

# **CAPÍTULO V - POLÍTICAS DE TURISMO URBANO: PLANEAMENTO E GESTÃO DO TURISMO URBANO SUSTENTÁVEL**

*“(...) this last question is particularly relevant in local politics. Is the city a product to be sold on the tourism market and/or as a location in which to invest money? Or is a city a place to live, where people can express themselves, even if it is in terms of resistance to, rather than rejoicing in, the dominant culture” (Bramham et al., 1989: 4; in Hall, 1996)*

*“Politics is about control. At the local, regional and national levels, various interests attempt to affect the determination of policy, policy outcomes and the position of tourism in the political agenda” (Hall, 1991; in Hall, 1994: 12)*

*“The future will be predominantly urban, and the most immediate environmental concerns of most people will be urban ones” (World Commission on Environment and Development, 1987: 255; in Haughton e Hunter, 1994: 9)*

## **5.1. PLANEAMENTO TURÍSTICO**

### **5.1.1. Planeamento turístico: definição, características, estádios ou fases**

O turismo cultural no espaço urbano está cada vez mais disseminado, à medida que se solidificam processos como a turistificação da cidade e da cultura.

No âmbito destes processos, torna-se premente a necessidade de (re)pensar o “desenvolvimento turístico”, de uma forma integrada e abrangente, assente em conceitos como desenvolvimento sustentável, contextualizado quer em termos sectoriais (turismo) quer em termos espaciais (da cidade e seus centros históricos).

A intervenção no turismo urbano deverá então assentar no planeamento e gestão da cidade e não apenas no planeamento e gestão do turismo. O planeamento raramente está devotado exclusivamente ao turismo; em vez disso, planeamento turístico tende a ser uma amálgama de considerações económicas, sociais e ambientais que reflectem a diversidade de factores que influenciam o desenvolvimento do sector.

Porém, gestão e planeamento não são neutrais nem ocorrem num vácuo político, planear é político, planear é pluralístico. É por isso que o planeamento turístico tenderá a ser influenciado principalmente pela ideologia do Estado/nação e respectiva interpretação de metas económicas, sociais, ambientais, entre outras. Neste contexto, assume-se com frequência a coincidência entre o planeamento e a política de turismo. Tal tem a ver com o facto de na elaboração da política, o planeamento se assumir como um processo político essencial, onde é necessário gerir a dominância de determinados interesses e valores protagonizados por diferentes grupos (Hall, 1994: 35; Hall, 2000: 7). O estudo dos aspectos do poder é vital para a política de turismo porque o poder governa em

interacção com os indivíduos e organizações, influenciando ou tentando influenciar a formulação da política de turismo e a forma como é implementada.

Planeamento é “uma actividade eminentemente política, e por isso, deverá ser estratégico e integrador, orientado para a acção, proactivo e com continuidade. Planear já não é mais a mera feitura de planos, mas antes o assumir da flexibilidade e dinamismo que acompanham as crescentes complexidades e mutações dos nossos dias” (Gunn, 1988: 16).

Se fizermos uma breve retrospectiva sobre a evolução do planeamento turístico, verificamos que até meados da década de 20, período em que vigorava o planeamento clássico, o planeamento turístico é praticamente inexistente. De acordo com Torkinsen (1992) é difícil observar uma componente de distinção entre o planeamento turístico e planeamento global no período clássico, principalmente porque nessa fase não se pode falar de turismo mas sim de recreação (in Costa C., 1996: 31).

É após a década de 20 que o planeamento turístico começa a ganhar identidade própria<sup>1</sup>, uma vez que o turismo passa a ser visto através de um ponto de vista sistémico e enquadrado nas políticas governamentais. Com o pós-guerra, a partir de meados dos anos 50 e 60, confirmada a crescente capacidade do turismo gerar lucros, um vasto número de organizações privadas e públicas são atraídas para este sector. As privadas visando o lucro, as públicas visando potenciar beneficentemente o impacte económico do turismo sobre a balança de pagamentos, rendimento, emprego, investimento, em suma potenciar os efeitos multiplicadores do turismo. É neste contexto que o turismo se organiza, com os privados a tentar atingir o objectivo lucro e com o sector público a tentar generalizar esse lucro à sociedade. As décadas de 60 e 70 assistem a um planeamento turístico dominado por objectivos económicos e pela designada racionalidade económica: - o lucro impõe-se (sempre) ao social, as estratégias ambientais primam ainda pela ausência (Costa, C., 1996: 47-49).

Como salienta um balanço da OMT (1980), dos anos 60 até finais dos anos 70, existem sérias lacunas relativamente ao planeamento turístico, nomeadamente na falta de integração do turismo nos objectivos sociais e económicos e na articulação das questões ambientais às políticas turísticas.

O planeamento turístico ganha ênfase fundamentalmente a partir da década de 80. A década de 80 é marcada pelo acelerar de um processo de mutação e maturação do planeamento turístico<sup>2</sup>. Vários são os modelos estruturados valorizadores do contexto integracional: - integração espacial, integração sectorial e integração intra e inter-grupos. Destacam-se o modelo de planeamento do lazer de Baud-Bovy (1982 – PASOLP: *Products analysis sequence for outdoor leisure planning*<sup>3</sup>), o modelo sistémico integrativo de Getz (1986 - *Integrative systems model of tourism theory and practice*<sup>4</sup>), o modelo de planeamento turístico de Mill e Morrison (1985), o processo de planeamento regional estratégico de Gunn (1988) e uma abordagem compreensiva do planeamento do desenvolvimento do turismo (Inskeep, 1991), entre outros.

Ainda no relativo à década de 80, Brindley et al. (1989) referem a existência de seis grandes filosofias/correntes de planeamento “pós-racional” a operar em simultâneo, são elas:

- *regulative planning* (adaptado a circunstâncias em mutação);
- *trend planning* (estabelecendo linhas de orientação/condução para o sistema);
- *popular planning* (acentuando o papel das comunidades);
- *leverage planning* (por estimulação do mercado);
- *public investment planning* (direccionado para as mudanças a nível urbano);
- *private-managing planning* (como suporte à actividade privada). As últimas três correntes referidas tendem a deter uma maior expressividade na década seguinte (in Costa C., 1996: 63-64).

Na década de 90, embora o sector público tenha perdido representatividade em vários domínios (exemplo: desnacionalização de empresas), nos domínios sociais e ambientais a sua influência tende a aumentar. Costa C. (1996) destaca um conjunto de tendências, entre as quais se salientam:

- os processos de planeamento tendem a ser mais pragmáticos, isto é, preocupam-se em não perder de vista a resolução dos problemas;
- a relação entre organizações públicas e privadas tendem a conduzir a que o planeamento assuma um papel de coordenação dos investimentos do sector privado;
- a aprendizagem do processo de globalização tende a constituir-se como fundamental, uma vez que muitas empresas detêm hoje relações privilegiadas mais a nível transnacional do que nacional.

Hall (2000: 11), fazendo uma retrospectiva da investigação no domínio do planeamento turístico, depois de referir que nos anos 80 e inícios dos anos 90 o planeamento era perspectivado no âmbito da tradição do planeamento regional e urbano (Getz, 1986, 1987; Inskip, 1991), salienta que nos anos mais recentes, com a ascensão do ecoturismo e da sustentabilidade no contexto económico-político-ambiental, o planeamento turístico tem vindo a ser simultaneamente influenciado por desenvolvimentos analíticos no domínio do planeamento ambiental (Inskip, 1987; Dowling, 1993, 1997; Hunter e Green, 1995) à medida que tem vindo a ser dada atenção crescente à sua relação com a política (Hall e Jenkinsm, 1995; Davidson e Maitland, 1997; Hall et. Al., 1997). Esta evolução, conduziu a que na actualidade se conceba planeamento turístico não apenas como um exercício de planeamento e ordenamento do território (*land use planning*), quer a nível regional quer a nível local, mas que vá mais além ...

Planeamento turístico ocorre sob uma variedade de formas (desenvolvimento, infraestruturas, uso da terra e dos recursos, organização, recursos humanos, promoção e marketing), estruturas (diferentes governos, organizações quase e não governamentais), escalas (internacional, transnacional, regional, local, de lugar) e em diferentes tempos (para desenvolvimento, implementação, avaliação e o atingir satisfatório dos objectivos de planeamento) (Hall, 2000; in Page e Hall, 2003: 249).

As actividades relacionadas com o turismo precisam de ser concebidas como ocorrendo num *continuum* de planeamento de actividades relacionadas da escala local para a global e de um planeamento e ordenamento do território a nível local até uma política orientada a nível global.

### **Estádios de planeamento turístico**

O planeamento turístico “está preocupado com a antecipação e regulação da mudança no sistema para promover um desenvolvimento ordenado e para aumentar os benefícios sociais, económicos e ambientais do processo de desenvolvimento. Para fazer isto, o planeamento torna-se uma sequência ordenada de operações, para se atingir metas individuais ou para equacionar entre várias metas” (Murphy, 1985; in Page, 1995: 170).

Enquanto processo sequencial, com um número determinado de etapas ou estádios, distinguimos os adiantados pela OMT (1993a) (quadro 5.1).

Quadro 5.1. Etapas ou estádios de planeamento turístico

	<b>etapas</b>	<b>descrição das etapas</b>
1º	preparação do estudo	compreende o período em que a(s) autoridade(s) de planeamento, geralmente organizações governamentais locais (podem não ser as únicas envolvidas), toma(m) a decisão de formular o estudo e estruturar o plano.
2º	determinação de objectivos	delimitação dos principais objectivos que fundamentam o estudo. McIntosh e Goeldner (1986) identificam cinco grandes objectivos de planeamento turístico, nomeadamente: - providenciar um trabalho que aumente o <i>standard</i> de vida dos residentes locais através dos benefícios económicos do turismo; - desenvolver infraestruturas e providenciar <i>facilities</i> de recreação quer para residentes quer para visitantes; - assegurar que os tipos de desenvolvimento no seio dos centros de visitantes e <i>resorts</i> sejam apropriados aos objectivos destas áreas; - estabelecer o desenvolvimento de um programa que seja consistente com a filosofia cultural, social e económica do governo e as pessoas da área anfitriã; - otimizar a satisfação do visitante. Os objectivos não podem estar dissociados das finalidades de planeamento turístico (in Hall, 1994: 168). Os objectivos de planeamento podem ser económicos e não económicos, mas para serem atingidos requerem a combinação de acções nacionais, inter-regionais, regionais e locais (Vellas, 1985: 180). Ainda no relativo aos objectivos, cabe salientar a sua diversidade, e a premência em serem mensuráveis, acessíveis e acompanhados de calendarização (Cazes, Lanquar e Reynouard, 1993: 14).
3º	análise ( <i>survey</i> ) de todos os elementos (análise, medição, avaliação)	tende a incluir um inventário de recursos turísticos bem como a determinação da natureza da economia do turismo. Isto requer a colecta de informação relativa à procura e à oferta de recursos turísticos pelo que o planeamento do turismo deve fazer esforços para conseguir o equilíbrio entre a oferta e a procura, de forma a possibilitar um correcto desenvolvimento do turismo. Este correcto desenvolvimento do turismo requer a compreensão das características e tendências do mercado, devendo recorrer à sua segmentação. Paralelamente, deve verificar-se a avaliação da disponibilidade de investimento e capital para futuros desenvolvimentos. O conjunto de organizações do sector privado e público, com envolvimento no turismo,

		também deve ser identificado.
4º	análise e síntese dos resultados	prevê um processo de análise da informação gerada pelo segundo estágio de investigação; prevê também a delimitação da base de formulação do plano. “Analisam-se dados estatísticos e utilizam-se técnicas tais como avaliação de activos, análise de mercado, desenvolvimento de planeamento, análise de impacto, entre outros” (Cooper, Fletcher, Gilbert, Wanhill, 1993).
5º	formulação de políticas e do plano	envolve a interpretação da informação recolhida no estágio anterior, no sentido de providenciar um conjunto de opções possíveis de desenvolvimento ou diferentes cenários para turismo em determinado tipo de espaço. O procedimento usual é construir um esboço do desenvolvimento do plano baseado em opções de política. De acordo com Acernaza (1985), a política de turismo determina a direcção e as acções que precisam de ser desenvolvidas para se atingirem determinadas metas. O autor argumenta que existem três elementos a considerar no que respeita às políticas de turismo: - satisfação do visitante, protecção ambiental, o assegurar da existência de recompensas adequadas para os que promovem o desenvolvimento e investem.
6º	considerações e recomendações	compreende a fase durante a qual o plano é colocado à apreciação da autoridade de turismo e local para escrutínio e comentário internos.
7º	implementação e monitorização do plano	compreende a colocação em marcha do plano. Pode ser necessário averiguar alguns aspectos legislativos para operacionalizar algumas das suas vertentes. A equipa precisa também de reconhecer as prioridades e implicações políticas de se implementarem certos aspectos do plano face à restrição dos fundos públicos.
8º	revisão periódica	pressupõe um processo de <i>feed-back</i> na progressão do plano. Perante o reconhecimento de que a implementação do plano é uma das fases mais difíceis, assume-se que a falha do processo nesta fase pode advir de múltiplos aspectos, entre os quais se distinguem: - falhas em gerar interesse nos agentes de desenvolvimento; incapacidade para introduzir a legislação necessária para controlar o processo de desenvolvimento do uso dos solos; falhas em coordenar o sector público e privado de modo a que desentendimentos e malentendidos tendam a causar condicionantes na oferta de serviços e <i>facilities</i> que, em última instância, afectam o produto de lazer e a experiência turística; falta de fundos do sector público para implementar o plano completamente; infraestruturas inadequadas e provisão de transportes; impossibilidade de reconhecer a oposição pública ao desenvolvimento do turismo. Em consequência, os itens mencionados estão sujeitos a uma revisão periódica .

Fonte: Elaboração própria com base na OMT (1993) e Page (1995)

Pelo que foi dito apercebemo-nos que planear pressupõe a consideração de um conjunto de objectivos, análise, formulação do plano, recomendações e implementação, seguido de uma gestão contínua.

Nas diferentes etapas de planeamento está sempre presente a preocupação com as consequências da manipulação de numerosos factores de desenvolvimento turístico. Gunn (1994a) identifica uma hierarquia de dependências entre esses factores. Esta hierarquia revela muitos dos aspectos expostos aquando da análise sistémica do turismo,

fornecendo uma base essencial para o planeamento do turismo. Segundo esta hierarquia, para que seja possível um incremento na participação turística da região, são necessários, por um lado, mais estímulos ao mercado e, por outro lado, um maior desenvolvimento da oferta. Sendo assim, no planeamento turístico, é muito importante conhecer aprofundadamente os recursos e os mercados. É igualmente importante actuar em dois tipos de planeamento em concertação, nomeadamente um “plano do lado da oferta” (actualizado regularmente) e uma “acção de planeamento contínua”.

No que diz respeito às variáveis associadas ao desenvolvimento dos recursos, e recorrendo à exposição de Gunn (1994a: 131), “se alguma coisa de essencial tem de acontecer numa região turística, as alterações na oferta - fornecendo mais para as pessoas verem e fazerem - tornam-se muito importantes”. Uma região tem de agir sobre os factores da oferta se quer aumentar ou melhorar as atracções, os equipamentos de transporte, alojamento e outros serviços, ou seja, se quer agir sobre os geradores de impactos económicos. Por conseguinte avança com aquilo que designa por “plano do lado da oferta” (Gunn, 1988: 225-229), para uma região específica, ilustrado em cinco passos/estádios, que em muito se assemelham aos adiantados pela OMT (definição de objectivos, investigação dos factores de desenvolvimento, síntese e conclusões, conceptualização, recomendações).

Neste seu processo de planeamento regional do turismo, Gunn (1988: 214) adopta uma aproximação estratégica ao planeamento onde estão presentes três níveis:

- planeamento turístico contínuo assente na colaboração entre os agentes dos sectores público e privado;
- planeamento estratégico turístico providenciando linhas de orientação e conceitos no programa de desenvolvimento;
- planeamento turístico local que evita desenvolvimentos esporádicos que deverão estar integrados com objectivos de planeamento.

Os três níveis descritos por Gunn (1988) estão enquadrados num moroso processo de decisão que visa o desenvolvimento de um plano turístico onde a comunidade deverá ter um envolvimento máximo. Todo o processo de planeamento está envolvido com políticas urbanas, particularmente com o processo de tomada de decisões relacionado com a escassez de recursos públicos. Quando o complexo político de representantes eleitos muda, há um potencial para a descontinuidade nas prioridades políticas para o planeamento do turismo e seu desenvolvimento (Page, 1995: 191). Para estes três níveis serem atingidos dever-se-á encadear as “metas definidas com a investigação e a síntese que vai ao encontro do estado conceptual do planeamento no turismo e finalmente a fase de recomendações”.

Quanto à “acção de planeamento contínua” enquadra-se num contexto de mudança acelerada no ambiente urbano onde se torna necessário o planeamento enquanto processo contínuo. Planeamento é visto como um sistema interactivo onde cada sector, com ligações aos diversos componentes do sistema, não está sujeito a um nível superior de planeamento. Gunn (1988) defende, então, que cada sector, por sua própria iniciativa, deve interagir com todos ou outros (sectores) num processo próprio de decisão. E, não dependendo de nenhum processo burocrático ou hierarquia de planeamento, esse sector tem de tomar consciência que pode capitalizar, no seu próprio interesse, essa interactividade.

Em todo este processo, deverá haver uma cooperação estreita entre o número de agentes/actores envolvidos na indústria local, ao mesmo tempo que o planeamento deverá reconhecer a ligação simbiótica entre o turismo e a comunidade anfitriã. Paralelamente, residentes e empresas turísticas deverão ter informações e relações regulares com as autoridades do planeamento sobre planos futuros e sua progressão. Um planeamento adequado dos aspectos físicos, legais, promocionais, financeiros, económicos de mercado, de gestão, sociais e ambientais, irá ajudar a integrar os benefícios do desenvolvimento turístico.

Segundo Inskeep (1991: 235), o processo de planeamento para o turismo urbano e outras formas de turismo é sensivelmente idêntico ao planeamento de *resorts*, ele prevê:

- avaliação do produto turístico e do mercado;
- selecção de lugares especiais a desenvolver;
- planeamento conceptual e uma análise prospectiva para determinar se o conceito de desenvolvimento é economicamente viável e não é gerador de impactos ambientais e sócio-culturais negativos;
- análise ambiental e da capacidade de carga e relações da comunidade;
- análise detalhada das relações regionais;
- determinação das *facilities*, uso da terra e requisitos infraestruturais;
- formulação do plano, incluindo a delineação de alternativas ao próprio plano;
- avaliação da tese, e selecção do plano;
- avaliação do impacto ambiental e sociocultural;
- análise da executabilidade/fiabilidade (*feasibility*) económica e financeira. Estes aspectos constam dos estádios ou passos referidos.

Ou seja, um plano turístico deverá considerar as componentes do seu sistema: - alojamento, transportes, atracções e actividades turísticas, infraestruturas, outras *facilities* e serviços, elementos institucionais.

No que se reporta ao domínio mais abrangente da política de turismo, diríamos, tal como Crozier (1964), que o estudo da política de turismo envolve a consideração das seguintes áreas:

- a natureza política do processo de elaboração da política de turismo;
- a participação pública no planeamento turístico e processo político;
- as fontes de poder na elaboração da política;
- o exercício da escolha por funcionários do sector público no complexo da política do ambiente;
- percepções da eficiência das políticas turísticas (in Hall e Jenkins, 1995: 3).

Neste âmbito de ideias, distinguimos o modelo de política turística de Edgell (1990):

$$P = f(G) + f(R) + f(E),$$

onde: P = desenvolvimento da política turística, G = objectivos e metas, R = recursos disponíveis, E = condições pré-existentis, f = função de (in Costa C., 1996: 82).

Para Edgell (1990), o modelo de política do turismo estabelece uma série de objectivos em função por um lado, de um conjunto de metas associadas às necessidades dos destinos e por outro, em função de condicionantes externas (clima, economia, mercado, energia, ...) e internas (qualidades das atracções e *facilities*, disponibilidade do investimento, disponibilidade de terra, mão-de-obra) (in Burns, 1995: 186). Estes objectivos tendem a ser satisfeitos através de um conjunto de políticas, programas ou estratégias. Os responsáveis do processo de decisão, no desenvolvimento de uma

política de turismo, devem ter em consideração os aspectos referidos, ou seja, as metas, as necessidades e as condicionantes. Neste quadro lógico, fica então implícito que quem define e elabora as políticas também é por sua vez influenciado pelas condições sócio-culturais prevalecentes.

