

Ambiente *versus* Turismo: caminhos de convergência¹²

Jorge UMBELINO

e-GEO Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
Avenida de Berna, 26-C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL)
Tel.: +351.217933519 Fax:351.217977759 e-mail: j.umbelino@fch.unl.pt

Resumo

A relação entre os «representantes» – políticos, dirigentes e técnicos da Administração Pública, empresários, docentes e investigadores, associações diversas, profissionais, comentadores, etc. – dos sectores do Ambiente e do Turismo nem sempre é fácil.

Os defensores da causa ambiental tendem a compreendê-la a montante da actividade turística, interpretando esta como uma simples, mas não raro voraz e desregrada, consumidora de recursos naturais. Ao contrário, quem interpreta este relacionamento pelo ponto de vista do Turismo tem muitas vezes uma opinião fortemente crítica do ambientalismo, considerando que este se manifesta de forma demasiado conservadora e restritiva para um ordenamento dinâmico do território. Ambas estas posições se sustentam em injustificados manicaísmos: o de quem se interpreta como o lado bom da relação Homem/Natureza e o de quem acredita que a iniciativa económica é um valor cuja negação, ou mesmo apenas contenção, é incompreensível.

Creemos que este desnecessário e desvantajoso mal-estar pode e deve ser desfeito; para isso é preciso que ambos os sectores acreditem nas vantagens recíprocas que um bom relacionamento lhes proporciona e, sobretudo, que esta convicção ultrapasse o domínio das palavras e dos conceitos e se instale nas práticas diárias.

Palavras-chave: ambiente, turismo, recursos turísticos, gestão dos espaços naturais.

² O presente conteúdo é, com poucas diferenças, objecto de uma outra publicação do autor, sob o título *Turismo e Ambiente: uma união com justa causa*, incluída nas Actas do Colóquio «Turismo e Ambiente», organizado em Lisboa, em 2003, pela Ordem dos Advogados e pela Escola Superior de Turismo e Hotelaria do Estoril.

Abstract

The relationship between «representatives» - politicians, people of the Public Administration, entrepreneurs, teachers/academics and researchers, associations, opinion makers, among others - of environmental and tourism sectors is not always an easy task.

The environmentalists usually interpret the role of tourism as a simple, but often voracious, consumer of natural resources. On the other hand, this relationship, from the point of view of the tourism sector, has quite often had a strong critical opinion of the environmentalism, considering it as too conservative and restrictive for a dynamic management of the territory. Both are unjustified positions: the ones who interpret themselves as being on the side of right (the Man/Nature relationship) and the others who believe that the economic initiative is a value whose hindrance, or even containment, is not reasonable because it blocks progress.

We believe that this unnecessary and disadvantageous disease can and must be avoided. So, it is necessary that both sectors believe in the reciprocal advantages that a good relationship provides them and overall that this certainty should go beyond words and concepts and must be put into practice.

Keywords: environment, tourism, tourist resources, and management of unspoiled areas.

Résumé

La relation parmi les «représentants» - hommes et femmes politiques, dirigeants et techniciens de l'Administration Publique, entrepreneurs, professeurs et investigateurs, associations, commentateurs, etc. - des secteurs de l'environnement et du tourisme n'est pas toujours facile.

Les défenseurs de l'environnement tendent à la comprendre en amont de l'activité touristique; ils interprètent cette dernière comme une simple, mais parfois vorace, consommatrice de ressources naturelles. En revanche, celui qui interprète ce rapport du point de vue du tourisme a souvent une opinion très critique de l'environnementalisme, car il considère que ce dernier se manifeste d'une forme trop conservatrice et restrictive pour une définition dynamique du territoire. Ces deux positions s'étaient sur des raisonnements manichéistes: les uns se font le porte-drapeau du bon côté de la relation Homme/Nature et les autres croient que l'initiative économique est une valeur dont la négation, ou même une simple restriction, n'est pas raisonnable.

Nous croyons que ce mal-être est inutile et ne pose que des problèmes, il doit donc être dépassé; pour cela, il faut que les deux secteurs croient en les avantages réciproques qu'une bonne relation leur fournit et il faut surtout que cette conviction dépasse le domaine des mots et des concepts et s'installe dans les pratiques quotidiennes.

