conflict: skills and strategies for action*, Zed Books, London.

FOC - Fisheries and Oceans Canada, 2005, *Conflict, collaboration and consensus in the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) iniciative, oceans and coastal management*, [http://publications.gc.ca], (Site acedido 10 janeiro 2010).

ICNB - Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (2005), [http://portal.icnb.pt], (Site acedido 10 janeiro 2010).

MAOTDR - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, 2007, *PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa.

Moore, C., 2003, *The mediation process: practical strategies for resolving conflict*, Jossey-Bass, San Francisco.

Morgado, M., 2009, Urbanismo ilegal: uma justiça impossível, *Comunicação no Seminário Política e Justiça,* 30 Maio, Universidade Lusófona, Porto.

Mourato, J., 2009, O território e a (ir)racionalidade da decisão, *Finisterra*, Vol. XLIV(88), pp. 145-164.

Oliveira, F., 2001, *Direito do Ordenamento do Território*, Cadernos CEDOUA, Almedina, Coimbra.

Pereira, M., 2009, Cultura de Planeamento e Governação: contributos para a coesão territorial, *Redes e Desenvolvimento Regional. - 1.º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde, 15.º Congresso da APDR*, 6-11 Julho, Cabo Verde, pp. 816-838.

Ritchie, J., 1999, Interest based formulation of tourism policy for environmentally sensitive destinations, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 7(3/4), pp. 206-239.

RTPI - Royal Town Planning Institute, 2001, *A New Vision for Planning*, [http://www.rtpi.org.uk], (Site acedido 20 setembro 2011).

Sá, A., 2005, *A tributação da propriedade imobiliária como instrumento de política de solos*, Tese de Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Susskind, L., Thomas-Larmer, J., 1999, Conducting a Conflict Assessment, in Susskind, L., McKearnan, S. e Thomas-Larmer, J. (eds.), *The Consensus Building Handbook: a Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, SAGE Publications, California, pp. 99-136.