Para finalizar, distinguimos ainda a formulação de uma política no destino, por parte da autoridade pública do destino, onde se consideram os seguintes estádios:

- 1º) revisão da situação actual, da sua recente evolução, do seu estado no ciclo de desenvolvimento e mudanças;
- 2º) análise dos pontos fracos e fortes (SWOT);
- 3º) identificação do(s) produto(s) e mercados prioritários: identificação mais alargada das oportunidades do mercado e sua comparação com recursos e capacidades do(s) produto(s);
- 4º) selecção de prioridades e examinação de custos e benefícios;
- 5º) formulação de opções políticas (em processo de comunicação com o sector privado e operacional, outras agências do governo - locais ou nacionais, residentes);
- 6º) estabelecimento de objectivos e alvos;
- 7º) preparação do plano de desenvolvimento e de *marketing*;
- 8º) estabelecimento do processo de monitorização para medir a *performance* (Lickorish, 1994: 124).

### **5.1.2. Abordagens de planeamento turístico**

No domínio do planeamento turístico podemos destacar, segundo Getz (1987), quatro grandes abordagens, são elas:

- *booterism*;
- abordagem orientada para a indústria económica;
- abordagem físico-espacial;
- abordagem orientada para o bem-estar da comunidade.

O autor referido salienta que estas quatro tradições não se excluem mutuamente nem são necessariamente sequenciais. Contudo, constituem uma forma de análise das diferentes perspectivas de planear o turismo. Cada uma destas abordagens está associada a um conjunto de métodos de planeamento e investigação assim como a um conjunto de modelos e problemas.

A primeira abordagem referida, o *booterism* (“ganho”), é considerada uma abordagem simplista onde o turismo é visto como um atributo positivo para um dado lugar e para os seus residentes. Neste contexto, os recursos de determinado ambiente (por exemplo o urbano) deverão ser antevistos como activos para o desenvolvimento do turismo, sem se entrar em linha de conta com os impactos negativos que o turismo pode ocasionar nesse ambiente. Em consequência, os residentes locais não são incluídos no processo de planeamento e não é dada a adequada atenção à questão da capacidade de carga. Sob estes pressupostos, *booterism* pode ser visualizado como uma forma de “não planeamento turístico” (*form of non-tourism planning*) (Hall 1991; Page, 1995: 77).

Nesta tradição de planeamento turístico, os pressupostos subjacentes à acção são: “o turismo é intrinsecamente bom”, “o turismo deve ser desenvolvido”, “os recursos

naturais e culturais devem ser explorados”, “a indústria turística deve encabeçar o desenvolvimento” (Hall, 2000: 22). Em consequência, a grande questão a que este tipo de planeamento procura dar resposta prende-se com a determinação do número de turistas que pode ser atraído e acolhido em determinado lugar, o que nos remete para a aplicação de métodos associados à promoção, relações públicas, publicidade, delimitação de objectivos de crescimento, associados por sua vez à construção de modelos de previsão da procura.

Na actualidade, o “*bouterism* continua a ser praticado ... por dois grupos de indivíduos: políticos cujas crenças filosóficas ou pragmáticas são de que o crescimento económico deve ser sempre promovido; e por aqueles que perspectivam ganhos financeiros com o turismo” (Page, 1995: 177).

A “abordagem orientada para a indústria económica” está bastante disseminada e tem sido adoptada por muitas localidades (por exemplo cidades) que vêem o turismo como uma indústria que pode gerar benefícios económicos, nomeadamente a nível da criação de emprego e de oportunidades de desenvolvimento. O conceito de turismo é utilizado para atrair visitantes de gastos elevados (tendencialmente). As metas económicas, tendo precedência relativamente a metas sociais e ambientais assim como relativamente à experiência do visitante e respectivo nível de satisfação, são vistas como prioritárias.

Os problemas de planeamento que se levantam têm a ver com o facto do turismo poder ser utilizado como um pólo de crescimento e se pretender a maximização dos multiplicadores de emprego e rendimento, assim como têm a ver com a reflexão sobre a possibilidade de influenciar as escolhas do consumidor e providenciar um valor económico para os objectivos de conservação e para as externalidades. Os métodos associados são vários, destacando-se a análise da oferta e procura, a análise custo-benefício, o desenvolvimento de incentivos, a segmentação do mercado. No que se refere aos modelos, podemos encontrar processos de gestão, planos de turismo, motivação, determinação de impactos económicos e dos multiplicadores económicos, e ainda o estabelecimento dos preços hedónicos (Hall, 2000: 22).

A “abordagem físico-espacial” assenta na tradição de teorias da geografia e economia sobre o uso dos solos (*land use*) e nos trabalhos de planeadores que adoptam uma abordagem racional para planear o ambiente urbano (Gunn, 1994; Inskip, 1991; Dowling, 1997; in Hall, 2000: 22). Nesta abordagem, o turismo incorpora uma dimensão ambiental e entra em consideração com a capacidade de carga dos recursos turísticos dentro da cidade. Entra igualmente em consideração com a manipulação dos padrões de viagens e fluxo de visitantes, gestão das visitas/visitantes, concentração e dispersão dos visitantes, determinação de áreas ambientais sensíveis (Hall, 2000: 22).

As diferentes estratégias de planeamento, baseadas em princípios espaciais, são utilizadas para concentrar os visitantes em áreas-chave ou para promover a sua dispersão para evitar a sobre-concentração e conflitos. Entre os métodos utilizados destacam-se os estudos ecológico-ambientais, a avaliação dos impactes ambientais, o planeamento regional e estudos perceptuais. No que se reporta aos modelos associados a estes métodos, destacam-se modelos de determinação dos impactes físicos, os LAC (limites de mudança aceitável – *limits of acceptable change*), os ROS (espectro de oportunidades recreacionais – *recreational opportunity spectrum*), os TOS (espectro de

oportunidades turísticas – *tourism opportunity spectrum*), ciclos de vida dos destinos (Hall, 2000: 22).

Críticas a esta abordagem chamam a atenção, por exemplo, para o facto de ela negligenciar os impactes culturais associados ao turismo urbano (Page, 1995: 177) .

A “abordagem orientada para o bem-estar da comunidade” tem os seus fundamentos no trabalho de Murphy (1985, 1988) e teve o seu desenvolvimento com autores como Blank (1989), Getz (1991), Macbeth (1997). Esta abordagem defende o máximo de envolvimento da comunidade local no processo de planeamento. Em conformidade, defende que os modelos de planeamento *top down* tradicionais, onde os planeadores definem uma agenda de necessidades, devem sofrer alterações no sentido de passarem a incorporar as necessidades e desejos da comunidade local no processo decisional e de planeamento e se constituam como *bottom-up*. Noutras palavras, o planeamento turístico comunitário deve reconhecer que na satisfação das necessidades locais também é possível satisfazer simultaneamente as necessidades dos turistas. Em consequência, o planeamento turístico, ao reconhecer as linhas orientadoras aceitáveis para o desenvolvimento do turismo, deverá considerar a importância da criação de benefícios sociais e culturais para a população local assim como a importância de entrar em linha de conta com princípios económicos e ambientais.

Alguns modelos associados a esta abordagem são então a adopção de uma visão ecológico-ambiental da comunidade, o estabelecimento de capacidades de carga sociais, e determinação do multiplicador social e de mudanças nas atitudes (Hall, 2000: 22).

Haywood (1988) evidencia, no entanto, problemas práticos na implementação destes planos, decorrentes, na sua maioria, da dificuldade em estruturar parcerias de sucesso na realidade. Contudo, o princípio de “planeamento orientado para a comunidade” considera o turismo como uma indústria de sucesso que se auto-perpetua e cujas necessidades de ser planeada e gerida como uma indústria de recursos renováveis, baseada nas capacidades locais e na tomada de decisão da comunidade (in Page, 1995: 177).

### **5.1.3. Planeamento do turismo sustentável: definições e princípios**

A definição e princípios de desenvolvimento do turismo sustentável (DTS) remete-nos para a consideração de um conjunto de marcos mundiais e europeus de referência (quadro 5.1) que têm vindo a contribuir para o estabelecimento de práticas de gestão e planeamento sustentável.

## Quadro 5.2. Desenvolvimento sustentável – marcos de referência

Contexto Mundial	Contexto Europeu
<ul style="list-style-type: none"><li>. 1972 – Conferência de Estocolmo sobre Ambiente Humano, ONU, Estocolmo</li><li>. 1987 – Relatório Brutland – “O Nosso Futuro Comum” – adota o conceito de Desenvolvimento Sustentável</li><li>. 1992 – Cimeira da Terra, Conferência Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento – Agenda 21, ONU, Rio de Janeiro</li><li>. 2000 – Declaração do Milénio, ONU</li><li>. 2002 – Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, México, ONU</li><li>. 2002 – Doha Ministerial Conference, ONU</li><li>. 2002 – Cimeira de Joanesburgo, Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ONU</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>. 1992 – 5º Programa de Acção em Matéria de Ambiente “Para um Desenvolvimento Sustentável” (1993-2000)</li><li>. 1997 – Tratado de Amsterdão</li><li>. 1998 – Conselho Europeu de Cardiff, 2000</li><li>. 2000 – Estratégia de Lisboa</li><li>. 2001 – Conselho Europeu de Gotemburgo</li><li>. 2002 – Conselho Europeu de Barcelona</li><li>. 2002 – 6º Programa Comunitário de Acção em Matéria de Ambiente (2001-2010)</li></ul>

Há cerca de 30 anos atrás, em Estocolmo (1972), há o estabelecer da necessidade de dar resposta à crescente degradação ambiental. Dez anos mais tarde, na Cimeira Mundial sobre o Ambiente e Desenvolvimento (Rio, 1992), reconhece-se que a protecção ambiental e o desenvolvimento económico-social são fundamentais ao desenvolvimento sustentável (DS). Para atingir este tipo de desenvolvimento foram adoptados um programa de acção global designado “Agenda 21”<sup>5</sup> e a Declaração do Rio. Na “Agenda 21”, sob o pressuposto da implicação de todos os agentes envolvidos, recomendam-se três pólos de intervenção, nomeadamente “a acção económica”, “o desenvolvimento social e a luta contra as desigualdades” e “a conservação dos recursos naturais e do ambiente”.

Entre a Cimeira do Rio (1992) e a de Joanesburgo (2002) decorreram algumas conferências, sob os auspícios das Nações Unidas, determinadas em consolidar uma visão compreensiva do futuro da humanidade. Na Cimeira de Joanesburgo - Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (*Report of the World Summit on Sustainable Development*, Joanesburgo, 2002) - há o reafirmar de uma “visão de DS”.

Quanto à política da União Europeia (EU) para o DS, ela foi introduzida através do 5º Programa de Acção em Matéria de Ambiente (1992) e reforçada com a adopção do Tratado de Amsterdão e com o 6º Programa de Acção em Matéria de Ambiente (quadro 5.1). Este último estabelece como áreas de intervenção o “enfrentar as alterações climáticas”, a “protecção da natureza e vida selvagem”, a “acção para o ambiente e saúde”, a “utilização sustentável dos recursos naturais e gestão de resíduos” e integra preocupações com o “ambiente urbano” onde se prevê a requalificação urbana e a valorização ambiental das cidades ([www.iambiente.pt](http://www.iambiente.pt), 2003).

Em 1992, na Cimeira do Rio, após a adopção do 5º Programa de Acção em Matéria de Ambiente, a Comunidade Europeia e os seus Estados membros assinaram a Agenda 21. Uma condição prévia na via da sustentabilidade consiste na necessidade de avaliar o impacto das actividades urbanas e de monitorizar os progressos referentes à Agenda 21 local. A Carta de Aalborg (1994), o Plano de Acção de Lisboa (1996), o relatório “Cidades Europeias Sustentáveis” (1996), a comunicação “Desenvolvimento Urbano

sustentável na União Europeia: um quadro de acção” (1998) são marcos de referência, quando se equaciona a questão da sustentabilidade em espaço urbano (vidé ptº 5.2.2.1).

### **Definições de turismo sustentável**

O conceito “desenvolvimento sustentável” conheceu uma crescente divulgação, no vocabulário comum, nomeadamente a partir dos anos 80, com o reconhecimento da importância do meio ambiente e da sua preservação.

O conceito nem sempre foi fácil de precisar, uma vez que não existe uma definição única e incontroversa de desenvolvimento sustentável. Reter, por exemplo, que Pearce, Markandya e Barbier (1989), no apêndice do seu livro *Blueprint for a Green Economy*, avançam com ... 24 definições! (in Hall, 1991: 108).

A definição mais disseminada é a proposta no relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento (WCED - *World Commission on Environment and Development*, 1987) também conhecido como Relatório Brutland: - “desenvolvimento sustentável é aquele que reconhece as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade (e capacidade) das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (Hall, 1991: 109).

Distingue-se também a definição adoptada pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente e pelo Fundo Mundial para a Natureza (1991) a qual evidencia um grau de complementaridade significativo face à definição anterior: - “desenvolvimento sustentável coincide com as melhorias na qualidade de vida que não comprometem a capacidade de carga dos ecossistemas que as suportam” (Hall, 1991: 109).

Distingue-se ainda a definição proposta pelo *International Council for Local Environment Initiatives* (ICLEI, 1994) a qual possibilita uma interpretação de mais fácil aplicação local do que as anteriores: “desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que garante os serviços básicos em matéria de ambiente e de integração social e económica a todos os residentes de uma comunidade sem pôr em causa a viabilidade dos sistemas natural, construído e social dos quais depende a satisfação desses serviços” (EC, 1996: 45).

Quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável, aplicado ao turismo, ele também começou a receber ênfase internacional desde os princípios dos anos 80, embora muitos planos anteriores a essa data incorporem, com frequência, a preocupação com a conservação dos recursos turísticos (WTO, 1994: 7).

A OMT (1993a: 11) define turismo sustentável como um modelo de desenvolvimento económico designado fundamentalmente para:

- melhorar a qualidade de vida da comunidade anfitriã;
- providenciar uma qualidade elevada na experiência do visitante;
- manter a qualidade do ambiente da qual dependem tanto a comunidade anfitriã como o visitante;
- assegurar uma distribuição equitativa dos benefícios e dos custos;
- encorajar a compreensão dos impactos do turismo nos ambientes material, cultural e humano;

- melhorar as infraestruturas sociais e de cuidados de saúde;
- melhorar a qualidade de vida com benefícios económicos e sociais para os residentes e empresas.

A sustentabilidade no turismo deverá então:

- ser sensível às necessidades e aspirações das comunidades locais, em termos de melhoria dos padrões de vida, tanto no curto como no longo prazos. Sob esta assumpção o turismo sustentável deve assentar na comunidade: - por um lado, o suporte da comunidade pode ser pensado em termos de manutenção do capital social dentro do destino; por outro, a existência da comunidade pode ser pensada como a manutenção do capital físico e cultural do destino;
- satisfazer a procura de um fluxo (quantitativo e qualitativo) crescente de visitantes, e continuar a atraí-los para assim satisfazer o primeiro objectivo;
- respeitar as características do meio físico para levar a cabo os anteriores objectivos, pois os recursos naturais e culturais têm valores intrínsecos que não podem ser postos em causa pela actividade turística;
- fazer parte de um ciclo económico equilibrado, ou seja não deve prejudicar outras actividades económicas, para conseguir atingir os objectivos referidos anteriormente. Para que estes fins sejam atingidos, deverá recorrer-se ao planeamento do turismo sustentável assente na cooperação e integração entre os diferentes agentes envolvidos no desenvolvimento (Dowling, 1993).

A sustentabilidade advém de, através do turismo, se conseguir a satisfação da procura turística, no tempo e espaço, através da manutenção da oferta turística. Os recursos ambientais contribuem para a criação de recursos económicos ao mesmo tempo que os últimos devem contribuir para a manutenção e melhoria da quantidade e qualidade dos recursos naturais e culturais existentes (Bueno et. al., 1995: 58). Este circuito fechado e bi-orientado deverá ser assegurado para que se concretize o desenvolvimento do turismo sustentável.

O circuito referido, pela sua natureza, comporta então uma série de interdependências. Destacam-se:

- o DTS reconhece a interdependência entre a viabilidade de longo prazo dos investimentos económicos nos projectos turísticos, programas e políticas e a gestão de sucesso dos recursos de base natural, construída e humana;
- o DTS reconhece também as ligações entre as áreas de destino e o ambiente envolvente e visa assegurar a conservação dos recursos e estabelecer medidas de preservação com o intento de contribuir para que se atinja a equidade intra e intergeracional de acesso à riqueza desses recursos;
- o DTS estabelece a interdependência entre a procura e a oferta uma vez que pretende proporcionar a qualidade da experiência turística nas áreas de destino através da promoção do desenvolvimento económico conservando (e quando necessário preservando) recursos culturais, naturais, construídos.

Neste contexto, a WTO (1994: 7) salienta que a abordagem do desenvolvimento sustentável ao planeamento do turismo é de extrema importância na medida em que grande parte do desenvolvimento do turismo depende das atracções e actividades relacionadas com o ambiente natural, histórico (patrimonial) e modelos culturais das áreas visitadas. Se estes recursos se degradam ou destroem, então as áreas turísticas não podem atrair turistas e o turismo não pode ter sucesso, uma vez que a maior parte dos turistas procura destinos que tenham um elevado nível de qualidade ambiental. Um dos

importantes benefícios do turismo é de que, se devidamente desenvolvido, baseado no conceito de sustentabilidade, pode contribuir para ajudar a justificar a conservação dos recursos naturais e culturais de uma área.

As definições avançadas deixam subjacentes algumas das componentes do desenvolvimento do turismo sustentável. Murphy avança com uma lista de componentes extensiva e detalhada:

- estabelecimento de limites ecológicos e padrões mais equitativos;
- redistribuição de actividade económica e reafecção de recursos;
- controle populacional;
- conservação de recursos básicos;
- acessibilidade mais equitativa aos recursos e aumento de esforços tecnológicos para os usar de forma mais eficiente;
- retenção de recursos;
- diversificação de espécies;
- minimização de impactos adversos;
- controle comunitário;
- política internacional;
- viabilidade económica;
- qualidade ambiental;
- auditoria ambiental (in Burns, 1995: 218-219).

Porém, em sentido estrito, e como afirma Butler (2002), “não existe turismo sustentável”, “os sectores económicos tomados individualmente não podem ser sustentáveis por si só”, e explica “o desenvolvimento sustentável é um conceito global e não sectorial”, “só o mundo pode ser sustentável. O conjunto de todos os sectores de actividade, incluindo o turismo, devem caminhar no sentido de atingir a sustentabilidade, embora não a possam alcançar individualmente”.

### **Princípios de desenvolvimento turístico sustentável**

Entre os princípios de sustentabilidade enunciados, na Cimeira do Rio (1992), distinguem-se os seguintes:

- “o direito ao desenvolvimento deve ser concretizado de modo a satisfazer de forma equitativa as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao ambiente das gerações actuais e futuras” (o DS permite responder às necessidades do presente sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras) (princípio 3).
- “para se atingir um desenvolvimento sustentável, a protecção do ambiente deve fazer parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente” (o DS é um processo de mudança que tem em conta, de forma harmónica, a exploração de recursos, as orientações dos investimentos, a aplicação de técnicas, a evolução das instituições e empresas, com o fim de reforçar um potencial sócio-económico apto para responder às necessidades e aspirações da humanidade) (princípio 4).
- “os Estados devem garantir às autoridades locais os meios necessários para garantir a sua participação na realização do desenvolvimento sustentável” (não

existe nenhum modelo ideal de DS, já que os sistemas económico-políticos e os dados ecológicos variam de um lugar para o outro) (princípio 22).

Na Cimeira de Joanesburgo a “visão de DS” definida no *Report of the World Summit on Sustainable Development* (2002) assenta numa perspectiva de longo prazo e numa participação de base mais alargada na formulação da política e na delimitação das decisões e respectiva implementação. Para tal prevê-se:

- estabelecer a cooperação internacional, o investimento estrangeiro e parcerias entre os sectores público e privado a todos os níveis;
- desenvolvimento de programas, incluindo programas educacionais e de formação profissional, que encorajem as pessoas a participar e que (...) estabeleçam a cooperação entre o desenvolvimento do turismo e a preservação do património;
- apoiar as comunidades a gerir os fluxos de visitantes das atracções turísticas para o seu máximo benefício, enquanto se assegura o menor nível possível de impactos e riscos para as suas tradições, cultura e ambiente;
- promover a diversificação de actividades económicas, incluindo a facilitação de acesso a mercados e a informação comercial e participação de empresas locais emergentes, nomeadamente PME (UN, 2002: 4).

Especificamente para o turismo, o relatório da Cimeira refere a importância de “promover o desenvolvimento do turismo sustentável, incluindo eco-turismo e turismo não consumista, tomando em atenção o espírito do ano internacional do eco-turismo 2002, o ano das Nações Unidas para o património Cultural em 2002, o *World Eco-Turismo Summit 2002* e a Declaração do Quebec, e o Código Global de Ética para o Turismo (adoptado pela OMT) com o intuito de aumentar os benefícios dos recursos turísticos para a população das comunidades receptoras enquanto se mantém a integridade do ambiente cultural e simultaneamente se estabelece a protecção ecológica de áreas ecologicamente sensíveis e do património natural. (UN, 2002: 34)

Desenvolvimento sustentável pressupõe um desenvolvimento sem degradação ou esgotamento dos recursos, assim como a conservação dos recursos para as gerações presentes e futuras, procurando conciliar o desenvolvimento económico, a justiça social e a gestão eficiente dos recursos naturais e patrimoniais.