Mots-clés: environnement, tourisme, ressources touristiques, aménagement des espaces naturels.

1. Apresentação do problema

O conceito de desenvolvimento sustentável foi formalmente proposto no designado *Relatório Brundtland*, um documento produzido em 1987 no âmbito da Comissão das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento. Aí se diz que este é um desenvolvimento que

*“satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações poderem satisfazer as suas próprias necessidades.”*³

Curiosamente, o sector do turismo, que hoje se vê com frequência colocado (ou se coloca) com alguma reserva em relação à causa ambiental, antecipou para si mesmo, em quatro anos, os princípios do desenvolvimento sustentável. De facto, é isso que se depreende da Declaração de Manila da Organização Mundial do Turismo, realizada em 1983:

*“Os recursos (turísticos) disponíveis nos vários Países consistem, em simultâneo, em espaços, equipamentos e valores de base. Estes são recursos cujo uso não pode ser descontrolado, sob pena da sua deterioração ou mesmo destruição. A satisfação da procura turística não pode ser prejudicial aos interesses sociais e económicos das populações das áreas turísticas, ao ambiente e, acima de tudo, aos recursos naturais (que são o elemento fundamental da atracção turística) e aos sítios históricos e culturais”.*⁴

Mais do que este acto precoce, é inequívoca a orientação das principais organizações internacionais do sector do turismo – a OMT e a WTTC⁵ – em favor de práticas ambientalmente responsáveis. A WTTC lançou e gere, desde 1993, o Programa *Green Globe*, uma linha de referência, através de processos de certificação, no incremento de boas práticas ambientais por parte das empresas e comunidades de acolhimento. Ambas estas instituições, em conjunto com o *Earth Council* e em resposta aos princípios emanados da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida por *Cimeira da Terra*, estruturaram, em 1995, uma *Agenda 21* para o

³ World Commission on Environment and Development / WECD (1987). A designação *Relatório Brundtland*, que muitas vezes se aplica a este texto, decorre do nome da então Presidente da Comissão, Gro Harlem Brundtland, Primeira-Ministra da Noruega.

⁴ WTO/OMT (1983).

⁵ A Organização Mundial do Turismo, ainda que também integre instituições não governamentais, é sobretudo uma associação das Administrações Nacionais do Turismo dos Países membros. O World Travel and Tourism Council, ao contrário, é uma associação de cariz privado, vocacionada para a lógica empresarial.

sector do turismo.⁶ A OMT organizou, no mesmo ano, uma Conferência Mundial sobre o Turismo Sustentável, em Lanzarote, Ilhas Canárias, Espanha, da qual resultou uma *Carta do Turismo Sustentável*. Em 1999, na sua 13ª Assembleia Geral, realizada em Santiago do Chile, a OMT aprovou um Código Mundial de Ética do Turismo, onde, entre outras coisas, estes princípios são reafirmados.

Querem estas orientações significar que o sector do turismo é inequivocamente respeitador do Ambiente? Nem tanto, já porque estas referências internacionais não são transponíveis para a Política e o Direito dos diversos Países já porque, por vezes, entre os princípios e a prática vai uma longa distância.

Afinal, que tipo de relacionamento tem o turismo com os principais problemas ambientais da actualidade? Uma tentativa de sistematização dos aspectos mais vezes referidos como tal, na bibliografia científica e na comunicação social, levou-nos à seguinte proposta:

Problema de base

- Estrutura e evolução demográfica

Problemas com ocorrência e expressão à escala Mundial

- Rarefacção da camada de ozono
- Efeito de estufa e sobreaquecimento global

Problemas com ocorrência local mas que têm expressão à escala Mundial

- Desflorestação
- Desertificação
- Chuvas ácidas
- Radioactividade (poluição nuclear)
- Sobre-exploração de recursos naturais não renováveis
- Extinção de espécies raras – diminuição da biodiversidade
- Transformação dos alimentos (transgénicos)

Problemas com ocorrência e expressão maioritária ao nível local

- Ruído
- Poluição dos solos e das águas marinhas e terrestres
- Gestão de resíduos sólidos