A aplicação dos princípios de desenvolvimento sustentável ao turismo, leva a que tenhamos em consideração a posição da WCED (1987) que avança: “o desenvolvimento sustentável não é uma situação estável de harmonia, mas antes um processo de mudança em que a exploração dos recursos, a direcção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais são realizadas conforme as necessidades futuras e presentes” (Hunter, 1995).

Se determinado local verifica que possui determinados recursos compatíveis com a possibilidade de desenvolvimento turístico, poderá considerar desenvolver o sector do turismo de forma a melhorar a qualidade de vida da sua população sem descurar a preocupação com o meio ambiente local, natural e cultural. Nesta lógica, a protecção do meio ambiente vai de mãos dadas com o desenvolvimento turístico. O turismo sustentável consolida-se então como uma peça básica de gestão dos recursos turísticos contemporâneos, em que o turismo sustentável não é um modelo fechado. Pelo contrário, é um modelo aberto e flexível, que se pretende adaptado às singularidades territoriais e económicas do espaço receptor.

Os princípios de DS aplicados ao turismo subentendem igualmente a inclusão de:

- “- planeamento holístico e elaboração de estratégias;
- preservação do processo ecológico;
- protecção da herança humana de biodiversidade;
- desenvolvimento do turismo de forma a que a produtividade possa ser sustentável a longo prazo para as gerações futuras” (Bramwell & Lane, 1993; in Hinch, 1996: 95).

Um modelo de desenvolvimento do turismo sustentável avança com seis princípios básicos, nomeadamente planeamento, integração, abertura, participação, durabilidade e viabilidade:

- turismo planeado (ou planeamento do turismo) na medida em que implica o estudo detalhado das condições do presente, as perspectivas futuras e a tomada de decisões a partir da informação sobre as diversas variáveis que intervêm no processo turístico (económicas, ambientais, sociais e culturais);
- turismo integrado uma vez que a oferta turística deve ser o resultado dos recursos locais (as formas arquitectónicas, os acontecimentos festivos, a gastronomia, a relação com o território. O turismo não pode ser um elemento alheio à identidade do lugar onde assenta, mas sim um elemento integrado na riqueza cultural e económica do espaço receptivo);
- turismo aberto na medida em que o turismo sustentável é essencialmente uma estratégia de âmbito local, tendo como pano de fundo a Agenda Local 21. De todas as formas, o modelo turístico sustentável está na essência aberto ao seu território, de modo que os espaços naturais envolventes, as localidades vizinhas constituam parte da oferta turística;
- turismo dimensionado no tempo e no espaço. A dimensão temporal implica a redução da sazonalidade. A dimensão espacial implica determinar a capacidade de carga do território e limitar a afluência de turistas às características físicas do espaço;
- turismo participativo. O turismo sustentável é, na sua essência, uma estratégia de reconversão do modelo tradicional e a incorporação de novos parâmetros de gestão. Esta estratégia não pode ser assumida sem a participação de todos os agentes que intervêm no processo turístico. O consenso e a democracia activa são os princípios deste modelo;
- turismo duradouro. O turismo não pretende apenas assentar no crescimento de curto prazo da procura, mas também nos efeitos de médio e longo prazo derivados do modelo turístico adoptado. O turismo sustentável procura integrar o crescimento económico com a preservação do meio ambiente e a identidade local, que são os princípios activos do desenvolvimento turístico (Donaire, 1998: 65).

### **Princípio da equidade**

Nos princípios enunciados é perceptível a preocupação com a equidade intra e inter-gerações no acesso a uma distribuição justa dos benefícios e custos do turismo pelos diferentes intervenientes envolvidos.

A preocupação com a equidade fica também expressa na consideração das necessidades das populações economicamente marginais e na consideração da existência de limitações tecnológicas e sociais na capacidade do ambiente conciliar necessidades presentes e futuras. A este propósito, Parkinson (1996) salienta que a “prosperidade económica não pode ser sustentável num mar de vasta desigualdade. A coesão social e a competitividade económica sustentam-se mutuamente, não são mutuamente

exclusivas”. Por conseguinte, o DTS representa um profundo desafio aos modelos económicos tradicionais de investimento e crescimento uma vez que requer a aceitação e cooperação entre as várias partes envolvidas no turismo.

Tanone (1991) diz que o DTS significa não permitir uma privatização em larga escala da posse da terra; noutras palavras: “sem terra comunitária (da comunidade), não pode haver desenvolvimento da comunidade” (in Hunter, 1995: 91).

Os princípios referidos também dão ênfase à perspectiva de longo prazo onde está presente a preocupação com o futuro. Neste contexto, as mudanças que o desenvolvimento do turismo tende a provocar nas sociedades locais (efeitos do desenvolvimento económico no ambiente) deverão ser antevistas no âmbito da sustentabilidade, ou seja no âmbito da “mudança aceitável”.

### **Princípio de preocupação com o longo prazo**

O desenvolvimento sustentável, como preocupação de longo prazo, concebe o desenvolvimento económico-social enquanto processo de mudança no qual a exploração de recursos, a direcção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, mudanças institucionais estão em harmonia com a potencial satisfação das necessidades e aspirações humanas e respeito pelo ambiente (WCED, 1987; in Hunter, 1995: 55). Por exemplo, o investimento em infraestruturas turísticas é um investimento de longo prazo que, por definição, deve ser sustentável.

Uma vez que o desenvolvimento sustentável do turismo tem essencialmente a ver com a gestão da mudança a longo prazo, Butler (1980, 2002) avança com um modelo de evolução de uma área de destino turístico ou ciclo de vida do destino. Este modelo, associado ao conceito de desenvolvimento sustentável, tem presente a noção de limite ou de capacidade de carga, que corresponde a um número de turistas acima do qual o desenvolvimento da área de destino se torna insustentável e declina caso não haja qualquer tipo de intervenção. A popularidade do destino turístico pode resultar em níveis inaceitáveis de uso com consequências graves em termos ecológicos e culturais.

A sobreutilização e deterioração dos recursos associada ao declínio da qualidade ambiental (física e humana), o sobredesenvolvimento dos equipamentos e infraestruturas turísticas, o congestionamento decorrente do excesso de visitantes, entre outros aspectos, pode conduzir à redução da qualidade de vida dos residentes, à redução da qualidade da experiência turística do visitante (através da redução no número de turistas e no seu gasto) associada ao declínio da atractividade do local e à diminuição do emprego e investimento turísticos, assim como à incapacidade de gestão da intervenção pública conducente a um ciclo de declínio difícil de ser revertido (Butler, 2002).

Num contexto de ciclo de declínio, não é apenas a sociedade que sofre mudanças, o turismo, a longo prazo, também as sofre. Deste modo, o processo de desenvolvimento de qualquer destino deve ser representado ciclicamente. ”Em termos de mudança aceitável (...) o ciclo de vida dos destinos está intimamente ligado ao de sustentabilidade. Se o desenvolvimento do turismo se torna lento na fase inicial, os investimentos são incapazes de conseguir atingir as mudanças económicas e sociais preconizadas. Se há poucos visitantes então as oportunidades que o turismo oferece não

estão a ser plenamente utilizadas. Se há um grande aumento na procura turística, o facto pode conduzir a que a qualidade e acessibilidade das atracções fique comprometida” (Wall, 1994; in Berg, Borg e Meer, 1995).

### **Princípio da capacidade de carga**

A capacidade de carga parte do pressuposto segundo o qual uma atracção não pode suportar um número ilimitado de visitantes. Em consequência, pode ser definida como o “número máximo de visitantes que uma região ou localidade pode suportar sem que haja uma alteração inaceitável no ambiente físico ou uma deterioração na qualidade da experiência usufruída pelos ditos visitantes” (Mathieson e Wall, 1982) ou ainda “um impacto adverso inaceitável na sociedade, na economia, e na cultura da área turística” (in Inskeep, 1991: 144). Aceitar o conceito de capacidade de carga, pressupõe a consideração dos limites do ambiente local (físico e humano) e a determinação dos níveis apropriados de desenvolvimento local de determinada área (Butler, 2002).

O conceito de capacidade de carga tem diferentes dimensões entre as quais O’Reilly (1986) destaca a física (relacionada com o espaço físico disponível para os visitantes/turistas), a psicológica (relacionada com a autenticidade da experiência, que pode ser percebida por um sentimento real ou de congestionamento e/ou de um comportamento inapropriado), a social (relacionada com a consideração dos factores que determinam a natureza, magnitude e frequência de interacção entre os turistas e a área de destino e os seus residentes) e a económica (relacionada com o confronto entre custos e benefícios) (in Hunter, 1995: 67).

No entanto, neste contexto Burton (1979) considera que cabe questionar: “quem determina o que é inaceitável?” e “o que é que é considerado inaceitável?”. A capacidade de carga deve ser antevista como um meio para um fim e não como um único e absoluto limite inalterável para cada tipo de ambiente em discussão (in Coccossis e Parpairis, 1992: 26). De facto, ela é acima de tudo uma decisão de gestão em função dos recursos existentes.

A importância em incorporar análises de capacidade de carga relativamente ao processo de planeamento turístico deverá então ser enfatizada uma vez que constitui uma meta poderosa para avaliar os custos e os benefícios do turismo. McColl (1978), Getz (1983), O’Reilly (1986), e Romeril (1989) são autores que enfatizam o conceito capacidade de carga embora considerem algumas dificuldades em estabelecer meios precisos de medida. Geralmente são os destinos turísticos com problemas ambientais e sociais de congestionamento que começam a revelar a preocupação com o estabelecimento de capacidades de carga através de um processo de planeamento, como medir a capacidade de carga (in Inskeep, 1991: 144).

A análise da capacidade de carga é uma técnica básica, dependente do estabelecimento prévio de objectivos, começando por ser largamente utilizada no turismo e planeamento de lazer para sistematicamente ser alargada a outros campos, tais como determinação dos limites de desenvolvimento na utilização óptima dos recursos turísticos por parte dos visitantes.

Para muitos, a aplicação do conceito capacidade de carga ao ambiente urbano deverá enfatizar menos o limite físico e mais o limite sócio-económico à expansão do turismo (Canestrelli e Costa, 1991: 296). Assim, definir a capacidade de carga turística numa

cidade assentará no número de visitantes que a cidade pode absorver sem prejuízo das funções económicas e sociais desempenhadas. Dever-se-á evitar que se dê um processo conhecido como *crowding out* que expelle as funções urbanas menos lucrativas e substitui-as por actividades turísticas assim como se deverá evitar a deterioração da qualidade de vida e o excesso de pressão que reduz a acessibilidade ao centro (in Borg, 1991: 54).

As estratégias de gestão para a cidade, que olham de frente para o problema de como estabelecer um limite mínimo para a sustentabilidade, foram descritas por Law (1993, 1994), Berg, Borg e Meer (1995). De acordo com estes autores não têm sido feitas tentativas para se quantificar o nível mínimo de sustentabilidade para o desenvolvimento do turismo.

O conceito de “capacidade de carga”, como um conceito de gestão, tem vindo a evoluir para o de “limites de mudança aceitável” (LAC). Ou seja, passa-se de uma situação de protecção dos recursos, conseguida através da limitação das visitas e do controle da escala e tipo de desenvolvimento do turismo, para uma técnica apelativa de gestão de recursos com capacidade de medir impactos e controle de visitas (Dragiecevic, 1991; in Hinch, 1996: 103). O conceito de capacidade de carga assume uma perspectiva mais estática do que dinâmica, em contraste com o LAC que foca a mudança no ambiente que a comunidade está disposta a aceitar (Hill, 1992; in Hinch, 1996: 103). Para alcançar sucesso, a técnica LAC tem, no entanto, que reconhecer a natureza dinâmica do ambiente e a necessidade de equilibrar o largo conjunto de interesses em presença.

A este propósito, Butler (1991) providencia uma revisão crítica das medidas que podem ser utilizadas para diminuir a pressão do turismo no ambiente urbano:

- mudar o tipo de turista (mudar de um turismo de massas para um alternativo);
- mudar a resistência dos recursos (proteger o património);
- melhorar o nível educacional;
- restringir o número de turistas (in Hunter e Green, 1995a: 47).

### **Princípio da conservação**

Nos princípios expostos é também perceptível a preocupação com o ambiente e sua conservação; ambiente entendido quer na sua vertente natural, construída ou cultural. Esta preocupação é consentânea com o estreitamento da relação entre turismo e ambiente que passa de uma relação de coexistência (Zierer, 1952), conflito (Akoglu, 1971), de possibilidades simbióticas (Romeril, 1985) para, mais recentemente, uma relação integrada (Dowling, 1992) onde está subjacente a possibilidade quer de conflito quer de simbiose. A integração requer a adopção de valores de conservação dos recursos e da manutenção da qualidade ambiental assim como a definição de metas de desenvolvimento que não entrem em desacordo com o planeamento do turismo e com os valores referidos (in Dowling, 1993). Para outros autores, atingir a sustentabilidade pressupõe um movimento que vai do conflito, competitividade, para a compatibilidade, complementaridade, simbiose, num processo interactivo entre o turismo e as outras actividades (Butler, 2002).

A ideia de conservação surge igualmente associada à de preservação do património cultural. Conservação é o reflexo da acumulação de valores em determinado lugar em termos de tradições e cultura. Sem ela, “todos nós seríamos mais pobres, privados das nossas raízes, e com mais incerteza relativamente a quem somos e quem fomos” (Fethi,

1993: 160). Daí que a conservação subentenda uma gestão e planeamento cuidados de um conjunto limitado e seleccionado de recursos. É um processo consciente para controlar e manipular a mudança ao mínimo a uma taxa que assegure a sobrevivência do património cultural ao longo do tempo.

Muitos artefactos adquirem valor devido à sua escassez, a qual os torna tão importantes para a sociedade como o bem-estar dos recursos naturais. Por outro lado, a conservação não se limita à mera preservação uma vez que ela tem subjacente a procura de uma continuidade criativa ao promover a vitalidade do uso do ambiente enquanto assegura que a mudança seja conforme à manutenção da qualidade de vida para as gerações presentes e futuras (Harvey, 1996: 263).

No que respeita aos recursos de uso da terra (*use of land resources*) a conservação tem um significado particular relativamente às áreas verdes, parques nacionais, áreas de conservação, reservas naturais, *national trust property* e edifícios de especial interesse arquitectural e histórico.

Contudo, a natureza da conservação é difícil de definir. O facto tem a ver com as alterações que o próprio objecto da conservação tem vindo a sofrer. Se nos restringirmos fundamentalmente à conservação do ambiente construído, aliada ao espaço urbano, referiríamos a posição de Fielden (1996) para quem “o objecto da conservação consiste em prolongar a vida da propriedade cultural e, se possível, clarificar as mensagens históricas e artísticas sem perda de autoridade”, ou seja preocupa-se em manter o sentido do lugar (in OWHC, 1996). A definição deixa subjacente que a actividade de conservação contempla simultaneamente o passado (proteger os materiais que sobreviveram) e o futuro (manter ou dar sentido ao lugar no seu contexto social e histórico).

Esta perspectiva bi-direccionada implica uma série de pressupostos avançados pela OWHC (1996), nomeadamente:

- a conservação está assente num valor, as técnicas escolhidas e as abordagens adoptadas deverão ter em consideração os valores particulares de determinado local;
- a conservação preocupa-se com domínios subjectivos, ela utiliza métodos científicos para aumentar a objectividade das decisões o mais possível. Em certa medida constitui uma arte, e os seus melhores métodos de investigação associam-na a uma ciência ao serviço da arte;
- as abordagens da conservação reportam-se sempre a casos específicos, requerendo a adaptação a exigências e valores específicos; os princípios da conservação, em si, não são absolutos, pelo contrário devem ser aplicados ao contexto estabelecido pelos valores e circunstâncias de um dado local;
- o sucesso da conservação depende da qualidade da abordagem adoptada associada ao facto dela incorporar uma correcta percepção dos valores e necessidades dos locais compatível com a diminuição da subjectividade e intuição ao máximo nos trabalhos desenvolvidos;
- a conservação requer um mínimo de abordagem interventiva, a qual tenha como objectivo satisfazer necessidades funcionais com o mínimo de impactos adversos (ou o máximo de impactos positivos) tendo em conta os valores definidos: é melhor manter do que reparar, melhor reparar do que restaurar, e melhor restaurar do que substituir.

Quanto aos princípios da conservação urbana, eles estabelecem-se no âmbito da era moderna da conservação. Esta era inicia-se, segundo o Guia da *Organization of World Heritage Cities* (OWHC, 1996), em meados dos anos 60, com dois grandes acontecimentos: a criação do International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) e a Carta de Veneza<sup>6</sup>. Desde essa altura até à actualidade assiste-se, por parte do ICOMOS e UNESCO, à tentativa de compilar o conhecimento de especialistas em conservação numa *série* de cartas internacionais, convenções e recomendações<sup>7</sup>. Especificamente para as áreas urbanas e cidades históricas foi desenvolvida uma Carta do ICOMOS, adoptada em 1987 (ICOMOS, 1993)

Destes documentos delimitam-se oito princípios relativos à conservação urbana:

- necessidade de identificar as características/atributos que dão importância a determinado lugar urbano e asseguram a existência de uma base para desenvolver os meios apropriados de protecção e intervenção;
- necessidade de utilizar um processo sistemático de inventário, investigação e avaliação, para assegurar que os lugares urbanos são avaliados de forma consistente por *standards* comuns;
- necessidade de considerar os resultados da avaliação de determinado lugar, no âmbito de um plano de conservação identificador dos níveis de protecção requeridos por lugares específicos;
- necessidade de integrar objectivos de conservação do património com outros objectivos de desenvolvimento económico e social no planeamento da conservação;
- necessidade de envolver, desde o início, a comunidade no planeamento da conservação, através da ênfase em programas educacionais e de formação profissional sobre a conservação e através de convocar a participação pública;
- necessidade de assegurar que as diferentes alternativas de desenvolvimento que afectam os lugares históricos urbanos (detentores de valores patrimoniais e sociais assim como de valores de mercado tradicionais) sejam avaliadas financeiramente;
- necessidade de encorajar os governos nacionais e regionais a utilizarem os meios legais e financeiros disponíveis para a prossecução de um clima positivo de conservação ao nível local e a apropriarem-se de medidas administrativo-financeiras;
- necessidade de reconhecer que cada problema de conservação é único, requerente de abordagens compatíveis com os valores e circunstâncias especiais associadas ao lugar em causa (OWHC, 1996).

Dos princípios identificados e uma vez que, na sua essência, conservação é sinónimo de uso óptimo dos recursos ao longo do tempo, fica expresso que a dita conservação deverá fazer parte do planeamento de um turismo sustentável. Quando adoptado ao ambiente local e social através de uma gestão e planeamento cuidado, o turismo pode ser um factor significativo na conservação do ambiente. O turismo pode ajudar a justificar muitos investimentos em esforços de conservação.

A conservação do património cultural aparece então como fundamental para que os recursos importantes para o turismo sejam mantidos e usufruídos num contexto de sustentabilidade. No caso dos recursos histórico-patrimoniais relativos à dimensão física da cidade, nomeadamente no seu centro histórico, o conceito de conservação deve estar articulado com conceitos como gentrificação, reabilitação, renovação, restauração e reconstrução, cujas fronteiras nem sempre são fáceis de delimitar e podem variar de país para país (Nuryanti, 1996: 249).

Quanto à conservação urbana, em conexão com a influência crescente do turismo, cabe referir que por vezes resulta em realidades menos positivas para os espaços. Nomeadamente, algumas das identificadas por Orbasli (2000: 131), gentrificação de áreas residenciais e aumento das infraestruturas de compras, alienação local ou sentimentos de perda de privacidade, perda do espírito comunitário, mudanças no uso do espaço, mudança no modelo urbano físico e sequentemente no carácter urbano, recriação de tempos passados, comprometendo a continuidade do ambiente urbano.

#### **Princípio de ênfase nas parcerias**

Os princípios de desenvolvimento sustentável do turismo deixam presente que a intervenção da gestão e planeamento nos espaços turísticos deve ser fruto da combinação entre agentes públicos e privados. Embora a terminologia de parcerias públicas/privadas tenha estado tradicionalmente associada a abordagens de marketing, ela tem vindo a conhecer uma progressiva expansão em abordagens de planeamento sustentável.

A gestão participada, enquanto co-responsabilização dos actores locais para o desenvolvimento sustentável, assume-se como um factor de sucesso nas políticas locais de desenvolvimento sustentável. Gera-se então, por parte das autoridades locais, a necessidade de repensar as formas de implicação dos seus habitantes e dos agentes sócio-económicos (informação, consulta, concertação, negociação, contratualização) nos diferentes domínios da gestão local: - Que agentes implicar? Em que momento (do diagnóstico à acção)? Sobre que assuntos? Em que escala territorial (do bairro, aos centros urbanos)? Com que informações e em que modalidade?

Esta gestão e planeamento participados têm, no entanto, vários “senões” entre os quais se dá o exemplo: em cidades grandes como Londres ou Paris, as autoridades locais podem ter visões diferentes relativamente ao turismo o que pode tornar a cooperação difícil. Do mesmo modo, uma ausência de concordância entre as entidades do sector público e do privado envolvidas pode contribuir para perturbar o desenvolvimento de abordagens sustentáveis de turismo.

Na conferência de Lazarote (Abril, 1995)<sup>8</sup> para um turismo sustentável ficou evidenciado o “fosso” entre os sectores público e privado, expresso na reduzida presença de operadores privados. Em consequência, a carta para o turismo sustentável, esboçada em Lazarote, “foi delineada sem uma consulta às empresas, o que se compatibiliza mais com um afastamento entre a indústria e os planeadores do que com o seu estreitamento” (Forsyth, 1996: 211).

Para além de um afastamento entre os planeadores e a indústria também se verifica, com frequência, um afastamento entre os planeadores e a comunidade, o que poderá dificultar a implementação de um plano que preveja a satisfação dos princípios de sustentabilidade (Forsyth, 1996: 211).

No que respeita aos agentes a implicar na gestão e planeamento do turismo sustentável, destacam-se os esforços progressivos para incorporar a representatividade da comunidade assim como atingir a concordância generalizada desta representação de interesses mais generalizada (Burns, 1995: 220). De facto, os residentes locais devem ser envolvidos no processo de tomada de decisões. O envolvimento do público não é

simplesmente um modo de responder a grupos de pressão mas mais o reconhecimento de que os residentes locais são os que mais conhecem as áreas e têm muito para oferecer na compreensão das actividades e situação local<sup>9</sup> (Green, 1995: 108).

No que respeita ao produto cultural ou a um destino de turismo cultural, quando o objectivo é criá-lo, melhorá-lo ou conservá-lo, respeitando a envolvente, há que reter que nem sempre há um retorno imediatamente rentável. Os custos de uma gestão responsável do património são com frequência mais importantes do que os benefícios extraídos. Por isso é necessário que as populações e administrações actuem de comum acordo e que a gestão turística seja transparente e eficaz. A opinião pública tem que perceber que os benefícios do turismo redundam em todos e não só nos proprietários dos estabelecimentos. No caso das cidades, elas devem compensar os residentes que não beneficiam directamente do turismo, com uma maior limpeza, melhor urbanização, mais parques, em suma, uma melhor habitabilidade.

Pelo que foi dito, verificamos que o desenvolvimento do turismo, no contexto da sustentabilidade, deve considerar a integração do turismo num processo de planeamento mais abrangente, onde estejam presentes metas/objectivos económicos, sociais e ambientais (fig. 5.1). Ou seja, os princípios/valores de sustentabilidade devem estar associados a um conjunto de metas/objectivos importantes para a delimitação do planeamento sustentável do turismo.

Figura 5.1. Princípios e valores do turismo sustentável



Fonte: Hall (2000: 14)

### **Problemas na implementação dos princípios**

A consideração dos vários princípios enunciados leva-nos a ter presente as múltiplas dificuldades que podem surgir na sua implementação. Aliás o fracasso em desenvolver um turismo sustentável advém, em grande parte, do seu desconhecimento e da dificuldade inerente em planeá-lo.

O desenvolvimento de um plano turístico sustentável requer que os planeadores e a indústria do turismo façam um acordo para implementar o plano (in Page, 1995: 178). No entanto, como refere Krippendorf (1987), a complexidade e diversidade da indústria turística e a existência de um elevado número de departamentos governamentais (ou municipais) pode conduzir a que, no planeamento turístico, intervenham entidades públicas e/ou privadas que não têm dele um conhecimento aprofundado.

Outros dos problemas associados ao planeamento sustentável (Krippendorf, 1987; Hall & McArthur, 1996, 1998; Mathieson e Hall, 1992; Mckerchen, 1997, 2000; Lindberg & Mckercher, 1997) têm a ver com:

- compreensão do sistema turístico,
- estabelecimento de prioridades, objectivos, metas,
- atingir coordenação administrativa e política entre os sectores público e privado,
- sistemas de controlo integrados e cooperativos,
- compreensão da dimensão política do turismo,
- planeamento do turismo que satisfaça as necessidades locais e comercialize num mercado competitivo (Hall, 2000: 24).

Pode também conduzir a uma difícil coordenação entre os diferentes grupos de interesse, a qual pode gerar, em última instância, efeitos perniciosos associados ao facto da tomada de decisões, por parte de um largo conjunto de pequenos negócios nas áreas urbanas, ser contrária aos objectivos do plano turístico. Dutton e Hall (1989) salientam que essa ocorrência pode inibir a sincronia da política e pode impedir que se alcancem os objectivos de desenvolvimento sustentável (in Page, 1995: 178). A estrutura organizativa falha no estabelecimento de papéis que deverão ser atribuídos pelos sectores públicos e privados na implementação do plano, particularmente no desenvolvimento do marketing e gestão do sector. Noutras palavras a organização falha em identificar quem faz o quê, quando e como.

Neste âmbito de ideias, e tendo presente as constatações de Grenier, Kaae, Miller e Mobley (1993: 15) de que o crescimento do ambientalismo, desenvolvimento sustentável e ecoturismo oferecem um nicho para o planeamento urbano, não poderíamos deixar de referenciar Hamm (1991) para quem o problema prático em adoptar esta abordagem deriva do facto do termo sustentabilidade implicar uma escala de tempo infinita enquanto o planeamento urbano funciona no período mais restrito (5 anos).

## **5.2. PLANEAMENTO TURÍSTICO URBANO**

### **5.2.1. Urbanismo: definição, princípios, evolução**

O crescimento/desenvolvimento urbano do nosso século tornou indiscutível o facto da sociedade industrial e pós-industrial, fordista e pós-fordista ser urbana. Do mesmo modo, tornou indiscutível a necessidade de intervenção e gestão da organização territorial do espaço em questão (Caria, 1993: 74). Por outro lado, o crescimento/desenvolvimento do turismo na sua vertente urbana, conduziu à necessidade da intervenção na cidade o tomar em consideração.

As formas de intervenção urbana têm subjacente uma determinada “ideia de cidade” (planeamento urbano no seu sentido restrito) e de “governo da cidade” (entendida esta última como dinâmica de agentes/actores face às formas de produção e de apropriação do espaço urbano) (Caria, 1993: 74).

Neste contexto, emerge a importância do planeamento urbano, onde o planeamento turístico tende a ser apenas um dos seus componentes, entendido cada vez menos como um acto de “desenhar” e sim como um acto de gestão de interesses múltiplos e frequentemente conflituais. A capacidade integradora do planeamento urbano - nas suas dimensões económica, social, cultural, entre outras - permitirá então não só um melhor aproveitamento dos recursos, entre os quais o turismo, como também uma melhor capacidade de compreensão e controlo dos processos de desenvolvimento integrado apelando à “negociação” quer entre os actores locais quer entre estes e as instâncias centrais.

A associação complexa da “ideia de cidade”, própria às tradições do urbanismo, com as distintas formas de “governo da cidade”, tem vindo a alterar os métodos e técnicas de intervenção. Neste contexto, a introdução recente nas formas de planeamento urbano do “planeamento estratégico”, entendido como coordenação entre as acções dos vários actores intervenientes, torna ainda mais abrangente e complexa a tarefa do urbanista (Caria, 1993: 75).

O urbanismo nasce a partir do momento em que alguém “com ou sem razão, estima ser necessário iniciar ou provocar uma acção para transformar os modos de utilização do espaço e chegar a uma situação julgada preferível” (Lacaze, 1993: 12). “O urbanismo como organização são intervenções voluntárias, portanto praxis (isto é acção); são também uma prática, ou seja, um exercício de aplicação, de execução, maneira de fazer, confrontando com realidades, hesitação, de onde nasce mais a experiência do que o conhecimento” (Lacaze, 1993: 11).

Nesta lógica, o urbanismo implica a condução de um plano no tempo e no jogo de agentes e actores políticos, económicos e sociais. Além disso, também é seu objectivo a medição e resolução dos conflitos entre os interesses públicos e privados que disputam a utilização e fruição do espaço urbano. Não esquecer que o turismo tem uma dimensão espacial e que o turismo no espaço urbano envolve conflitos de interesses pelo usufruto do espaço, por conseguinte, a actividade turística como consumo de determinados atributos desse espaço requer uma gestão bem delineada.

Tal como salienta Freitas do Amaral (1994), o urbanismo, “enquanto política pública é tão velha como a história da humanidade, e desde a origem deu lugar a regras de carácter urbanístico, nomeadamente destinadas a garantir a segurança das edificações, bem como a respectiva salubridade, e a assegurar tanto a qualidade estética dos edifícios como o ordenamento racional de cada aglomerado urbano (...). E a intervenção do Estado em matéria de urbanismo prolonga-se durante a Idade Média e a Idade Moderna, para atingir o seu apogeu, por motivos diversos, na cidade monumental do Estado absoluto e na era do crescimento urbano acelerado provocado pela industrialização, nos séculos XIX e XX”.

Fica então subjacente que urbanismo se situa, como enfatiza Freitas do Amaral (1994), à escala da urbe, à escala da cidade, do aglomerado urbano. “Isto para quem entenda, como nós, e como a grande maioria da doutrina, que o urbanismo é uma matéria essencialmente local: não há, em nosso entender, um urbanismo regional nem um urbanismo nacional”<sup>10</sup>.

## **Do pré-urbanismo ao urbanismo contemporâneo**

Apesar de complexa, a noção de urbanismo acompanha o evoluir das cidades e do pensamento de técnicos, políticos ou cientistas sociais que, desde o início, se preocuparam com a forma urbana. Do pré-urbanismo ao urbanismo contemporâneo confrontam-se “olhares” sobre a cidade que têm subjacentes filosofias de entendimento do homem, das suas necessidades e sobre as formas de organização espacial que podem responder a essas necessidades e ao evoluir tecnológico<sup>11</sup> (Caria, 1993: 84).

Apesar da multiplicidade de “olhares”, de “perspectivas”, eles podem ser integrados em duas grandes correntes, a “progressista” e “culturalista” (Caria, 1993: 84).

A corrente “progressista”, inicialmente inspirada no racionalismo da filosofia iluminista, assenta numa concepção abstracta do homem entendido enquanto indivíduo com necessidades inalteráveis quer no tempo quer no espaço. Em consequência defende o recurso à ciência e à técnica como forma possível para definir com exactidão um modelo urbano adaptável a todos os grupos urbanos (Caria, 1993: 84).

A corrente “culturalista” assenta no pensamento de Max Weber e Sombart. Estes autores consideravam a cidade europeia pré-industrial como um momento excepcional na história onde, graças a um clima particular da comunidade urbana, foi possível uma realização do indivíduo e um desabrochar da cultura. Este pensamento, fundamentalmente de cariz anti-industrial, nasce da nostalgia da cidade do passado, deixando implícita a necessidade de ressuscitar o calor humano e a qualidade arquitectural das cidades antigas e que se apresenta hoje como uma tentativa de equilibrar harmoniosamente o homem e a natureza no espaço urbano (Caria, 1993: 85).

Em termos de evolução, do pré-urbanismo passamos ao urbanismo funcional da 1ª metade do século XX e deste ao urbanismo racional do pós 2ª Guerra Mundial até ao novo urbanismo.

O pré-urbanismo, enquanto conceito, coincide historicamente com o período de urbanização e suburbanização das cidades. A abordagem do urbano é feita não só de forma descritiva mas também de forma humanista, ou seja, as condições degradantes da vida na cidade são alvo de críticas, as quais se inscrevem numa crítica mais abrangente à própria cidade industrial.

Do “pré-urbanismo” ao “urbanismo” assiste-se a um importante avanço intervencionista na cidade: - é abandonada a visão global da cidade/sociedade à medida que se valoriza a forma técnica, o que coincide, por sua vez, com o abandono da fase utópica e a implementação da fase prática. Consequentemente, pensar e estruturar a cidade deixa de ser obra de generalistas, para ser obra de peritos, nomeadamente de arquitectos (Gottdiener, 1985: 30).

A partir do pós-guerra assiste-se a uma transformação no pensamento e nas formulações sobre a configuração das cidades, dadas as crescentes modificações na divisão técnica do trabalho e na divisão internacional da produção. A constituição de novos sistemas produtivos alteraram as relações técnicas do trabalho, introduzindo a automação e os sistemas flexíveis na indústria. Estas alterações repercutiram-se a nível da organização e estruturação da forma urbana (Hi, Marinho, Millet, 1995: 198).

O urbanismo funcional da fase anterior vai ser retomado e complexificado com o urbanismo racional, o qual irá predominar até meados dos anos 80. Geddes, o promotor inicial deste processo de reflexão tem subjacente a ideia darwiniana de evolução e a ideia de importância da imagem da cidade enquanto organismo vivo, incluindo o complexo jogo de interações entre os homens e o meio ambiente. Geddes introduz três noções básicas que marcam o início da reflexão científica sobre o planeamento urbano; são elas:

- a cidade é antevista como um “organismo vivo” onde coexiste um conjunto de funções integradas e interdependentes circunscritas num determinado processo histórico de urbanização;

- a cidade enquanto organismo complexo exige para o seu conhecimento e intervenção o concurso de uma diversidade de disciplinas sociais de forma a não desequilibrar os olhares sobre o real;

- a cidade enquanto organismo complexo apela ao planeamento, ou seja, à compreensão das formas de vida que engloba, enquadradas na sua dimensão histórica e temporal. O planeamento é aqui entendido como o estudo da realidade concreta, da análise das acções e construções humanas e do sistema da economia local na sua relação com as potencialidades e limitações do meio ambiente local (in Caria, 1993: 97).

Das três noções apresentadas, sobressai a defesa da interdisciplinaridade (Geddes) e da integração mais estreita entre teoria e técnica (no entanto, arquitectos e engenheiros têm ainda o protagonismo no planeamento urbano) (in Caria, 1993: 98). Sobressai também que o planeamento urbano deve ser antevisto numa base regional, na medida em que as soluções para os problemas urbanos não podem ser encontradas apenas no interior das cidades mas sim no seu *hinterland* devido à inter-relação destes dois espaços.

Durante os anos sessenta e setenta assiste-se, na maioria dos países industrializados, a um período de intensa planificação urbana. Apesar de se confrontarem perspectivas de intervenção diferentes, o contexto sócio-económico aproxima as propostas de intervenção sobre o urbano. Pode relacionar-se este procedimento planificador do urbanismo, por um lado, com o contexto “tayloriano” e “fordiano” e por outro lado, com o “keynesiano”.

Porém, a intervenção no âmbito do planeamento urbano racionalista não é feita sem controvérsia. A partir dos anos 60, o acentuado crescimento urbano, a ocupação massiva dos espaços envolventes a partir do processo de suburbanização acelerada, o aumento das mobilidades e do consumo complexificam ainda mais a cidade e exigem uma maior capacidade de intervenção sobre o urbano, pondo em causa o paradigma racional como solução do problema urbano.

Nos anos 70, os factores históricos vêm mais uma vez questionar o paradigma racional. As cidades deterioram-se e a crise fiscal coloca obstáculos a uma mais eficaz intervenção. Os anos 70 serão fecundos nas críticas às concepções funcionalistas de planeamento, distinguindo-se as críticas de influência marxista.

A partir dos anos 70, qualquer reflexão sobre o urbanismo inclui necessariamente as questões do desenvolvimento, nomeadamente do desenvolvimento regional. Inversamente qualquer reflexão sobre o desenvolvimento urbano e regional obriga à introdução da variável organização territorial. Estamos perante uma concepção

“globalizante” que simultaneamente pretende uma racionalização na utilização do espaço e a melhor utilização dos recursos naturais com vista a um desenvolvimento económico mais harmonioso e de melhoria da qualidade de vida das populações<sup>12</sup>. Doravante a cidade não poderá mais ser encarada como uma entidade de *per se* mas como um subsistema mais vasto inserido em lógicas económicas, sociais e culturais que não podem ser descuradas. A análise e a intervenção sobre a cidade e o espaço em geral é integrada numa concepção de desenvolvimento (Caria, 1993: 101).

Os anos 80, marcados pelo contexto pós-fordiano onde se operam mudanças a nível das estruturas produtivas e das suas formas de espacialização, vão dar lugar a mudanças importantes nas lógicas de intervenção pública e imprimir uma nova racionalidade à acção pública. A ruptura surge com a introdução das concepções e técnicas do “planeamento estratégico”<sup>13</sup> no urbanismo (Caria, 1993: 103-104).

A vaga liberal do planeamento estratégico tem vindo a ser apropriada por uma corrente progressista que põe em causa os pressupostos da aplicação do modelo de planificação urbana tradicional com o intento de inaugurar um “novo urbanismo” negociado. O “novo urbanismo” pretende constituir-se como um projecto forte, completo, conceptualizado, para permitir aos actores (responsáveis ou não da cidade), fazerem escolhas sobre os melhores meios de realização do projecto no todo ou em parte.

O papel dos poderes políticos na condução das políticas urbanas é enfatizado afastando-se da versão inicial da planificação estratégica, que ao apoiar-se sobre as alianças entre o “Estado” e a “sociedade civil”, acaba por valorizar os actores com maiores recursos e colocar os aparelhos públicos ao seu serviço (Caria, 1993: 107).

Nesta lógica, Archer (1991) salienta a natureza estratégica e decisional do “novo urbanismo” o qual assenta nas seguintes características:

- é um projecto de cidade da responsabilidade dos poderes públicos;
- é uma eleição das escolhas estratégicas (forças, zonas, actores) que com base nesse projecto devem permitir concretizá-lo;
- é um sistema formal de gestão e de tomada de decisão;
- é uma estrutura elaborada que permite o conhecimento, o acompanhamento e a avaliação (in Caria, 1993: 107).

Porém, actualmente, o paradigma do “novo urbanismo” está longe de ser consensual e a sua aplicação ao urbano longe de estar generalizada. As cidades preocupam-se cada vez mais com o desenvolvimento económico e urbano. O desenvolvimento é cada vez mais incorporado ao pensamento sobre a gestão das cidades, mesmo se pouco familiar aos eleitos. A gestão da cidade é cada vez mais a gestão das interdependências (urbanismo, educação, comunicação, qualidade de vida, ambiente, etc.). Tudo se passa como se o urbanismo assegurasse a coerência e a estabilidade da acção pública, na complexidade dos fenómenos e dos interesses em jogo (Caria, 1993: 109).

Perante a actual multifuncionalidade da cidade, os problemas que nela ocorrem tendem a revelar-se igualmente múltiplos e complexos. Neste contexto, os métodos subjacentes às diferentes teorias de urbanismo são válidos em múltiplos domínios. A escolha do método mais adequado à resolução de um determinado problema particular depende substancialmente da natureza do mesmo, do modo de tomada de decisão entre outros

aspectos. Em consequência, a escolha do método depende, em última instância, da responsabilidade do presidente da câmara ou vereadores dos diferentes pelouros.

### **5.2.2. Planeamento urbano: definição, princípios, evolução**

Para Giannini “a acção de planificação existe desde o momento em que o homem vivendo em sociedade decide a utilização dos recursos de que dispõe, com vista à prossecução dos objectivos que entende como necessários” (in Lopes, 1997).

Para Hall (1970), planear é ”uma sequência ordenada de operações, designadas para conduzir e se atingir quer um único objectivo quer o equilíbrio entre vários objectivos” (in Green, 1995: 95). Planear é também predizer. Predição requer alguma percepção estimada do futuro. Ausência de planeamento ou planeamento de curto prazo que não antecipe esse mesmo futuro pode resultar em sérias disfunções e ineficiências.

Planeamento urbano significa planear com uma componente espacial ou geográfica (Hall, 1992). As abordagens de planeamento têm as suas raízes no planeamento das cidades (*town planning*), planeamento do uso dos solos (*land use planning*) e “desenho” (*design*) arquitectural e paisagístico (*architectural/landscape design*). Tem também origem, nomeadamente o planeamento urbano, na arquitectura e “engenharia da saúde pública” (*public health engineering*) que data da evolução do governo municipal (administração pública local) (in Page, 1995: 163).

O planeamento urbano constitui uma vertente fundamental nas cidades de hoje ao se assumir como a expressão mais acabada de controlo administrativo sobre a organização da cidade. Ele permite enquadrar as acções conducentes a um estágio de desenvolvimento no plano temporal uma vez que assume um papel muito importante na promoção e condução do desenvolvimento, proporcionando a inventariação das condições existentes, dos problemas mais relevantes, das potencialidades que possam garantir a dinamização pretendida, a estruturação de um quadro articulado de acções a desenvolver, em coordenação com os agentes envolvidos e com as estratégias que mais se adequam à prossecução dos objectivos fundamentais de um processo de desenvolvimento. Todavia, nem sempre se consegue uma efectiva realização dos objectivos propostos, devido a um leque diverso de factores (Page, 1995: 162).