Num olhar geral sobre este conjunto de problemas, não nos parece que o turismo possa ser acusado como relevante causador da sua esmagadora maioria. Ao contrário, é fácil perceber que a actividade turística (territórios, agentes económicos e os próprios turistas) tem muito a perder com o agravamento de quase tudo o descrito, o que torna lógica e natural a sua aproximação às preocupações da *causa ambiental*. A título de exemplos, veja-se que: i) a rarefacção da camada de ozono tem implicações directas sobre a procura do produto turístico hoje mais relevante, o *sol e mar*; ii) a possível subida do nível médio da água dos oceanos e mares, em razão do sobreaquecimento global, terá efeitos sobre muitas estâncias balneares; iii) o prejuízo nos ecossistemas e nas paisagens que decorre da desflorestação e da

⁶ WTO/OMT World Tourism Organization; World Tourism and Travel Council; Earth Council (1997).

diminuição da biodiversidade reduz a atractividade turística dos locais afectados; iv) a má gestão dos resíduos líquidos e sólidos prejudica gravemente a imagem dos destinos turísticos.

Em síntese, o turismo sabe que depende do Ambiente, mas a *causa ambiental* nem sempre compreenderá o que tem a ganhar com o turismo, como seja visibilidade para si própria e recursos para a prevenção de maus usos e recuperação de espaços degradados.

O que sempre ocorreu, e ocorre, é uma clara importância dos recursos naturais e dos suportes territoriais na formatação (aparentemente) autónoma dos produtos e destinos turísticos. Os principais produtos turísticos sempre tiveram, e têm, uma forte relação com a Natureza – o *campo*, a *montanha* (*climatismo e neve*), as *termas*, as *praias* – numa evolução histórica que foi fazendo variar estes valores mas nunca os dispensou.

Em tempos recentes, a Natureza vem-se afirmando, ela própria, como um produto turístico específico, que resulta da integração entre os valores naturais e um modo de vida não-urbano, com designações promocionais que podem ser de *Turismo Verde*, *Turismo Ecológico*, etc. Caso diferente é o *Ecoturismo*, que pressupõe uma militância activa em favor da causa ambiental. Coisa diversa, ainda, é o surgimento em Portugal, e noutros países, do *Turismo em Espaço Rural* ou do *Turismo de Natureza*, cuja conceito se pode dividir entre meios específicos de alojamento / animação e um produto turístico que se expressa num determinado tipo de território. E como entender o uso de expressões comerciais como *eco-resort*? No fundo, o *eco-marketing* turístico tem seguido um percurso «de inimigo a aliado», como vem acontecendo com vários outros sectores económicos.

Para fechar este quadro geral de apresentação diremos que a principal e quase única razão que leva os responsáveis e entusiastas da causa ambiental a desconfiar do (criticar o) sector do turismo tem uma relação estreita com o Ordenamento do Território; trata-se, em concreto, da gestão dos usos do solo, com o turismo a surgir muitas vezes como candidato a aproveitar espaços naturais com grande valor ecológico e estético, precisamente porque tem a noção da sua relevância para os potenciais utilizadores.

Mais ainda, o *problema* que o sector do ambiente detecta nem é tanto a actividade turística convencional, mas sim a imobiliária que com frequência lhe está associada. Do mesmo modo, aquilo de que o turismo se pode queixar não é da necessidade e importância da gestão ambiental, mas sim do eventual excesso de burocracia e/ou da incompreensão dos responsáveis pelo sector do Ambiente e Ordenamento do Território, que se pode traduzir num penalizador conservadorismo.

2. O Turismo e o Ordenamento do Território

Na sua relação com o Ordenamento do Território, o Turismo, designadamente em Portugal, é visto como o sector que «escapa» às restrições impostas à construção. Na verdade, para além dos espaços preferenciais que lhe são destinados e cuja designação depende de opções técnicas e da escala geográfica dos planos (por exemplo, Áreas de Desenvolvimento Turístico, Núcleos de

Desenvolvimento Turístico, Unidades Operacionais de Planeamento e Gestão – Turismo, etc.), o Turismo surge frequentemente como a excepção autorizada em áreas de Reserva Agrícola Nacional, Reserva Ecológica Nacional ou Rede Natura, para as quais, à partida, se reconhece uma vocação agro-florestal.