O planeamento urbano consiste no planeamento desenvolvido em áreas urbanas para atingir muitas das metas associadas à gestão do sistema urbano. Por gestão urbana entende-se geralmente a gestão municipal que tem as suas origens no crescimento da administração pública, característica aumentada com a legislação nacional em muitas cidades ocidentais durante os períodos de rápido crescimento e urbanização.

A gestão urbana tem um objecto específico de acção, o espaço. Porém, ela deve satisfazer para além de um critério universal de eficácia, um critério suplementar de igualdade ou de equidade (Bouinot e Bermils, 1995: 7). Este último critério - equidade, é bastante enfatizado no quadro do “desenvolvimento sustentável”.

Nas áreas urbanas, a gestão e o planeamento são frequentemente utilizados enquanto terminologias recíprocas, embora seja importante reconhecer que:

- as estruturas governamentais (governos da cidade) são responsáveis pela gestão do sistema urbano em localidades particulares, onde o planeamento urbano se afirma como função estatutária do governo urbano;
- o planeamento é desenvolvido em áreas urbanas para atingir muitas das metas associadas à gestão urbana, também entendida como gestão municipal(a qual tem as suas origens no crescimento da administração pública, uma característica que encontramos na legislação nacional de muitas cidades ocidentais durante os períodos de rápida urbanização) (Page, 1995: 160).

### 5.2.2.1. Do planeamento clássico ao planeamento estratégico e sustentável

O planeamento clássico, emergente da filosofia “positiva” de Comte, enfatiza a tecnocracia, o autoritarismo e a intuição humana. Sob estes pressupostos, as soluções clássicas de planeamento são estabelecidas em “atmosferas laboratoriais” herméticas, afastadas por definição da realidade e sem qualquer democraticidade (Gottdiener, 1985: 25).

Este tipo de planeamento valoriza sobretudo a dimensão física, a qual se traduz numa intervenção pública dirigida para a prossecução do crescimento físico da cidade modelada através de duas possibilidades:

- a regulação da expansão para os subúrbios (*hinterland*), ou
- a reorganização urbanística de áreas no centro da cidade, afectadas por graves problemas de sobrelotação residencial, por prédios degradados, sem condições de higiene, e por estrangulamentos na circulação.

A ênfase na resolução de problemas, que tinham uma origem física e com a organização física dos sistemas, explica porque é que o planeamento clássico foi tão influenciado por disciplinas como a arquitectura e engenharia.

O planeamento - planeamento físico urbano - preocupa-se, fundamentalmente, em providenciar uma estrutura espacial de actividades que, em certa medida, é melhor do que aquela que existiria sem planeamento (Hall, 1992).

O fim da 2ª Guerra Mundial foi marcado pelo início de uma nova era na sociedade, responsável pela emergência de um novo paradigma - planeamento racional, o qual vigorará até meados dos anos 90. Devido à necessidade de reconstruir vários países devastados pela guerra e face à rápida expansão económica, o domínio de planeamento deslocou-se de pontos de vista estritamente físicos do sistema para abordagens mais compreensivas, baseadas num conjunto mais abrangente de disciplinas como a economia, sociologia, geografia, psicologia, etc. (Costa C., 1996: 24).

Neste contexto, durante os anos 60 e 70, muitos planeadores de cidades adoptam formas mais racionais, sistemáticas e compreensivas de planeamento e de alternativas de avaliação. Nestas décadas o planeamento da cidade incorpora não só a necessidade de planeamento físico mas também a necessidade de atingir objectivos económicos e sociais, estabelecidos através de consenso político. Isto reflecte a influência do planeamento económico nacional no planeamento local, onde os governos locais

assumem o protagonismo, não só na preparação de planos mas também na sua implementação.

A preocupação com o económico e sua articulação com o urbano faz com que, fundamentalmente a partir dos anos 70, qualquer reflexão sobre o urbanismo inclua necessariamente uma reflexão sobre o desenvolvimento urbano e regional. Inversamente, qualquer reflexão sobre o desenvolvimento urbano e regional apela à introdução da variável organização territorial (Caria, 1993: 102).

Nos anos 70, a crise derivada do primeiro choque petrolífero conduz a que a preocupação com o económico se justifique plenamente, se retivermos a contemporaneidade da recessão aliada à quebra generalizada dos ritmos de crescimento urbano, a qual estaria na origem da deslocação do ponto de acumulação dos recursos para outros territórios com dotações factoriais mais ajustadas aos fluxos de procura dominante (investimento e localização de actividades).

Nos anos 80, a crescente substituição da filosofia do Estado Providência pela ideologia de mercado (resultante da crise do Estado Providência), a expansão do neo-liberalismo, a globalização mundial, a melhoria do nível educacional, entre outros factores, conduziu a uma transformação societal que conduziu a críticas várias ao “planeamento racional” que, depois do seu apogeu (1950-1970), conhecia agora um franco declínio.

No campo da política urbana, este movimento teve como consequência:

- por um lado, o despertar dos responsáveis para a necessidade de atrair fluxos de investimento e de fixar actividades económicas, num período de acentuada concorrência entre velhos e novos territórios;
- por outro lado, a recuperação do planeamento urbano, sob as mais diversas roupagens<sup>14</sup> (Oliveira das Neves, 1996: 4).

Nos anos 90, o planeamento urbano reconhece as valias do planeamento estratégico e sustentável e introduz muito do que preconizam no planeamento do espaço urbano.

## **Planeamento estratégico**

O que marca a “ruptura” entre “planeamento tradicional” e “estratégico” é a interacção constante que se quer imprimir ao processo de planeamento, é a acção: *plans are nothing, planning is everything*. A ideia subjacente é de que a actividade estratégica não culmina na elaboração de um plano. Ele é apenas uma das fases de um ciclo estratégico, a qual engloba como parte fundamental a concretização dos objectivos, o controlo e a avaliação. Neste contexto, Silva (1996a) salienta que o planeamento não pode ser reactivo mas pró-activo, o que enfatiza a sua componente estratégica e nos remete para a importância do planeamento estratégico.

Segundo, Andersen e Co. (1983), planeamento estratégico “é um processo gerador de mudanças e descobridor das vias de futuro mais promissoras para as cidades e colectividades locais. Este processo conduz à determinação das forças, das fraquezas, das ameaças e das oportunidades das cidades e das colectividades” (Oliveira das Neves, 1996).

Da definição proposta apercebemo-nos de que o planeamento deverá constituir-se como um processo contínuo e flexível. Em simultâneo deverá ser indissociável de um processo de coordenação onde a perspectiva institucional assume um papel muito forte. A cooperação público/privado e a participação dos diferentes agentes envolvidos são, neste contexto, aspectos fulcrais.

Hoje defende-se o “planeamento estratégico e talvez, pela primeira vez, o debate sobre a cidade democratiza-se. Ele não é apenas da competência dos técnicos mas também da sociedade civil na diversidade dos actores. A gestão quotidiana da cidade, e o seu futuro, é visto no âmbito da negociação e do partenariado” (Caria, 1993: 77). Neste contexto, e se quisermos ser rigorosos em termos terminológicos, convém fazer a distinção entre “planificação estratégica”, a qual se relaciona com a formulação de uma direcção global de acções e a “gestão estratégica”, a qual acrescenta às actividades de planificação a acção propriamente dita, ou seja, acrescenta as actividades de “colocação em marcha”, tendo subjacente as orientações pré-estabelecidas.

Há no entanto autores, tais como Mintzberg (1994), que consideram não ser possível planear o pensamento estratégico uma vez que a validade deste assenta na visão de futuro que proporciona e não nos planos em que se possa vir a cristalizar (in Oliveira das Neves, 1996: xii).

Independentemente da opinião mais crítica de alguns autores, o planeamento estratégico enquanto definição de objectivos, políticas, programas de acção (que pretendem possibilitar o encontro entre as expectativas da oferta e procura) assume-se como:

- um processo de interacção política, social, cultural;
- um processo político e pedagógico de diálogo, participação, persuasão e contratualização;
- um processo e um conjunto de instrumentos de apoio às decisões que devem ser tomadas hoje;
- um processo de prospectiva de tendências.

Sob estes pressupostos, o plano estratégico de uma cidade caracteriza-se então por: “- completar os instrumentos tradicionais de planeamento, ter uma flexibilidade elevada, abarcar não só a componente física mas também a social, a económica e a política, ultrapassar os seus limites físicos e territoriais, estar orientado de acordo com os recursos disponíveis para atingir os objectivos, ter em conta a envolvente e a sua evolução para além das necessidades da cidade ou da região, estar orientado para acção, - exigir e coordenar a participação de todos os agentes sociais” (Sampaio, 1995).

Sob estas bases o planeamento estratégico permite-nos responder às questões:

- como garantir a atractividade da cidade para que as pessoas gostem de lá residir?
- como garantir a atractividade da cidade para captar investimentos? (Sampaio, 1995).

A adopção do planeamento estratégico na acção pública traz por arrasto uma nova discussão sobre o papel do “Estado” e da “sociedade civil”. Surgido no contexto do ressurgimento das teorias liberais, e da discussão acerca de “mais” ou “menos” Estado, tem como consequência colocar o aparelho público perante a reflexão sobre, a mudança, o papel dos actores, a cooperação ou competição entre os actores, o conceito de urbano e os procedimentos de acção dos aparelhos públicos (Caria, 1993: 106).

As primeiras experiências de planos estratégicos ocorrem, nos anos 80, nas cidades de S. Francisco e Chicago, muito embora tenha sido Barcelona a primeira cidade a concluir (1990) o 1º Plano Estratégico<sup>15</sup>. O plano estratégico de “Barcelona 2000”, enquanto um dos primeiros documentos a sublinhar a distinção entre o projecto cidade (no sentido de *dessein* (projecto, desígnio, desenho) e o *town planning* (que traz um “dessein” da cidade), tem subjacentes dois critérios, nomeadamente o grau de flexibilidade<sup>16</sup> e o número de actores<sup>17</sup> (Bouinot e Bermils, 1995: 82).

Um projecto de cidade, *stricto sensu*, formula uma ambição global, partilhada pelo conjunto de actores urbanos, na forma da visão de um futuro desejado a longo prazo. Geralmente, a visão global é desenvolvida, para se tornar operacional, em linhas estratégicas ou domínios prioritários de acção. Estes últimos assentam em objectivos quantitativos acompanhados de projectos concretos de realização (Bouinot e Bermils, 1995: 84). Um aspecto importante é valorizar a qualidade em detrimento da quantidade. Aliás, o plano estratégico pode ser uma oportunidade para passar de uma cultura de quantidade para uma cultura de qualidade, uma oportunidade para qualificar sistemas urbanos.

Ainda nos finais anos 90, Hall e MacArthur (1998) reconhecem a importância da estratégia como meio de atingir um fim desejado, ou seja, como meio para atingir um conjunto de objectivos identificados para a gestão dos recursos de turismo urbano. No caso específico do planeamento e gestão do turismo urbano, a estratégia visa atingir três grandes objectivos:

- assegurar a conservação dos recursos turísticos com valor;
- melhorar as experiências dos visitantes que interagem com os recursos turísticos;
- maximizar os retornos económicos, sociais e ambientais a ser usufruídos pelos agentes da comunidade anfitriã (Hall e MacArthur, 1998; in Page e Hall, 2003: 255).

Contudo, muitas estratégias turísticas estão elas próprias associadas a estratégias urbanas mais vastas procurando um (re)desenvolvimento urbano, uma (re)imagem e marketing dos espaços com vista a serem capazes de atrair não só os turistas mas também capital e emprego. A importância do planeamento estratégico não está só identificada relativamente ao turismo urbano mas também relativamente a sectores dentro do produto turístico urbano (as atracções patrimoniais, como os museus, galerias, monumentos e áreas históricas conservadas, em particular, tiveram que (re)adaptar a sua abordagem de planeamento).

Entre alguns dos aspectos que se devem incluir na gestão estratégica temos a gestão dos recursos patrimoniais, a gestão dos acessos, a gestão das organizações (Middleton (1994; in Page e Hall, 2003: 256).

Quanto à abordagem estratégica da gestão do património ela pressupõe a primazia dos agentes no sistema de gestão do património na medida em que prevê “gerir” não só o recurso por si só mas também a multiplicidade de atitudes, valores, percepções, interesses, vontades dos agentes relativamente ao património (Hall e MaCarthur, 1998).

Esta abordagem não nega a importância da conservação física e da restauração do património, em vez disso, avança que estas actividades necessitam de ser perspectivadas num contexto cultural mas também no contexto das procuras dos vários agentes que determinam o que é que é património e em sequência requerem o desenvolvimento de estratégias e práticas de gestão adequadas. (Page e Hall, 2003: 257). A adopção desta abordagem estratégica ao património detém um conjunto de vantagens, são elas:

- providencia um sentido de objectivo e a delimitação de critérios para a formulação de novos projectos;
- evidencia a necessidade de estabelecer objectivos de curto e longo prazos que podem incorporar as circunstâncias e componentes em mudança;
- dá aos agentes a clara indicação da base requerida para programas de gestão de turismo quer na actualidade quer no longo prazo;
- providencia uma potencial integração dos objectivos dos diferentes agentes numa estratégia;
- encoraja o pensamento estratégico e o crescimento da receptividade de oportunidades no ambiente externo;
- pode criar um sentido de posse e envolvimento no processo de planeamento e os *output* com um conseqüente crescimento na performance e nível de sustentação;
- pode tornar as organizações mais efectivas e eficientes no atingir de programas e metas organizacionais (Hall e MacArthur, in Page e Hall, 2003: 259).

### **Planeamento sustentável**

O “desenvolvimento sustentável” e seu planeamento aplicado às cidades é um conceito muito mais vasto do que a protecção ambiental propriamente dita. Implica preocupações com a qualidade de vida, com critérios de equidade entre as populações actuais e futuras, com a equidade inter-regional, bem como incorpora as dimensões económicas e éticas do bem-estar humano. Implica também que o desenvolvimento futuro de ecossistemas artificiais, como é o caso das cidades, só seja efectivo se não exceder a capacidade de carga dos sistemas naturais e humanos em que assenta. Godinho (1996) salienta, “um modelo de desenvolvimento sustentável é um processo criativo, local, de procura do equilíbrio em todas as áreas, único caminho para o estabelecimento de padrões de vida adaptados às condições e capacidades da natureza, e para a justiça social, baseada na equidade e sustentabilidade económica e social”.

O conceito de sustentabilidade nas cidades da Europa tem vindo a ganhar expressão com a disseminação do “Livro Verde sobre o Ambiente Urbano” (1990), o “5º Programa de Acção em Matéria de Ambiente” (1992), a “Carta de Aalborg” (1994), o “Plano de acção de Lisboa” (1996), o “Relatório do Grupo de Peritos de Ambiente Urbano sobre as Cidades Europeias Sustentáveis” (1996), a comunicação “Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de acção” (1998), entre outros.

“O Livro Verde sobre o ambiente Urbano” destaca duas grandes áreas de acção prioritárias tendentes ao melhoramento do ambiente urbano:

- políticas viradas para a estrutura física da cidade, especificamente relacionadas com planeamento urbano, transportes urbanos, protecção e valorização do património histórico, protecção e valorização das áreas naturais dentro das cidades;

- políticas viradas para a redução do impacto das actividades urbanas sobre o ambiente, nomeadamente com a indústria urbana, gestão da energia urbana, gestão dos resíduos urbanos, gestão das águas” (Godinho, 1996).

No respeitante ao planeamento urbano, o Livro Verde põe a tónica na necessidade de uma revisão total dos princípios em que se tem baseado a prática do planeamento da cidade e no encorajamento de acções que dêem lugar a áreas urbanas mistas (maior diversidade) e que evitem a expansão urbanística. Põe igualmente a tónica na recuperação de terrenos urbanos degradados, na revitalização de áreas urbanas existentes quer nos centros quer na periferia das cidades, conferindo-lhes condições ambientais e de conforto adequadas aos tempos modernos. De realçar que este documento referencia a necessidade de revitalizar os centros urbanos das cidades, reconhecendo que muitos deles se encontram em estado de degradação relevante que é preciso inverter. Paralelamente, faz a associação entre o centro urbano e a questão da valorização do património histórico das cidades (EC, DGXI, 1996).

De realçar que estas medidas tendem a ter suporte financeiro comunitário, o que conduz ao aprofundamento dos mecanismos de integração comunitária. Nas grandes cidades, a estrutura de recursos, pela sua robustez, tende a posicionar as ditas cidades como áreas de elevado potencial de atractividade e com condições para desempenhar um importante papel no desenvolvimento económico e social (EC, DGXI, 1996).

Na sequência da já referida Cimeira do Rio (vidé 5.1.1) e da assinatura da Agenda Local 21, a Comissão Europeia conjuntamente com o Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano estruturam o Projecto das Cidades Europeias Sustentáveis o qual virá a resultar no Relatório sobre Cidades Sustentáveis – *sustainable cities report* (1996) – e na Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis – *European sustainable cities & towns campaign*.

A preocupação em aplicar os princípios do desenvolvimento sustentável às cidades (europeias), a qual deu lugar a alguns dos documentos atrás referenciados, concretizou-se em diferentes acontecimentos. Distinguem-se a 1ª, 2ª e 3ª Conferências Europeias das cidades e vilas sustentáveis, respectivamente Conferência de Aalborg (1994), de Lisboa (1996) e de Hannover (2000).

A 1ª Conferência traduz-se na Carta de Aalborg, a qual prevê a necessidade de avaliar o impacto das actividades urbanas e de monitorizar os progressos referentes à Agenda 21 local, comprometendo as autoridades locais signatárias a preparar planos de acção locais promotores da sustentabilidade, bem como a definir sistemas e processos de monitorização e apresentação de relatórios sobre os progressos efectivados. A Carta salienta a necessidade de utilizar indicadores de “sustentabilidade de um sistema urbano” na definição de políticas e controlo de esforços lançando a “Campanha Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis” com o intuito de promover os objectivos definidos na carta ([www.europa.eu.int/comm/environment/urban](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban), 2003). Nos anos subsequentes a preocupação foi com a divulgação dos princípios estabelecidos na carta.

A Conferência de Lisboa traduz-se no Plano de Acção de Lisboa (1996). Este plano tem como preocupação implementar os princípios estabelecidos na carta de Aalborg, participar nos processos da Agenda Local 21 e desenvolver planos de acção de longo prazo em direcção ao desenvolvimento sustentável. Ao entrarem nesta fase as

autoridades locais devem contribuir para a implementação não só da Agenda 21 (Rio, 1992) mas também da Agenda Habitat II (Conferência Habitat II<sup>18</sup>, Istambul, 1996). Neste processo considera-se que as cidades devem entrar em linha de conta não só com o princípio da sustentabilidade mas também com o da cooperação, equidade, subsidiariedade e igualdade.

Da 2ª Conferência (1996) saiu o já referido “Relatório do Grupo de Peritos de Ambiente Urbano sobre as Cidades Europeias Sustentáveis”, o qual representa um salto qualitativo de importância na abordagem do “Desenvolvimento Sustentável” e do “Ambiente Urbano” ao promover a “utilização de indicadores para avaliar os progressos em matéria de sustentabilidade, salientando a necessidade de concentrar a atenção não apenas nos indicadores do desenvolvimento físico sustentável mas também na definição de indicadores das opções de estilos de vida sustentáveis, por forma a reconciliar o desenvolvimento físico sustentável com o bem-estar social” ([www.europa.eu.int/comm/environment/urban](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban), 2000 – Para um perfil da sustentabilidade local).

A ênfase na conciliação tem a ver com o pressuposto de que a sustentabilidade económica deve estar associada à estabilidade social e equidade. Um plano de desenvolvimento sustentável necessita de integrar aspectos económicos, sociais e ambientais, pelo que o mais adequado é recorrer a abordagens inter-sectoriais (*cross sectorial*). Estas abordagens tendem a prever um planeamento económico-social, onde está expresso um processo de avaliação do impacto da sustentabilidade nos processos de negociação para autorizar novos planos empresariais. Paralelamente, tendem a encorajar a aplicação de uma gestão ambiental e de esquemas de auditoria (AMAS) por parte das empresas locais (EC, DGXI, 1996).

Para a prossecução de um planeamento urbano o relatório prevê quatro grandes linhas de acção (prática) no sentido de precaver:

- ameaças à capacidade de carga ambiental;
- impacto da descentralização e desenvolvimentos urbanos, dependência crescente do transporte privado;
- ameaça à sustentabilidade urbana (perda de espaços verdes públicos e privados);
- aparecimento de problemas ambientais por causa da divisão por zonas/áreas (EC, DGXI, 1996a).