Em espaços com grande valor ambiental e paisagístico, as empresas vocacionadas para a oferta turística, nomeadamente as que oferecem alojamento, encontram fortes razões para antever mais-valias significativas para os seus investimentos, numa dimensão muito superior ao que de melhor podem ambicionar as actividades tradicionais de base rural. Contudo, também é verdade que o elevado investimento que a construção de uma nova unidade de alojamento implica só permite projectar o seu retorno a um prazo relativamente alongado;⁷ o reconhecimento desta realidade foi sedimentando a ideia e a prática de que o conceito de *empreendimento turístico* pode incorporar uma componente imobiliária, que lhe permita uma rendibilidade mais interessante e uma capacidade de *financiamento em processo de construção* que os meios convencionais de alojamento turístico não possibilitam.

Esta *porta de entrada* para o negócio imobiliário em áreas com grande valor paisagístico tem uma medida própria de razoabilidade, mas corre o risco de também enquadrar pretensões abusivas. É por isso que a evolução dos Regulamentos dos PROT, PEOT e PDM⁸ denota um claro aumento da desconfiança perante a imobiliária turística; os zonamentos que se definiam pela autorização de construção de determinado número de *camas turísticas* são, sobretudo em localizações excepcionais, cada vez mais interpretados de forma restritiva, tendo como referência *camas hoteleiras*, para fugir às tipologias de empreendimentos menos *sólidas*, como sejam os aldeamentos, os apartamentos ou as moradias turísticas⁹. Isto para referir os meios de alojamento turístico que a legislação portuguesa actualmente reconhece, nos quais (ainda?) não se integram as residências familiares oficialmente reconhecidas como secundárias ou terciárias.

Por que é que estes *meios complementares de alojamento turístico* podem ser menos eficazes no cumprimento do pressuposto de uma efectiva ocupação do território pela actividade do sector? Através da aplicação (cada vez menos frequente, diga-se), nos espaços que lhe estão destinados, do conceito amplo de *uso predominantemente turístico*, que tem levado à sua interpretação como sendo de 51% dos alojamentos ou número de camas propostos para as operações de loteamento. No caso das moradias turísticas, que, por natureza, são dispersas no espaço, ou dos apartamentos turísticos, em relação aos quais não há exigência de

⁷ É esta razão, associada ao valioso efeito multiplicador dos consumos turísticos e ao bom desempenho social das empresas do sector, designadamente ao nível do emprego, que justificam a discriminação positiva que o Estado usa conceder aos investimentos no turismo.

⁸ Planos Regionais de Ordenamento do Território, Planos Especiais de Ordenamento do Território e Planos Directores Municipais. Ver a Lei de Bases do Ordenamento do Território (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

⁹ Ver o Regime Jurídico da Instalação e do Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos (Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/2002, de 11 de Março) e o Regulamento dos Meios Complementares de Alojamento Turístico (Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 14/99, de 14 de Agosto, e pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2000, de 27 de Abril).

ocupação integral dos edifícios em que se localizam, a possibilidade de mesclar imobiliária geral na percentagem permitida fica automaticamente autorizada.

*São moradias turísticas os estabelecimentos constituídos por um edifício autónomo, de carácter unifamiliar, mobilado e equipado, que se destinem habitualmente a proporcionar, mediante remuneração, alojamento e outros serviços complementares e de apoio a turistas.*¹⁰

São apartamentos turísticos os estabelecimentos constituídos por fracções de edifícios independentes, mobiladas e equipadas, que se destinem habitualmente a proporcionar, mediante remuneração, alojamento e outros serviços complementares e de apoio a turistas.

(...)

O estabelecimento de apartamentos turísticos pode:

- a) Ocupar a totalidade das unidades de alojamento de um ou mais edifícios que formem um conjunto urbanístico coerente;*
- b) Ocupar a maioria das unidades de alojamento de um ou mais edifícios que formem um conjunto urbanístico coerente;*
- c) Integrar apartamentos dispersos em vários edifícios.*¹¹

No caso dos aldeamentos turísticos, para os quais é exigida uma continuidade morfológica e funcional, a aplicação da hipótese antes referida não é tão imediata.

*São aldeamentos turísticos os estabelecimentos de alojamento turístico constituídos por um conjunto de instalações funcionalmente interdependentes com expressão arquitectónica homogénea, situadas num espaço delimitado e sem soluções de continuidade, que se destinem a proporcionar, mediante remuneração, alojamento e outros serviços complementares e de apoio a turistas.*¹²

Contudo, a lei prevê a possibilidade de estes empreendimentos poderem desafectar parte das suas unidades da exploração turística, nos termos que se explicitam:

- 1 - Nos aldeamentos turísticos, pelo menos 50% das unidades de alojamento devem ser afectas à exploração turística do empreendimento.*
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se integradas na exploração turística as unidades de alojamento do aldeamento turístico disponíveis para ser locadas dia a dia a*

¹⁰ Artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 14/99, de 14 de Agosto, e pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2000, de 27 de Abril.

¹¹ Artigos 3.º e 38.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 14/99, de 14 de Agosto, e pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2000, de 27 de Abril.

¹² Artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 14/99, de 14 de Agosto, e pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2000, de 27 de Abril.

turistas pela entidade exploradora do mesmo, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

- 3 - *As unidades de alojamento não se consideram retiradas da exploração turística pelo facto de ter sido reservado aos respectivos proprietários o direito de as utilizarem em proveito próprio por um período não superior a 90 dias em cada ano, nos termos estabelecidos em contrato celebrado entre estes e a entidade exploradora do aldeamento turístico.*¹³

A título de exemplo, vejamos como é que estas matérias foram resolvidas de modo diferente em dois instrumentos de Ordenamento do Território também eles de distintas naturezas. No Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais diz-se que:

A instalação de empreendimentos turísticos nas áreas abrangidas pelos regimes de protecção neste Plano de Ordenamento apenas é admitida nas tipologias, nos formatos e nos desempenhos que a seguir se discriminam:

- a) Projectos de turismo de natureza, nos termos da legislação aplicável;*
- b) Estabelecimentos hoteleiros, com exclusão de motéis, de pensões de 2.ª e 3.ª categorias e de hotéis-apartamentos desde que não afectos exclusivamente à actividade turística;*
- c) Parques de campismo públicos;*
- d) Estabelecimentos de restauração e bebidas.*¹⁴

Já o Plano Director Municipal de Olhão diz que:

*O espaço urbanizável para fins turísticos destina-se predominantemente a estabelecimentos hoteleiros e similares e a conjuntos turísticos, de acordo com a legislação aplicável (...)*¹⁵

Ou seja, se no primeiro caso há uma clara opção por empreendimentos de tipologia e qualidade inequívocas, ou então com expressão visual e impacto territorial reduzidos, no segundo ficou-se pelo “predominantemente a estabelecimentos hoteleiros e similares” e pela aceitação da figura dos conjuntos turísticos; estes últimos constituem-se como grandes empreendimentos cuja qualidade é quase asseguradamente boa mas onde cabe, de facto, a hipótese de inclusão de alguma promoção imobiliária, no que aos aldeamentos turísticos diz respeito, com uma quota, aliás, um pouco mais ampla do que a regulada para a generalidade deste tipo de meios de alojamento.

¹³ Artigo 27.º do Decreto Regulamentar n.º 34/97, de 17 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 14/99, de 14 de Agosto, e pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2000, de 27 de Abril.

¹⁴ Artigo 38.º, n.º 2, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004, de 8 de Janeiro.

¹⁵ Artigo 66.º, n.º 2, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/1995, de 31 de Maio.

São conjuntos turísticos os núcleos de instalações funcionalmente interdependentes, localizados numa área demarcada, submetidos a uma mesma administração, que integrem exclusivamente um ou vários estabelecimentos hoteleiros ou meios complementares de alojamento, estabelecimentos de restauração ou de bebidas e pelo menos um estabelecimento, iniciativa, projecto ou actividade declarados de interesse para o turismo.

(...)

A Direcção-Geral do Turismo (...) pode autorizar as respectivas entidades proprietárias ou exploradoras que o requeiram a desafectar unidades de alojamento da exploração turística nos aldeamentos turísticos neles integrados, até ao limite máximo de 65% das unidades de alojamento desses aldeamentos turísticos.¹⁶

Em suma, veja-se que um zonamento destinado a «uso predominantemente turístico» que seja interpretado de forma minimalista (51% dos processos de loteamento, a que acresce o direito de desafecção total ou parcial nos meios complementares) pode acabar por ter menos de 25% de efectivo alojamento turístico, o que subverte, de forma clara, a sua proposição.