As principais linhas de acção subjacentes ao planeamento do desenvolvimento sustentável em ambiente urbano são:

- cidade verde;
- planeamento urbano;
- renovação e regeneração urbanas;
- transformação da economia urbana em ecológica (tornar “verde” a economia urbana);
- mudança do estilo de vida;
- mobilidade e acessibilidade urbanas;
- recursos naturais e protecção ambiental;
- património cultural e turismo;
- informação e despertar das consciências;
- saúde (EC, DGXI, 1996a).

Não será então de estranhar que no referente à consideração da sustentabilidade do turismo cultural na cidade, estejam presentes domínios tão diferenciados como:

- articulação com o planeamento físico e económico da cidade;
- o dimensionamento e tipologia da oferta turística;
- a programação das actividades culturais e recreativas;
- o ambiente e o tratamento dos espaços públicos;
- a preservação do património histórico e cultural;
- o desenvolvimento regional. Este aspecto será no entanto desenvolvido de forma aprofundada em ponto subsequente (EC, DGXI, 1996a).

Em conformidade, as intervenções urbanas de ordenamento, desenvolvimento, planeamento e gestão, além de equilibradas, deverão ser criativas, procurando que a cidade se constitua como um organismo sustentável, dando atenção especial aos aspectos relacionados com a promoção da qualidade do ambiente urbano, considerado no seu todo, ou seja, como resultante da interacção, e estabelecimento de plataformas de equilíbrio entre os três subsistemas do sistema urbano, nomeadamente o sócio-cultural, económico e ambiental. Paralelamente, as intervenções urbanas, devem ter presente a preocupação com o futuro, onde deverão estar traçados os objectivos consentâneos com os princípios de sustentabilidade atrás estabelecidos.

Através da comunicação “Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de acção” (COM (1998) 605) reafirma-se a necessidade de avaliar a sustentabilidade local e a necessidade de reforçar esforços de exploração de métodos de monitorização dos progressos da Agenda 21 local. Além disso, a comunicação identificou a redução das repercussões ecológicas das actividades urbanas como um objectivo geral da política ambiental.

Quanto à Conferência de Hannover (2000), com a apresentação do Relatório Técnico - “Para um Perfil de Sustentabilidade Local: Indicadores Comuns Europeus” (2000) –, reafirma a importância da avaliação da sustentabilidade local. Paralelamente estabelece um conjunto de conclusões no âmbito de quatro grandes áreas temáticas, nomeadamente “políticas urbanas integradas de DS”, “desafios para a próxima década: global versus local”, “Planos de Acção para atingir a Agenda Local 21”, “Gestão, monitorização e avaliação da sustentabilidade”.

No respeitante ao planeamento da cidade sustentável ele prevê preocupações de conservação e revitalização de determinadas áreas da cidade, entre as quais as históricas. Porém, estas preocupações aliam-se ao reforço da avaliação da sustentabilidade com o estabelecimento de indicadores que permitam o confronto de experiências em várias cidades europeias.

Outro aspecto, que tem vindo a contribuir para a expansão do conceito em causa nas cidades europeias, advém do papel de alguns organismos da UE, no sentido de ajudar as ditas cidades a aproveitar as experiências umas das outras através do estabelecimento de redes, e contribuir para a realização de projectos específicos através de programas de financiamento regional como, por exemplo o programa URBAN<sup>19</sup>. Os trabalhos do Urban European Observatory (UEO), assentes em oito cidades europeias (Amsterdão, Atenas, Barcelona, Berlim, Birmingham, Bruxelas, Lille, Lisboa), possibilitaram a criação de uma base de dados que, devido ao manancial de informação envolvido, funciona como um sistema de ajuda à tomada de decisões<sup>20</sup> (CE, 1999a).

Com influência, tanto a nível europeu como mundial, distingue-se a Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU) e o papel da Coordenação das Associações Mundiais de Cidades e Autoridades Locais (CAMVAL)<sup>21</sup>. Essa influência estabelece-se no âmbito da promoção da troca de experiências e na delimitação de um balanço sobre as responsabilidades tomadas pelas autoridades locais no quadro internacional e respectivas competências e legitimidade no domínio da solidariedade, descentralização e mundialização que respeitem o ambiente (FMVJ, 1997).

### **5.2.3. Planeamento turístico urbano: contexto sistémico e integracional**

A política de turismo urbano faz parte integrante da política urbana no seu conjunto. Em consequência, o planeamento turístico urbano remete-nos não apenas para o sector do turismo mas também para questões económicas, sociais e ambientais num contexto espacial. Segundo Page (1995: 191) todo o processo de planeamento turístico está envolvido com políticas urbanas, particularmente com um moroso processo de tomada de decisões relacionado com a escassez de recursos públicos.

Deste modo, o planeamento do turismo urbano deverá ser visto como parte de um plano que visa atingir a máxima integração do desenvolvimento do turismo e a resolução lógica de conflitos entre os diferentes usos da terra. Em muitos casos, o planeamento turístico local é desenvolvido como parte de um processo de planeamento estatutário nas áreas urbanas ou é uma função especializada efectuada por determinados indivíduos, por uma equipa (do departamento do turismo do governo local), ou alternativamente por consultores de turismo.

Um plano de turismo urbano requer, numa primeira análise, um mapa dos usos da terra, avaliação das atracções turísticas primárias e secundárias, uma análise de mercado e o estabelecimento de mercados-alvo relacionado com as atracções e com as relações entre pessoas. Numa segunda fase, preocupa-se em aferir se as melhorias introduzidas foram importantes e quais as novas atracções que deverão existir para que os segmentos de mercado seleccionados sejam satisfeitos.

### **Contexto sistémico e ciclos de desenvolvimento**

O desenvolvimento do turismo nas cidades tem importantes implicações para a gestão urbana e planeamento. Porém, enquanto determinados destinos turísticos urbanos floresce(ra)m com pouca gestão e planeamento formal, outros, devido a insuficiências ou falhas no planeamento, vivencia(ra)m problemas de alguma gravidade. Assim, segundo Haywood (1992), temos que ter subjacente que o processo de gestão urbana e planeamento é um pré-requisito importante para o efectivo funcionamento do sistema turístico nas cidades que estão predispostas ao desenvolvimento do turismo (in Page, 1995: 157).

O planeamento turístico não pode ser dissociado do sistema funcional turístico (capítulo I). Como afirma Pearce (1991) “um planeamento responsável implica a compreensão da

complexidade e dinâmica do sistema turístico: - as alterações na procura tendem a ser multimotivacionais e como consequência requerem uma oferta de *facilities* multifuncional”. Do mesmo modo, Gunn (1979) considera que as componentes da procura (mercado) e oferta (transportes, atracções, serviços, e informação/promoção) do sistema turístico devem ser alvo de um planeamento articulado e integrado. Nesta lógica, a “zona de destino” (Gunn) enquanto conjunto de: *cluster* de atracções (grupo de coisas para ver e fazer); comunidade (providenciando serviços *facilities* e atracções, produtos); “corredores de circulação” (acesso principal por terra, ar, água) e “corredores de ligação” (entre o centro dos serviços de suporte e os complexos de atracções); deverá planear de forma integrada todos estes elementos para que a sua viabilidade turística seja uma realidade. Gunn (1979) conclui, “não é coincidência que a zona de destino se compatibilize com uma visão de desenvolvimento urbano” (in Pearce e Butler, 1993).

Para que se efective o desenvolvimento do turismo urbano é necessário que ele seja antevisto como um sistema, onde temos que incorporar os *inputs* e *outputs*. Ao perceberem-se as relações existentes entre *inputs* e *outputs*, no domínio do sistema turístico urbano, torna-se possível para políticos e planeadores influenciar elementos dentro do sistema urbano e delimitar acções que assegurem que os benefícios advindos do turismo excedam os seus custos.

A WTO (1994: 5) salienta “o conceito de planeamento turístico tem subjacente que o turismo deverá ser visto como um sistema inter-relacionado de factores da procura (mercados turísticos internacionais, uso das atracções/*facilities*/serviços turísticos pelos residentes), e da oferta (atracções e actividades, alojamento, outras *facilities*, transportes, outras infraestruturas, elementos institucionais)”.

No que se refere aos sistemas abertos, onde o turismo se inclui, Leiper (1990) considera que os gestores das organizações associadas ao planeamento e gestão deverão cooperar estreitamente com outras organizações e grupos de interesse de modo a que as relações sistémicas se possam desenvolver. Estas relações são vantajosas para todas as partes uma vez que, em última instância, têm como objectivo assegurar o sistema funcional de forma eficiente. É importante para os planeadores e gestores do sector público e privado compreender os diferentes *inputs* do sistema urbano que vão afectar a actual e futura “experiência turística” (o *output*) (in Page, 1995: 161).

Para Leiper (1990), os gestores e planeadores devem avaliar continuamente a posição da cidade enquanto destino turístico no mutante ambiente empresarial dos anos 90, no sentido de efectivar acções imediatas e estratégicas para que a competitividade de determinadas cidades se mantenha relativamente a outras (in Page, 1995: 158). Devem também avaliar continuamente a posição das cidades enquanto destino turístico, devido a questões que se prendem com o desenvolvimento cíclico quer das cidades quer do próprio turismo.

Na visão cíclica do desenvolvimento turístico destaca-se o modelo de Buttler (1990, 2002) assente em dois princípios básicos: o conceito de “ciclo de vida” e as “curvas de crescimento populacional”. A teoria do ciclo de vida dos destinos (Buttler 1980, Mill e Morrison, 1985) tendo presente a inevitabilidade do declínio do número de turistas ou a mudança na sua composição (*mix* de turistas e excursionistas em função da atractividade e competitividade desse destino), considera que a única forma de inverter a tendência é a intervenção estratégico-política (in Borg, 1991: 58). Esta intervenção pressupõe uma

análise das forças e fraquezas da cidade no respeitante ao produto em si (atracções e *facilities*), imagem e acessibilidades, para aumentar a atractividade e competitividade turísticas. Pressupõe também que se equacionem as expectativas de eficiência/eficácia do desenvolvimento do turismo no longo prazo. Se existirem mais pontos fracos do que fortes a cidade deverá abandonar a ideia de desenvolver o turismo.

Os planos também deverão ser preparados para o desenvolvimento das atracções turísticas e organização das actividades turísticas. Ao nível local, a determinação e adopção do desenvolvimento das *facilities* turísticas é essencial para que estas sejam localizadas de acordo com o carácter do desenvolvimento.

De reter que tradicionalmente, a política turística tem sido identificada com a promoção e a política turística urbana não é excepção. Só recentemente é que determinadas cidades começaram a verificar que esta postura era mais prejudicial do que benéfica. Embora cada cidade tenha os seus próprios problemas requerentes de soluções específicas, a política do turismo deverá considerar pelo menos três aspectos:

- como é que se vende o turismo urbano?
- como é que se financia o desenvolvimento do turismo urbano?
- como é que se regula o fluxo de visitantes? (Borg, 1991: 84).

Na prática, isto implica acima de tudo a promoção do turismo residencial, e o controlo de falsos e indirectos excursionistas, tudo isto dentro dos limites da capacidade de carga turística. Neste contexto, o marketing do turismo será olhado como um instrumento para guiar a procura e segmentos seleccionados, enquanto a regulamentação do número de visitantes continua a ser de difícil solução. A política financeira visa fundamentalmente, ao promover a incidência local dos benefícios e custos relacionados com o turismo, bloquear os mecanismos que podem causar a sobrecarga da atracção.

### **Contexto integracional: integração espacial, integração sectorial, integração intra e inter grupos**

A capacidade integradora do planeamento urbano, nas suas dimensões espaciais, económicas, sociais, culturais, entre outras, permite um melhor aproveitamento dos recursos mas também uma maior capacidade de entendimento e controlo dos processos de desenvolvimento integrado exigindo a “negociação” quer entre os actores locais quer entre estes e as instâncias centrais.

No que se reporta à integração espacial, começaríamos por referir que o planeamento turístico ocorre sob múltiplas formas (desenvolvimento de infraestruturas, promoção e marketing), estruturas (diferentes organizações governamentais), e escalas (internacional, regional, local e sectorial) (Page, 1995).

O planeamento turístico toma lugar a vários níveis que vão do nível macro nacional até ao nível micro local (cidades). A análise local dos processos de crescimento turístico e das suas inter-relações com o desenvolvimento, tem um papel muito importante na actualidade. O nível local é cada vez mais um campo privilegiado de actuação dos agentes, na prossecução das suas estratégias, e é o domínio onde se sentem de facto os problemas que mais dificultam a vivência individual e colectiva.

Gunn (1994: 25) considera três níveis no planeamento do turismo:

- a escala regional (estadual, nacional)<sup>22</sup>;
- a escala do destino<sup>23</sup>;
- a escala local (de um sitio específico)<sup>24</sup>.

Simultaneamente, o autor referido, considera que os planos turísticos devem ser visualizados apenas como uma das componentes dos planos de desenvolvimento nacional, regional e local. Similarmente, os planos desenvolvidos a nível regional e local, de forma independente, deverão ter em consideração os planos nacionais.

No contexto do turismo urbano, o planeamento é desenvolvido a nível local, muito embora se devam reconhecer os contributos e consequências do que está a acontecer a outros níveis da hierarquia do planeamento e gestão económica nacional.

O pressuposto é de que o turismo é um instrumento eficaz de desenvolvimento às diferentes escalas e como tal, há que optar pela implantação de uma política turística integrada no âmbito espacial mais adequada a uma melhor afectação dos recursos e ordenação da oferta. Para Rubio (1996) o modelo integrado de planificação potencia o turismo, equilibrando o seu impacte territorial mediante a diversificação e extensão da oferta, com isso será possível o desenvolvimento de novas zonas, a atenuação da sazonalidade e a captação de segmentos de procura mais selectivos.

Se considerarmos o planeamento turístico a nível local, ou melhor a nível do espaço urbano, o turismo deverá ser perspectivado apenas como uma das actividades da cidade e como tal o planeamento do turismo urbano deverá ser antevisto no âmbito do conceito mais abrangente de planeamento urbano. De facto, devido ao carácter multidimensional, interdisciplinar e complexo do turismo, o seu planeamento deve assumir-se como uma especialização do planeamento regional e urbano, onde são valorizados múltiplos aspectos para além do económico. A este propósito, Carvalhinho (1996) salienta: a integração do lazer no espaço urbano deverá ser feita de forma coerente no sistema urbano e não como um elemento de preenchimento de espaços vazios.

No contexto do planeamento urbano o planeamento do turismo tende a estar inter-relacionado com a amálgama de considerações ambientais, culturais, económicas reflectoras da diversidade de factores que influenciam o desenvolvimento do turismo. Contudo, a preocupação crescente com as externalidades e o interesse em procurar formas mais apropriadas de turismo sustentável conduziu ao aumento da procura por planeamento, na crença que irá ajudar a diminuir os impactos negativos do desenvolvimento turístico, à medida que procura uma maior participação da comunidade e paradoxalmente talvez uma procura por um governo mais pequeno, mínimo.

No entanto, é preciso ter presente que apesar de essencial, a integração é cada vez mais difícil de se concretizar. De facto, o ciclo clássico de gestão e planeamento, eficaz num universo relativamente estável e consequentemente previsível, perde a robustez quando o ambiente se torna incerto porque cada vez mais turbulento e concorrencial. Embora sempre tenha existido alguma turbulência do ambiente envolvente, fonte de incerteza e portanto de difícil previsibilidade e de delimitação de planificações quantitativas de

longo prazo, ela acentuou-se na sequência do primeiro choque petrolífero e cresceu a um ritmo acelerado no decurso dos anos 80 (Bouinot e Bermils, 1995: 8).

Daí que, no contexto da planificação integrada, deverá ser feito um esforço adicional para possibilitar a integração da ordenação territorial numa composição unitária e profunda, tanto na compreensão do espaço e suas debilidades e carências, como nas suas potencialidades para o turismo. O planeamento dos espaços turísticos tem que combinar uma identificação imaginativa das potencialidades latentes com um enfoque selectivo e cuidadoso, e portanto estratégico nas suas formulações. Por isso, a sua execução não poderá ser rigorosamente pré-estabelecida, mas deverá estar vinculada às oportunidades que um sector tão flutuante e dinâmico pode sugerir. O planeamento e o ordenamento do território, aos níveis local e regional, desempenham um papel muito importante nas áreas de maior pressão turística, uma vez que aí se desencadeiam habitualmente profundas mudanças nos tecidos económicos e sociais, com reflexos notórios na ocupação do território e na utilização dos recursos disponíveis o planeamento pode constituir-se como um importante meio de dinamização do desenvolvimento endógeno das áreas turísticas.

Quanto à integração sectorial ela remete-nos para a integração entre o turismo e os vários sectores de actividade económica. A abordagem integrada dos diferentes sectores com o do turismo é fulcral uma vez que este último não é um domínio político circunscrito. Ele interage com vários campos tais como transportes, conservação, desenvolvimento e em consequência, só uma pequena proporção da soma total dos planos que afectam o turismo lhe são exclusivamente devotados.

Sob estes pressupostos, Braddon (1982) defende que o planeamento turístico deve ser integrado com todas as actividades sócio-económicas e com todos os níveis de envolvimento, de forma a que o turismo se torne um elemento no planeamento. Esta visão do turismo, como parte de um conjunto económico mais vasto, enfatiza a importância de conceber o planeamento do uso da terra no âmbito do dito turismo de uma forma mais coordenada e sensível ao ambiente (in Bouinot e Bermils, 1995). É a nível local que o planeamento do uso dos solos deve ser feito para permitir decisões sobre a afectação da terra. O planeamento do uso dos solos envolve três elementos chave - a preparação dos planos, o controle e desenvolvimento, a “implantação/execução” (*enforcement*) das decisões -.

Quanto à integração intra e inter-grupos ela tem a ver com a consideração das diferentes necessidades dos agentes/actores no processo de planeamento. Este tipo de integração é fundamental no quadro do planeamento de um turismo sustentável. Em consequência estudá-la-emos nos pontos “ênfase nas parcerias” e “actores”.

### **5.3. PLANEAMENTO E GESTÃO DO TURISMO SUSTENTÁVEL NOS CENTROS HISTÓRICOS DAS CIDADES COMO LOCAIS DE PATRIMÓNIO CULTURAL E LAZER**

#### **5.3.1. Políticas de reabilitação urbana nos centros históricos e desenvolvimento local**

Regeneração/revitalização urbana tem a ver com “gerar de novo”, “dar nova vida” a determinadas áreas das cidades ou metrópoles que perderam pessoas, comércio, indústria (declínio económico) e assistiram ao declínio físico, desregulação social e dificuldades particulares que afectam minorias étnicas, entre outros aspectos. Áreas que sofre(ra)m problemas derivados da acção e/ou omissão do homem, problemas de segurança, problemas de especulação com o património, entre outros.

A regeneração/revitalização urbana constitui-se como um elemento de desenvolvimento sustentável das cidades, ou seja, constitui-se como uma abordagem holística e integrada que visa melhorar a qualidade de vida, antevendo solucionar problemas urbanos referentes a domínios vários que vão desde a reabilitação física das cidades a aspectos referentes ao desenvolvimento económico, social, cultural, ambiental, segurança, habitacional e urbanístico. A multiplicidade de domínios a considerar increve-se na multidimensionalidade das necessidades humanas, as quais para serem satisfeitas pressupõem políticas/acções transversais nos vários domínios referenciados.

O estabelecimento de uma ligação com as outras políticas mais abrangentes como os transportes e a estratégia de desenvolvimento económico também se deverá verificar. Paralelamente, também é requerida uma redefinição das funções urbanas e económicas das zonas abrangidas tendo em conta a opinião dos parceiros locais. A regeneração/revitalização supõe uma abordagem estratégica à escala (pelo menos) urbana, assente num forte compromisso político das autoridades locais, regionais, nacionais e supranacionais com a intervenção do sector privado e a participação dos cidadãos.

Neste contexto, a regeneração/revitalização urbana constitui-se igualmente como um elemento do desenvolvimento regional/local uma vez que sem regeneração/revitalização as cidades perdem o seu potencial e competitividade no contexto espacial que as integra. A consideração do contexto nacional e internacional também enfatiza o papel competitivo das cidades como pólos de desenvolvimento.

No âmbito da regeneração/revitalização da cidade destacamos o processo de revitalização dos centros históricos, como espaços privilegiados em termos de recursos de património histórico-cultural. Ou seja, a reabilitação urbana (RU) inscreve-se no âmbito da regeneração/revitalização, assumindo-se como um processo de “recuperação e beneficiação geral de áreas urbanas degradadas (históricas ou não) nos seus vários aspectos - do físico ao morfológico, à revitalização sócio-económica e funcional - constitui-se como uma política de intervenção na cidade relativamente inovadora e com um passado ainda muito recente” (Aguiar, Cabrita e Appleton, 1997: 10).