De um ponto de vista afirmativo, a opção pelos meios de alojamento hoteleiros justifica-se quer pela sua inquestionável ligação à actividade turística, quer pela garantia que prestam ao nível da variedade e (pelo menos) razoável qualidade dos serviços. Por outro lado, e sem qualquer dúvida, o sector hoteleiro é, de entre os meios de alojamento turístico, aquele que gera mais emprego (quadro 1).

¹⁶ Artigos 1.º e 18.º do Decreto Regulamentar n.º 20/99, de 13 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 22/2002, de 2 de Abril. Apesar de esta referência ser devida ao Plano Director Municipal de Olhão, aprovado em 1995, pareceu-nos mais útil reproduzir a legislação actualmente em vigor nesta matéria.

**Quadro 1 - Capacidade de alojamento e pessoal ao serviço,
por tipologia dos estabelecimentos turísticos. Portugal, 2002**

	Cap. Alojamento		Pessoal ao Serviço	
	nº	%	nº	%
Hotéis e Pousadas	139726	33,1	30962	65,6
Hotéis	104727	24,8	24965	52,9
Pousadas	2274	0,5	1233	2,6
Hotéis / Apartamentos	32725	7,8	4764	10,1
Motéis, Estalagens e Pensões	47539	11,4	7198	15,3
Motéis	1759	0,4	318	0,7
Estalagens	5186	1,2	1490	3,2
Pensões	40594	9,6	5390	11,4
Apart. Tur. / Ald. Turísticos	52638	12,6	4767	10,1
Apartamentos Turísticos	38115	9,1	3263	6,9
Aldeamentos Turísticos	14523	3,5	1504	3,2
P. Camp / Col. Férias / Pous. Juv	181014	42,9	4264	9,0
Parques de Campismo	171606	40,7	2855	6,1
Colónias de Férias	6350	1,5	1153	2,4
Pousadas de Juventude	3058	0,7	256	0,5
TOTAL	420917		47191	

Fonte: INE

3. Que caminhos para a convergência?

Se as maiores razões de desconfiança, ou mesmo divergência, do Ambiente para com o Turismo, se relacionam com a imobiliária de lazer e turística, como deve o Turismo interpretá-la? Em nossa opinião, e preferencialmente, como um meio para a viabilização, rendibilização ou reabilitação de empreendimentos turísticos em fase adiantada do seu ciclo de vida, não como o centro da actividade turística.

A definição de Turismo proposta pela OMT compreende

as actividades das pessoas durante as suas viagens e estadas fora da residência habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano,¹⁷ com fins de lazer, negócios ou outros.^{18 19}

¹⁷ Para que se distinga das migrações laborais refira-se ainda que dentro da classificação de visitante, o conceito de turista diferencia-se do de excursionista pela exigência de uma estada superior a 24 horas.

¹⁸ Para que, mais uma vez, se distinga das migrações, é necessário que não exista objectivo de remuneração no local de destino.

¹⁹ Esta definição da WTO/OMT (1991) foi aceite e adoptada pela Organização das Nações Unidas em 1993.

Ou seja, pelo menos na perspectiva da procura nada há que obste nem à convivência de meios de alojamento turístico com outras opções funcionais nem à consideração das residências secundárias como um meio de alojamento turístico.

O debate sobre a associação deste tipo de imobiliária ao sector do turismo pode ser bastante rico, dada a variedade e justificada pertinência dos argumentos em presença. Contudo, cremos que, independentemente das designações que lhe possam ser dadas, o que mais importa para a leitura desta função (como, aliás, de qualquer outra) no quadro da produção e gestão de instrumentos de Ordenamento do Território são, sobretudo, três aspectos:

- a) Bens territoriais (recursos de base, infraestruturas, equipamentos) de cujo uso necessita;
- b) Formas de riqueza económica, social e cultural que pode criar;
- c) Direitos / privilégios específicos para o uso do território que lhe possam ser concedidos, em resultado da interpretação dos aspectos referidos em a) e b).

O que pode acontecer de errado é confundir as exigências específicas deste tipo de função territorial com os privilégios atribuíveis a outros sectores, cujo valor de uso seja tido por diferente e destrinchável.