Em termos evolucionais, as intervenções no âmbito da reabilitação urbana começam por privilegiar a componente física, tal como se verifica nas décadas de 60 e 70. A partir dos anos 80 assiste-se, por toda a Europa, a uma generalização das intervenções de reabilitação nas cidades e seus centros históricos a par de uma ampliação da defesa institucional de uma perspectiva e enquadramento urbano de salvaguarda e conservação do património arquitectónico, em que emergem outros factores da realidade sócio-económica e cultural local (Aguiar, Cabrita, Appleton, 1997: 13).

“Os centros históricos foram eleitos como um dos problemas mais importantes das cidades nos anos 80<sup>25</sup>. É necessário mantê-los e revitalizá-los devido aos valores culturais que transportam. Estes testemunhos vivos de épocas passadas são uma expressão da cultura e um dos fundamentos da identidade do grupo social, vector indispensável face aos perigos da homogeneização e despersonalização que caracterizam a civilização urbana contemporânea. O valor dos bairros (...) não se limita ao dos edifícios. É também o valor da localização para os que lá residem ou trabalham, o dos investimentos que recebem, a coexistência de diferentes formas de vida e de actividades. Portanto, a intervenção nestas áreas não se pode fazer sem a participação dos habitantes e utilizadores que devem ser os beneficiados do processo” (Salgueiro, 1992: 392).

“De forma progressiva, a reabilitação urbana como uma nova política de requalificação da cidade destina-se a potenciar os valores sócio económicos, ambientais e funcionais de determinadas áreas urbanas, com a finalidade de elevar substancialmente a qualidade de vida das populações residentes, mediante a aplicação de um conjunto de medidas sócio-económicas e de outras destinadas a melhorar as condições do parque edificado, elevando os seus níveis de conforto e habitabilidade, dotando essa área de equipamentos comunitários, infraestruturas, instalações e espaços públicos. O vasto programa atrás expresso reúne-se no conceito, hoje pacífico e globalmente defendido, de «reabilitação integrada»” (Aguiar, Cabrita, Appleton, 1997: 17).

Reabilitação integrada, uma vez que visa não só reabilitar o edificado mas também pretende reabilitar social, cultural e economicamente os referidos centros. No domínio económico, o turismo emerge como o sector por excelência que, de acordo com as premissas de um desenvolvimento sustentável pode contribuir, através de um planeamento e gestão adequados, para o desenvolvimento do espaço em questão e para o desenvolvimento do turismo.

### **Reabilitação urbana e turismo cultural**

O turismo e nomeadamente o turismo cultural, pelas suas características, pode, segundo Baudrihaye (1997: 237), potencializar “um valor acrescentado aos centros históricos urbanos através da restauração de monumentos, da preservação do sítio, da revalorização de um passado e da criação de senhas de identidade, assim como um impulso económico geral na população e na zona e não apenas uma mais valia imediata e individualizada em alguns operadores turísticos”.

De salientar que o processo de reabilitação e gestão do centro e/ou áreas históricas das cidades não tem necessariamente que as visualizar (unicamente) como áreas turísticas. Muitas vezes a sua principal preocupação consiste em providenciar às populações residentes um maior bem-estar compatível com uma maior qualidade de vida. Antes de mais o processo de reabilitação urbana está relacionado com as especificidades físicas e sociais dos territórios a intervir.

A regeneração/reabilitação urbana no âmbito do património cultural, do lazer e do turismo, insere-se, segundo Cazes e Poitier (1996: 49), num contexto mais abrangente que tem a ver com duas tendências recentes, nomeadamente, o “revivalismo cultural” e

a “requalificação, valorização e reconquista de determinados espaços pertencentes à cidade”.

No que respeita ao “revivalismo cultural” e sua respectiva associação ao turismo, poder-se-á dizer que ele deriva do desaparecimento de tradições, de aspectos da linguagem, conhecimento, qualificações, compatível com o processo de globalização. Para colmatar esta insuficiência, o revivalismo/regeneração cultural assume um significado simbólico ao tentar devolver a identidade perdida àquele povo e/ou lugar (Nicholson, 1997: 127).

No que respeita à “requalificação, valorização e reconquista dos espaços” ela assume-se como uma oportunidade de os “vestir” e “decorar” com novos elementos (parques de atracções, monumentos e museus, acontecimentos de prestígio), “dissimulando” as componentes tradicionais (fábricas, infraestruturas pesadas, bairros degradados) (Cazes e Poitier, 1996: 48). Esta “reconquista”, também referenciada por Clary (1993), entre outros, tenta efectivar-se privilegiadamente em espaços da cidade que evidenciam a presença de vestígios históricos. Destacam-se os centros históricos ou corações das cidades; as zonas ribeirinhas coincidentes com frentes de água. A regeneração de um espaço pode pressionar a requalificação do outro, gerando-se sinergias e dinâmicas importantes entre eles.

A reabilitação urbana dos centros históricos perspectivada na sua vertente económica remete-nos para o turismo enquanto sector de actividade com maior possibilidade de inserção nestes espaços, nomeadamente o turismo cultural. O turismo e a cultura detêm um papel relevante na recuperação do património arquitectónico e urbanístico e também na sua (re)orientação produtiva.

Na reabilitação patrimonial de finalidade lúdica e turística o número e variedade destas reconstruções e reafecções do património urbano são elevadas:

- uma primeira categoria, a menos espectacular, corresponde às operações de restauração sem mudanças da afectação mas com a injeção de uma componente de lazer ou turismo que saia da polifuncionalidade do lugar ou do equipamento (monumentos que se abrem ao público, galerias e centros comerciais incluindo funções e instalações específicas de lazer, as tradicionais piscinas desportivas, etc.);
- uma segunda categoria de restauração patrimonial com a reafecção dos lugares não necessariamente considerados como lúdicos, patente na grande proliferação de realizações de natureza e dimensões várias.

Na segunda categoria distinguem-se duas operações:

- uma restauração minuciosa dos edifícios antigos protegidos por procedimentos específicos (classificação e inscrição como sector salvaguardado, centros de património e parques de património urbano);
- uma readaptação a novos usos compatíveis com captação de receitas ou de rendas, de natureza extremamente variada (alojamento, escritórios, serviços públicos diversos, complexos comerciais e artesanais, conjuntos hoteleiros, de restauração e de animação, acolhimento de espectáculos e congressos, centros de exposições e de museus). Os novos usos, nos quais o turismo pode desempenhar um papel primordial, podem traduzir-se na reabilitação de património militar (fortes, cidadelas, arsenais, casernas), património civil (hospitais, castelos, estações e linhas de caminho de ferro, etc.), património industrial (manufacturas do tabaco, têxteis, munições e de armas, centrais

eléctricas, etc.), património portuário (docas, entrepostos e lojas diversas), património agrícola.

A interacção entre a cidade e os seus cidadãos, através do “poder da cultura” e do “conceito de cidadania” conduz, entre outros aspectos, a que cada cidade tenda a ter a sua própria identidade (identidade do lugar e das pessoas que lá vivem). Esta identidade, associada ao património cultural, encontra expressão privilegiada nos centros históricos. Estes lugares tendem a evidenciar um carácter único ou *genius loci* que lhes é fundamental. Sem ele, a atractividade do lugar fica reduzida e a sustentabilidade da cidade e da sua função turística fica diminuída.

Em consequência, os elementos que contribuem para dar um “sentido de lugar” deverão se valorizados. Entre esses elementos destacam-se: estilo de arquitectura, clima, ambiência natural; memória, imagem, metáfora; uso de materiais locais na construção; artesanato; relações espaciais; diversidade cultural e histórica; valores sociais; ambiente público; actividades sazonais ou diárias (Garnham, 1985). Da lista emergem três dimensões básicas do lugar urbano que contribuem para dar um “sentido de lugar”. Essas dimensões são: o ambiente construído, o ambiente natural e o ambiente cultural (in Hinch, 1995).

Esta identidade, unicidade, associada à história de cada lugar pode constituir um elemento diferenciador muito importante, no actual contexto de competição entre cidades. Paradoxalmente, muitos lugares ao tentarem diferenciarem-se a si próprios acabaram por procurar o mesmo, o que pode ser descrito como “uma replicação em série da homogeneidade<sup>26</sup>” (Boyer 1988, Harvey, 1990; in Baudrihaye, 1997).

Baudrihaye (1997: 50) refere: “em muitos lugares, as autoridades aproveitaram o legado patrimonial histórico das gerações anteriores para utilizá-lo de acordo com a sua conveniência, como imagem ou decoração. Às vezes esse oportunismo contrasta com a carência de uma verdadeira política cultural - os monumentos, o património, são utilizados para uma operação de imagem política ou de negócio especulativo”.

No espaço urbano, a existência e criação de espaços de lazer constituem-se como um mecanismo que simultaneamente atrai novos investimentos e turistas. A cidade torna-se um produto para ser vendido e comprado (Hall e Jenkins, 1995: 38). Os centros históricos das cidades enquanto detentores de património passam a captar turistas. Através do património cidades e turismo estão indissociavelmente ligados (Hall, 1997: 94). A preocupação assenta então em dar resposta às questões: Como é que as mudanças nos valores políticos têm vindo a afectar o papel do turismo? Que relação se estabelece entre disposições institucionais e valores na elaboração de uma política de turismo? Como é que a preservação do património pode representar a dominância de determinado valor sobre outro? É possível reconciliar valores económicos e ambientais no turismo?

Segundo Healey (1983), um plano local, enquanto ferramenta para atingir o objectivo de reabilitação, deverá:

- aplicar a estratégia do plano de estrutura;
- providenciar um *framework* para o controle do desenvolvimento. O controle do desenvolvimento é fundamental para o planeamento do uso dos solos e edifícios. Determinados ambientes devem ser protegidos. Isto tem vindo a ser cada vez mais atingido através da designação ou zoneamento de áreas específicas em associações de

protecção a monumentos antigos, edifícios de relevo (edifícios com interesse arquitectural especial e histórico), áreas a conservar (áreas que contêm grupos de edifícios e espaços urbanos associados e que têm significado arquitectural e histórico);

- providenciar a base para um desenvolvimento coordenado através de duas abordagens: abordagem administrativa (considerada estritamente no contexto dos regulamentos existentes, que se podem traduzir numa variedade de formas, incluindo planos locais e zoneamento), abordagem política (as decisões para o desenvolvimento são tomadas por um comité do conselho local embora em muitos casos o seu poder possa ser delegado em agências locais de planeamento);
- trazer assuntos locais e discriminados ante o público. A comunidade deve participar (in Green, 1997: 102).

Entre os aspectos salientados por Healey emerge a preocupação com a conservação/protecção e preservação do património e reabilitação patrimonial de finalidade lúdica e turística.

### 5.3.2. Filosofias enquadradoras do planeamento e gestão do turismo sustentável nos centros históricos

A cidade histórica com valências turísticas pode, na acepção de Ashworth e Tunbridge (1990: 127), ser gerida segundo diferentes filosofias de planeamento e gestão, com implicações directas no desenvolvimento do turismo sustentável nestes espaços. Os autores referidos avançam quatro filosofias que incorporam distintos objectivos, instrumentos, critérios/valores e agentes/actores (quadro 5.3).

Quadro 5.3. - Filosofia, instrumentos, critérios, agentes/actores intervenientes

<b>filosofia</b>	<b>foco em</b>	<b>instrumentos</b>	<b>critérios</b>	<b>agentes</b>
preservação	edifícios	designação protectiva	qualidades intrínsecas	<i>leaders</i> de gosto
conservação	áreas	designação de áreas	normas e práticas profissionais	planeadores profissionais e políticos
regulação do uso dos solos	resolução de conflitos	planos locais		
planeamento de mercado	produto urbano	promoção e marketing	mercados	utilizadores

Fonte: Adaptado de Ashworth e Tunbridge (1990: 127)

É preciso salientar que, apesar da ordenação das abordagens reflectir uma certa cronologia na adopção de métodos de trabalho, não existe nenhuma progressão implícita no sentido de poder ser lógica ou desejável, pelo menos nos países do norte da Europa (Ashworth e Tunbridge, 1990: 127).

Nas abordagens assentes na preservação e conservação, onde os objectivos são determinados pelas autoridades públicas e os instrumentos são designações estatutárias que restringem a operação de direitos privados sobre a propriedade, ainda não existe uma dependência, em maior ou menor grau, relativamente ao mercado.

Com o planeamento regulatório, designado para gerir a mudança funcional para atingir metas colectivas desejáveis, as parcerias estabelecem-se entre um sector privado activo e um sector público que reage quando é necessário resolver conflitos, dar suporte ou restringir funções particulares (Ashworth e Tunbridge, 1990: 128).

Quanto à distinção entre planeamento de conservação e um planeamento mais vasto de uso dos solos (*local land use*) ela tem a ver com o grau de definição do objectivo. O planeamento de conservação contém em si próprio o objectivo que deverá ser conservado mesmo num contexto mais complexo e mais vasto. O planeamento do uso dos solos não contém este objectivo tão bem definido. Ele pretende a regulação e controle das várias procuras para o espaço feitas na cidade com vista a satisfazer o interesse público. O ponto essencial é de que este planeamento regulatório tem como série de objectivos os compromissos sobre o papel dos elementos histórico-turísticos na cidade, a natureza dos quais não é pré-determinada. O principal instrumento para este tipo de intervenção é o planeamento (plano) (Ashworth e Tunbridge, 1990: 128).

O planeamento do mercado relaciona-se especificamente com a aplicação da terminologia, técnicas e filosofias saídas da ciência do marketing para o sector público, não lucrativo e organizações com objectivos colectivos. As abordagens de marketing no seio do sector público urbano foram vistas como particularmente apropriadas para a gestão da cidade turística histórica. A diferença significativa entre esta abordagem e a do planeamento do uso dos solos é a visualização da cidade como produto e os seus variados usos como passíveis de ser consumidos. O produto turístico histórico, contudo, é construído, vendido para atingir consumidores através de um conjunto de técnicas de acordo com estratégias de marketing seleccionadas (Ashworth e Tunbridge, 1990: 128).

### **5.3.3. Planeamento e gestão do turismo sustentável nos centros históricos**

O recurso patrimonial é especialmente rico em grande parte das cidades (europeias), onde a herança cultural e patrimonial tende a ser elevada. As grandes cidades, particularmente as capitais políticas, têm sido os principais repositórios dos ícones da cultura regional e local, reflectindo a interacção fundamental que sempre existiu entre as cidades e a cultura. O mesmo acontece nas metrópoles onde está presente uma dicotomia fundamental entre o “velho” e “novo” mundo, mais associada à história individual do que à localização geográfica das ditas metrópoles.

No entanto, o potencial do recurso “património cultural” não implica a não valorização dos recursos da indústria turística; estes últimos têm que estar presentes para que um destino ou produto tenha a dimensão turística. Para que exista um produto cultural não basta dispor de um património cultural ou organizar actividades culturais, é necessária a existência de uma oferta de alojamento e restauração de qualidade, de um sistema de reservas e de vendas, ou seja, de toda uma envolvente de qualidade, coerente com o nível de turistas que se quer atrair.

Na visão de Baudrihayé (1997: 47) “muitos investimentos públicos e privados fracassaram por não terem suficientemente em conta o aspecto comercial e económico, fixando-se apenas no puramente cultural. Um destino cultural ou uma rua histórica não são necessariamente, sem mais nada, um destino turístico”. A existência de um valioso património cultural nem sempre está associada à garantia do destino se constituir como um importante destino de turismo cultural.

O património arquitectónico e urbanístico só constitui um recurso turístico quando planeado, gerido e comercializado de forma adequada. Para Millar (1995: 116) os elementos que devem ser incorporados no planeamento e gestão do património nos centros históricos são os seguintes:

- uma política de conservação integral e contínua, que vise não só assegurar o bem-estar dos residentes como também assegurar a experiência do visitante;
- o problema da unicidade/uniformidade dos lugares de património;
- quatro variáveis: atracções turísticas, identidade da comunidade, educação formal e informal, regeneração económica;
- o planeamento estratégico para o turismo de património através da interpretação e apresentação do dito património;
- o marketing do património, tornando-o acessível, interpretado, e explorando o turismo e o lazer sem o estragar ou degradar.

Os objectivos para planeamento turístico nas cidades históricas deverá ser entre outros:

- assegurar os benefícios de longo prazo e sustentabilidade da actividade turística, enquanto se encoraja a sua continuidade no ambiente urbano,
- desenvolver a elevada qualidade do produto,
- desenvolver uma base sustentável para o crescimento do turismo,
- fazer o marketing do produto para o mercado certo,

maximizar os benefícios e minimizar os impactos através de uma gestão competente (Orbasli, 2000: 137).

O património deve então ser salvaguardado, conservado e os recursos culturais devem ser geridos, através do recurso a “modelos de desenvolvimento sustentado” os quais visam uma relação integrada entre o homem e o ambiente (natural, construído, cultural). A intenção última será assegurar a sustentabilidade do dito património cultural.

Para assegurar essa sustentabilidade, Baudrihayé (1997: 49-51) defende que a gestão dos recursos culturais e do turismo deveria passar por três fases:

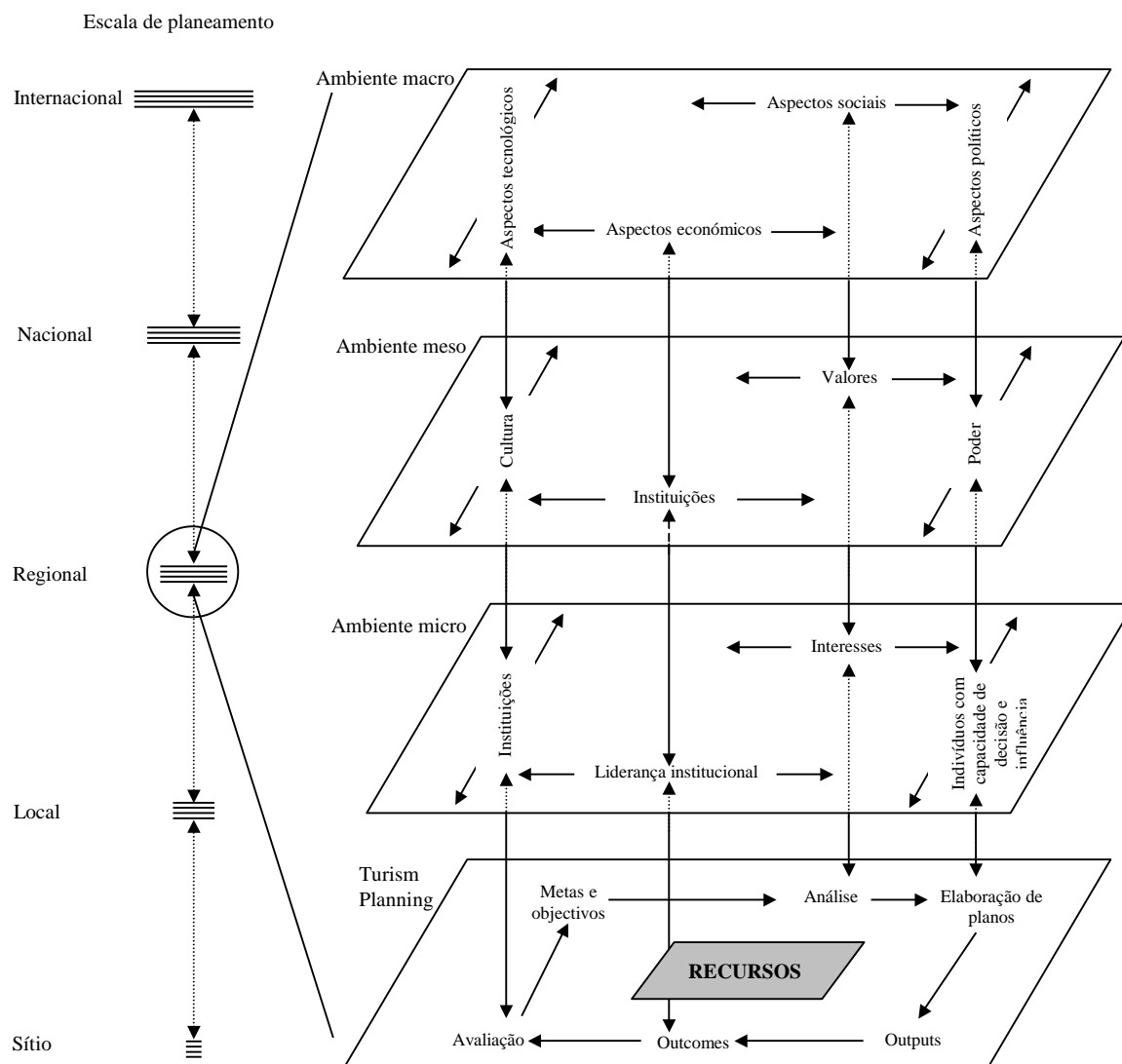
- elaboração do mapa/inventário do turismo cultural;
- promoção de destinos e produtos de turismo cultural;
- controle de gestão.