Nesta, como noutras matérias, o Turismo deve assumir princípios de clarificação na sua relação com o Ordenamento do Território. Veja-se, por exemplo, o caso das moradias turísticas; a existência deste meio complementar de alojamento turístico tem, sobretudo, justificação para (muitos) pequenos empreendimentos, designadamente para enquadrar na legislação situações de anterior oferta clandestina; no entanto, a amplitude da sua aplicação tem servido de pretexto para situações que as desvirtuam.

A realização de um suposto empreendimento turístico, em situações em que nada mais é possível construir, com base em dezenas ou centenas de moradias turísticas (que a Administração não pode, por antecipação, negar legalmente como tal), as quais depois, com bastante probabilidade, virão a ser objecto de um processo de cassação das respectivas Licenças de Utilização Turística, por não cumprimento dos respectivos pressupostos, serve o quê, ou a quem? Aos gestores do território, que vêm as suas orientações transformadas? Às Autarquias, que são colocadas perante a escolha entre assumir a irregularidade de construções recentes ou inventar situações excepcionais para as enquadrar na Lei, com os inerentes custos ao nível de infraestruturas e dotação de equipamentos? Aos proprietários de cada uma das moradias, que, salvo oportunistas de ocasião, têm de vencer grandes dificuldades para legalizar as suas casas? Ao Turismo, que só por ali *passa de raspão*? Em síntese, perante este conjunto de inconveniências, não deveria o Turismo bloquear o desvirtuamento do uso deste seu conceito?

Por seu turno, o sector do Ambiente também pode assumir um caminho de convergência com o Turismo, através de uma diminuição das práticas de desconfiança pouco ou nada justificada, como seja, por exemplo, a atitude em relação aos campos de golfe; quando comparados com outras actividades, estes equipamentos serão verdadeiras *más soluções* no que respeita, **conjuntamente**, ao uso dos recursos naturais (incluindo a água), à poluição e aos proveitos que geram?

Os casos de restrição excessiva, para além do seu prejuízo directo, são elementos perturbadores da imagem da *causa ambiental* no âmbito dos representantes do sector do Turismo. Vejamos, a título de exemplo, como se faz a interpretação do Turismo em dois instrumentos de Ordenamento do Território aprovados recentemente, para a área da Barragem do Alqueva: o PROZEA²⁰ e o POAAP²¹.

- No PROZEA, o regime de incompatibilidades por ele suscitado e que obriga à revisão dos PMOT²² da área em apreço só releva dois assuntos: a defesa dos sistemas de protecção e valorização ambiental (o que se compreende facilmente) e os empreendimentos turísticos (o que releva a atitude de desconfiança perante eles);

- No PROZEA, constata-se, no seu ponto 1.4.1. (Enquadramento do Desenvolvimento Turístico), a ausência de Programa Nacional de Ordenamento do Território e de Plano Sectorial para o Turismo, para se concluir da não existência de referências de enquadramento; por que não se considerou, como documento válido para o efeito, o Plano de Desenvolvimento Turístico, mandado elaborar pela Associação das Regiões de Turismo do Alentejo e que é, aliás, um excelente documento?

- No POAPP (embora se realcem os 250 km² da albufeira, os 1100 km de margens e as cerca de 440 ilhas, 100 delas com mais de 1 ha), as restrições são muitas: as ilhas são interditas a qualquer edificação ou reconstrução, só se admitem estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo e, na sequência do D.L. 46/94, de 22 de Fevereiro (artigo 18º), o Turismo tem apenas a 5ª prioridade em caso de conflito no uso da água, depois do consumo humano, da agricultura, da indústria e da produção de energia, e só antes de *outros*, o que revela bem a forma como este sector é (des)valorizado.

Que caminhos para a solução do *problema*? Em termos estruturais, não se vê alternativa para uma relação de verdade e de confiança mútua. Uma posição de assumida conflitualidade, que reportaria a sua gestão para o nível político, não dá garantias de estabilidade e muito menos augura vantagem para quem quer que seja.

No que respeita às relações institucionais, como estas se processam, sobretudo, no sentido «do Ambiente para o Turismo», é este último que tem de fazer a primeira prova do merecimento dessa confiança. De um ponto de vista operacional, e para agilizar procedimentos, impõe-se a aplicação cabal da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, designadamente no que respeita às vantagens da elaboração de um Plano Sectorial para o Turismo.

A Lei de Bases diz que os Planos Sectoriais

²⁰ Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva. Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2002, de 9 de Abril.

²¹ Plano de Ordenamento das Albufeiras do Alqueva e Pedrógão. Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2002, de 13 de Maio.

²² Planos Municipais de Ordenamento do Território. Ver a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

*São instrumentos (...) com incidência territorial da responsabilidade dos diversos sectores da administração central, nomeadamente (...) do turismo.*²³

Por seu lado, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial estipula que

*A elaboração dos planos sectoriais obriga a identificar e a ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, programas e projectos designadamente da iniciativa da Administração Pública, com incidência na área a que respeitam, considerando os que já existam e os que se encontrem em preparação, por forma a assegurar as necessárias compatibilizações.*²⁴

O mesmo diploma, nos seus artigos 38.º e 41.º, estipula que quer a elaboração quer a aprovação dos Planos Sectoriais sejam determinadas através de uma Resolução do Conselho de Ministros, o que assegura, inequivocamente, a sua acção reguladora.

No fundo, trata-se de **regular na generalidade** para não cair na sempre morosa e eventualmente arbitrária análise casuística. Os promotores do sector do turismo que se posicionam numa perspectiva de médio ou longo prazo, logo respeitadora do Ambiente, precisam de saber, com clareza e antecipação, quais as regras que têm de respeitar nesta matéria, esperando, naturalmente, que estas sejam razoáveis e equilibradas; ao contrário, do que não precisam é de indefinições, retardamentos e arbitrariedades nas decisões que lhes respeitam, sob pena de isso limitar ou reorientar a sua capacidade de iniciativa.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, João Ferreira (org.) (2000), *Os Portugueses e o Ambiente*, Celta, Oeiras.
- AMARAL, Augusto Ferreira do (1993), Os planos de ordenamento e o direito português do ambiente, *Revista Ordenamento e Território*, n.º 1, Lisboa.
- BRIASSOULIS, Helen e STRAATEN, J. van der (ed.) (1992), *Tourism and the Environment*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- FENNELL, David (2003), *Ecotourism*, Routledge, London
- HARRIS, Rob; GRIFFIN, Tony e WILLIAMS, Peter (ed.) (2002), *Sustainable Tourism: a global perspective*, Butterworth Heinemann, Oxford.
- HOLDEN, Andrew (2000), *Environment and Tourism*, Routledge, London.
- KUBASEK, Nancy e SILVERMAN, Gary (2002), *Environmental Law*, Prentice- Hall (4ª ed.), London.
- MOWFORTH, Martin e MUNT, Ian (2003), *Tourism and Sustainability*, Routledge, London.
- SMITH, Mick; DUFFY, Rosaleen (2003), *The ethics of Tourism Development*, Routledge, London.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato (1994), *Regressar à terra – Consciência ecológica e política de ambiente*, Fim de Século, Lisboa.

²³ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, artigo 9.º, n.º 3.

²⁴ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, artigo 38.º, n.º 3.

- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT / WECD (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, New York
- WTO/OMT Organização Mundial do Turismo (1983), *Declaração Final da Cimeira de Manila*, (Filipinas).
- WTO/OMT (1991), *Conferência Internacional sobre Estatísticas de Viagens e Turismo*, Otawwa, Canadá.
- WTO/OMT Organización Mundial del Turismo (1995), *Carta del Turismo Sostenible*, OMT, Lanzarote.
- WTO/OMT World Tourism Organization; World Tourism and Travel Council; Earth Council (1997), *Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry*, OMT, Madrid.
- WTO/OMT Organização Mundial do Turismo (1999), *Código Mundial de Ética do Turismo*, DGT, Lisboa.
- WTO/OMT World Tourism Organization (2000), *Sustainable Development of Tourism. A compilation of good practices in SME*, OMT, Madrid.
- WTO/OMT World Tourism Organization (2003), *Sustainable Development of Ecotourism. A compilation of good practices in SME*, OMT, Madrid.
- YEARLEY, Steven (1992), *A Causa Verde*, Celta, Oeiras.