Nas fases identificadas está patente a importância e necessidade crescente de racionalizar, sistematizar e situar no tempo e espaço os princípios básicos orientadores da acção de intervenção sobre o património. O objectivo é de que, entre o artefacto, a acção operatória e o resultado da acção, esteja presente uma coerência que dinamize a natureza do próprio património e da lógica da articulação das fases de acção interventiva (Baudrihayé, 1997: 49-51).

No entanto, um bom planeamento e gestão dos centros históricos, por razões várias, pode ser complexo de atingir. Por um lado, estes espaços estão frequentes vezes associados a uma significativa deterioração, degradação nas suas infraestruturas, ao mesmo tempo que são alvo de algumas pressões de desenvolvimento; por outro lado, a sua gestão é geralmente partilhada entre vários departamentos governamentais nacionais, regionais e locais que controlam uma variedade de funções urbanas. A única metodologia adequada para gerir o turismo e a preservação das cidades históricas e áreas urbanas é através de um processo de planeamento que convide à cooperação e coordenação de todos os organismos envolvidos.

Outros problemas que podem surgir no planeamento e gestão do património nos centros históricos tem a ver com as dificuldades que podem surgir nas relações que se estabelecem entre os diferentes níveis de intervenção: internacional, nacional, regional, local e de lugar. O que é importante ter presente é que as interligações entre as várias componentes da política e planeamento se traduzem horizontal e verticalmente. Uma das implicações da existência de diferentes níveis ou escalas de intervenção pode ser vista por sua vez nos diferentes níveis ou escalas institucionais criados para planear e gerir o turismo (fig. 5.2).

Figura 5.2. – Dimensões e factores do planeamento turístico



Fonte: Adaptado de Hall (2000: 71)

Ainda no referente à gestão do património cultural ele é visto como sendo um processo etápico, embora se assuma como um paradigma relativamente novo, e como tal ainda a desabrochar através de um ciclo de vida composto por cinco estádios ou fases:

- (1) inventariação,
- (2) estabelecimento inicial de legislação protectora,
- (3) crescimento de profissionalismo,
- (4) participação e consultiva dos agentes,
- (5) revisão de responsabilidades e profissional (Mckercher e Cross, 2002: 50).

Este processo de cinco estádios inicia-se com o reconhecimento do valor do património e da necessidade de o conservar traduzido numa fase de inventariação, onde se manifesta o interesse crescente da comunidade pelo património, à medida que se

verifica o aumento de documentação, e aumento de profissionalismo na condução dos trabalhos.

Na segunda fase, surge a primeira geração de legislação orientada para a protecção dos activos patrimoniais, património tangível e intangível. Na preservação de edifícios históricos, a preocupação deve estar orientada para a preservação de todos os núcleos (áreas) históricos e não apenas de edifícios individuais, para que o conjunto do carácter histórico seja preservado. Edifícios históricos importantes podem ser (re)utilizados como museus assim como podem ter usos comerciais (incluindo alojamento turístico, restaurantes e lojas) e residenciais. Não deverá ser possibilitada a construção de novos edifícios pois poderá comprometer o carácter histórico do lugar. A regulação estrita da preservação histórica precisa de ser aplicada quer a edifícios privados quer a edifícios públicos, com incentivos que encorajem a preservação pelo sector privado. Geralmente os benefícios económicos do turismo podem justificar os custos de implementação destas preocupações de preservação. Nesta fase dá-se igualmente a criação de agências governamentais de património, embora preliminarmente possa ser fraca a sua integração com outras agências governamentais ou leis.

O aumento do profissionalismo dá-se com a formação em património por parte de organizações governamentais e não governamentais, com a formalização de códigos de ética, conservação, princípios e cartas, e com o desenvolvimento de profissões (públicas e privadas) relacionadas com o património.

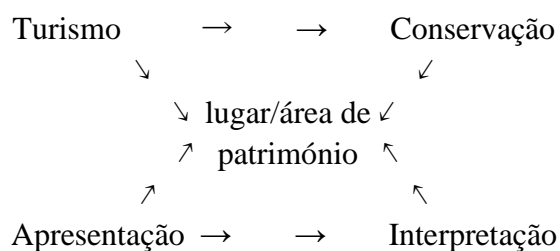
A consulta de agentes pressupõe a classificação dos agentes, a identificação de áreas de conflito, e uma maior atenção dirigida para os interesses da comunidade.

A revisão pressupõe uma nova compreensão das responsabilidades, legislação nova ou revista, prática e planeamento mais integrados, maior conhecimento do património intangível, reconhecimento de outros utilizadores, estabelecimento de novo paradigma e o maior maturidade.

### 5.3.4. Planeamento e gestão do turismo cultural

Em conjugação com a preservação do capital-social, o capital físico e o capital cultural do destino também deverão ser protegidos. A deterioração dos recursos físicos e culturais nos quais o turismo urbano assenta pode pôr em causa a sustentabilidade.

Figura 5.3. - Turismo, conservação, apresentação e interpretação



Fonte: Millar (1995: 115)

Como se pode verificar o turismo, conservação, apresentação, interpretação, associados a um lugar de património são aspectos chave na gestão do património. Gestão tanto mais necessária à medida que se verifica um aumento da sofisticação da procura (fig. 5.3).

### **Turismo cultural: conservação, apresentação e interpretação**

A cultura e mais restritamente o património, para além de ser visto como um dos mais antigos e o mais importante factor de atracção e promoção do turismo, mais recentemente, este recurso económico, está também a ser utilizado pelo turismo como uma justificação económica para a incitação à conservação/protecção e preservação do património, reabilitação patrimonial de finalidade lúdica e turística (restauração de edifícios, readaptação para novas utilizações), acolhimento, produção de serviços.

Em consequência, a preocupação e o desafio na actualidade consistem em encontrar um equilíbrio entre a conservação do recurso e o negócio mercantil na área do turismo cultural, a favor da conservação” (Baudrihaye, 1997: 46), ou o equilíbrio entre a gestão do turismo e a gestão do património cultural, entre o consumo de valores extrínsecos pelos turistas (Mckercher e Cross, 2002: 11). O objectivo consiste na tentativa de gerir o perigo da massificação do turismo, uma vez que ela pode acabar por desvirtuar e destruir um produto frágil e sensível como é o cultural (“paradoxo do turismo”) (Baudrihaye, 1997: 45). Disso é exemplo a saturação que muitas cidades de oferta cultural vivenciam, pondo em perigo a conservação/preservação dos recursos e o desvirtuar do significado primordial do património.

Para muitos autores, o sector da conservação parece apreciar o uso turístico, quer por locais quer por turistas, concebendo o turismo como um importante elemento na criação de conhecimento e suporte para a conservação de activos tangíveis e intangíveis que vão implicar uma maior sustentação para mais actividades de conservação. Por exemplo, o Guia de Gestão da Organizacion of World Heritage Cities (OWHC, 1996), adoptando uma visão histórica sobre os instrumentos de conservação urbanos internacionais, prevê um conjunto de passos no planeamento, que se compatibilizam com os definidos aquando a reflexão sobre o planeamento turístico. Eles pressupõem a:

- análise da situação existente;
- análise da situação desejada;
- definição dos resultados desejáveis;
- escolha dos meios adequados para atingir os resultados esperados;
- monitorização: revisão e ajustamento das estratégias.

Muitos autores aceitam igualmente a parceria entre a gestão do património e do turismo, considerando que é necessária e benéfica para ambos. O ICOMOS, na sua segunda Carta salienta: “O turismo pode captar as características económicas do património e servir-se disso para a conservação através de geração de fundos, educando a comunidade e influenciando a política (ICOMOS, 1999, parágrafo 5).

Outros autores, consideram, no entanto, que a parceria entre a gestão do turismo e do património cultural tende a ser com frequência incompatível (Berry 1994; Bowes 1994; Boniface 1998; Jacobs and Gale 1994; Jansen-Verbeke 1998; Garrod and Fyall 2000). O que é bom para a conservação não é necessariamente bom para o turismo, e o que é bom para o turismo raramente é bom para a conservação. Não é então de surpreender que a gestão do património cultural e do turismo se vejam um ao outro com suspeição, uma vez que a falta de comunicação é grande e partilham pouco em comum para além dos seus recursos de base. Cada área está independentemente envolvida com diferentes valores e ideologias para servir diferentes agentes, atingir objectivos distintos e desempenhar diferentes papeis na sociedade.

Esta situação é compreensível se pensarmos que por um lado, a gestão do património cultural tem como preocupação conservar e proteger uma amostra representativa do património, estando largamente estruturada no sector público ou em organizações não lucrativas, onde os profissionais tendem a ter formação em ciências sociais ou de artes. Por outro lado, temos o turismo, actividade económica dominada quer pelo sector privado (com objectivos de maximização do lucro) quer pelo sector público (com objectivos económico-sociais nacionais, regionais, locais). Neste quadro, o turismo está mais interessado no valor de uso dos activos do que no seu valor existencial, ao que não é alheio o facto dos profissionais da indústria do turismo serem fundamentalmente provenientes do mundo empresarial/comercial e como tal estarem mais à vontade nesses domínios.

Entre as relações possíveis entre turismo cultural e activos do património cultural, elas vão desde a “cooperação total”, passando por “relações a ser trabalhadas”, “coexistência pacífica”, “existência paralela/ignorância feliz”, “incomodo ligeiro”, “conflito nascente”, até a relações onde é manifesto o “conflito total” (McKercher e Cross, 2002: 16).

Estas questões têm subjacente a consideração sobre os impactos negativos e positivos do turismo. Entre os impactos negativos temos: sobre-utilização pelos turistas, dependência do turismo, comportamento do turismo, desenvolvimento de infraestruturas turísticas sem planeamento, beneficiários limitados, falta de controlo sobre a propriedade cultural, deterioração física dos activos (McKercher e Cross, 2002: 61). Quanto a impactos positivos, identificam-se, entre outros:

- a apresentação adequada de activos pode contribuir para que os turistas compreendam a necessidade de conservar e reter a importância dos activos culturais,
- o aparecimento de oportunidades no desenvolvimento de economias locais no sentido de se tornarem mais empresariais e confiantes,
- o rendimento provindo dos turistas pode ser dirigido para a melhoria das infraestruturas locais,
- o revigorar, “recriar” da cultura tradicional,
- o intercâmbio cultural com os turistas pode conduzir a uma maior tolerância das diferenças culturais em sociedades multiculturais,

receitas do turismo podem ser reinvestidas em documentação, planeamento e gestão de activos patrimoniais. Isto é importante para a sustentabilidade dos activos que atraem grandes fluxos de visitantes (McKercher e Cross, 2002: 61).

Uma vez que os lugares de património providenciam ligações tangíveis entre passado, presente e futuro, eles estão no centro de uma luta entre as “aspirações potencialmente conflituosas da conservação” e o “turismo” (Millar, 1995: 115-116). Neste contexto, uma boa gestão do património, requer um maior foco na “interpretação” e “apresentação” do património. O facto permite um equilíbrio crítico entre as “necessidades de recursos” e as “necessidades dos visitantes”.

A apresentação dos lugares de património visa oferecer aos visitantes, um meio de ganharem uma perspectiva do passado no presente, compatível com um meio de conhecimento e de educação. A apresentação pode ser feita através dos vários *media*, guias, postos de informação.

Quanto à interpretação, ela tem vindo a ser aplicada a muitas formas de património. A interpretação em lugares históricos é definida como a arte de explicar o passado, em relação às condições sócio-ambientais, a visitantes casuais, através de “trazer para a vida”, geralmente de forma temática ou na forma de história.

Interpretação é então entendida como o trabalho daqueles que pretendem revelar aos visitantes alguma da beleza e significado dos centros históricos, ela “está para além daquilo que o visitante pode perceber através dos seus sentidos” (Herbert, 1989). O seu papel é proporcionar maior conhecimento e consciência do local àqueles que o visitam compatível, por seu turno, com o aumento do prazer no usufruto desse local, com uma maior compreensão, e com uma maior responsabilização. Aldrige (1975) sugere que a interpretação ajuda os visitantes a pensar correctamente (in Robb, 1998).

Pelo que foi dito verifica-se que a interpretação não só encoraja a investigação mas também ajuda os visitantes a compreender o legado do passado do ambiente natural, construído e urbano. As comunidades reconstróem o passado e reinterpretam o presente no contexto do desenvolvimento turístico. Papsom (1981) comenta: “o turismo depende de definições preconcebidas do lugar e das pessoas. Estas definições são criadas pela arma de marketing do governo e das empresas privadas com o objectivo de induzir o turista a visitar uma área específica”. Consequentemente, a interpretação assume-se como uma ferramenta de gestão “uma vez que representa uma ligação de comunicação entre o recurso e o visitante também pode servir para passar as mensagens que os gestores querem que os visitantes recebam (como a necessidade de preservação, necessidade de mais fundos, etc.) e para controlar o movimento dos visitantes (os movimentos dos visitantes pode ser controlado por sinais e barreiras para evitar congestionamento, para afastar as pessoas de áreas sensíveis e para atrair os visitantes para importantes pontos de interesse)” (in Robb, 1998). Devido às diferentes finalidades com que pode ser utilizada, pode recorrer a métodos diferentes<sup>27</sup>.

Porém, existem alguns problemas subjacentes à interpretação que convém explicitar. Um deles tem a ver com o facto da interpretação estar muitas vezes mais preocupada com a certeza histórica do que com o facto enquanto meta realista (Craig, 1989). Outro tem a ver com o passado nunca poder ser plenamente redescoberto (Lowenthal, 1998) e a “mercadorização” do passado (Ashworth) recorrer a um corpo de valores compatível com determinado tipo de produtos que as indústrias podem oferecer (in Robb, 1998). Outro ainda, tem a ver com o facto de diferentes tipos de pessoas responderem de forma diferente à interpretação.

## **Planeamento e gestão do património cultural: modelo de transformação**

A gestão e planeamento do património cultural nas cidades passa pela integração das actividades de turismo e lazer nos seus centros históricos. Para que os referidos centros possam constituir-se como lugares turísticos, deve assistir-se a um processo de transformação assente no “modelo de transformação” (Dvietvorst e Ashworth, 1995), que de algum modo poderá evidenciar paralelismo com o processo de “turistificação” de uma dada área<sup>28</sup>. Este modelo baseia-se na assumpção de que as pessoas, através de uma variedade de intervenções simbólicas e materiais, determinam a transformação do espaço físico e sócio-económico para o turismo e recreação.

O modelo de Dvietvorst e Ashworth (1995) evidencia a contínua transformação do recurso original através de actividades e intervenções protagonizadas pelos produtores e consumidores. Distinguem-se os seguintes tipos de transformações:

- recursos: recursos físicos, trabalho, bens de capital, recursos sócio-culturais (históricos, ambiente construído, arte, etc.);
- transformação material dos produtores: os produtores podem transformar o recurso original através de acções directas (exemplo: transformar edifícios históricos em restaurantes);
- transformação simbólica pelos produtores;
- transformação simbólica pelos consumidores;
- transformação material pelos consumidores (Dvietvorst e Ashworth, 1995: 4-10).

De facto, e como já referimos, para que um lugar se insira na lógica turística não basta ser visitado. É necessário uma intervenção no sentido de colocar em evidência a gestão do acolhimento do público e de os transformar em lugares lucrativos (por exemplo, há que definir sinalética de acesso ao lugar, um “logotipo”, uma cenografia do espaço, narrativas (pedagógicas), infraestruturas de acolhimento para o grande público (parqueamento, restauração, lojas, ...).

### **Domínios de intervenção prioritários**

No âmbito do “Relatório sobre as Cidades Sustentáveis” (EC, DGXI, 1996a: 9-10), foram identificados seis grandes domínios problemáticos associados ao património cultural, lazer e turismo, são eles:

- 1) os impactos negativos do turismo na qualidade de vida da cidade;
- 2) a possibilidade dos requisitos dos turistas destruírem a herança cultural;
- 3) a possibilidade das actividades de turismo e lazer poderem tornar-se consumidoras insustentáveis do recurso património cultural;
- 4) a necessidade de considerar o centro histórico isolado do resto da cidade;
- 5) os impactos negativos em termos de oportunidades de emprego (de mudança da agricultura para os serviços);
- 6) os impactos “severos” ocasionados na sequência de actividades de lazer sem controle.

Enquanto domínios problemáticos são igualmente eleitos enquanto requerentes de intervenção prioritária.

No que se reporta aos “impactos negativos do turismo na qualidade de vida da cidade”, o relatório em questão, ao considerar que os referidos impactos afectam sobretudo os habitantes da cidade, avança com medidas de política que privilegiam a satisfação das necessidades e interesses dos habitantes, tais como:

- participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão;
- distribuição equilibrada dos fluxos de visitantes;
- diversificação das actividades económicas e criação de novos modelos que combinem as actividades económicas com os *outputs* culturais e/ou sociais;
- planeamento para evitar a especulação imobiliária dos terrenos;
- prevenção da falta de identidade e conservação do *genius look*;
- conservação da “imaginabilidade” (*imageability*) tendo em conta o ponto de vista económico (EC, DGXI, 1996a: 9).

No que respeita à “possibilidade dos turistas destruírem a herança cultural”, a preocupação consiste em evitar que a experiência dos turistas coloque em causa a herança/património cultural. Em consequência, há que dirigir esforços para a redução da pressão dos visitantes nas diferentes estruturas. Esta redução compatibiliza-se com um conjunto de medidas. O relatório avança com as seguintes:

- contenção da sobre-concentração e congestionamento;
- desenvolvimento de actividades, funções e transportes por toda a cidade;
- manutenção da multi-funcionalidade no centro;
- limitação de que o lugar se torne comum e impessoal igual a tantos outros e promoção de um equilíbrio apropriado entre a arquitectura e áreas tradicionais;
- ênfase na importância dos espaços abertos como parte da identidade urbana (EC, DGXI, 1996a: 9).

Quanto ao facto do “turismo e o lazer se poderem tornar actividades consumidoras insustentáveis do recurso património cultural” o relatório preconiza um conjunto de políticas locais para proteger a qualidade do espaço urbano. Essas políticas são no âmbito:

- tráfego, transportes e sinais turísticos (por exemplo, novos materiais para as fachadas são considerados elementos agressivos e intrusivos);
- transportes (causam poluição visual, barulho e vibração);
- protecção das características naturais (rio, lago, montanha) e das características humanas (ambiência dos edifícios, identidade);
- princípios de prevenção na decisão e elaboração de políticas;
- actividades de lazer e turismo podem crescer de forma equilibrada (EC, DGXI, 1996a: 10).

A preocupação em “evitar considerar o centro histórico isolado do resto da cidade” leva a que se assente na premissa de que a sustentabilidade do novo “centro” é necessária para todo o sistema da cidade. As áreas de intervenção detectadas são as seguintes:

- melhoramento da acessibilidade e mobilidade entre o centro histórico e o novo(s) centro(s);
- multifuncionalidade e identidade no novo coração da cidade;
- promoção da participação dos cidadãos (EC, DGXI, 1996a: 10).

No que respeita aos “impactos negativos em termos de oportunidades de trabalho (mudança da agricultura para os serviços)”, o relatório salienta que a intervenção deve prever:

- aumento da formação profissional;
- manutenção do equilíbrio do ecossistema (EC, DGXI, 1996a: 10).

Quanto aos impactos devido a actividades de lazer incontroladas, eles podem ser minorados através de:

- desenvolvimento de um padrão de tráfego sustentável para os movimentos de turistas e residentes (a acessibilidade e mobilidade têm que atingir e manter um equilíbrio funcional correcto);
- preocupação em assegurar a qualidade de vida ambiental (a manutenção das ligações e do equilíbrio entre a cidade e os seus subúrbios é um aspecto importante) (EC, DGXI, 1996a: 10).

As cidades de património atraem muitos visitantes, gerando benefícios e custos. Quando os custos ultrapassam os benefícios, o desenvolvimento do turismo não é mais sustentável e é preciso intervir. Medidas para controlar os fluxos são necessárias e urgentes.

Contudo, o crescimento do turismo também pode ocasionar benefícios ambientais. Por exemplo, o turismo pode ser utilizado como catalizador para revitalizar e melhorar áreas urbanas em declínio, trazendo investimento e melhoria ambiental. Este e outros benefícios fazem com que a necessidade da cidade se precaver de impactos negativos seja mais marcante (Hunter e Green, 1995a: 27).

Há, no entanto, e como assinala Borg (1991: 83), muitas cidades que não satisfazem as condições fundamentais para o desenvolvimento do turismo. Essas cidades deverão seguir uma estratégia indirecta. Elas podem estimular quer turismo de congressos quer de recreação, assim como capitalizar em atracções zonas circundantes da cidade e melhorar as acessibilidades à cidade consequentemente melhorar progressivamente o seu próprio produto turístico. Porém, é preciso reter que para erigir um produto turístico capaz de conquistar o mercado turístico são necessários investimentos massivos nas infraestruturas da cidade. O risco é elevado uma vez que o retorno desses investimentos irá permanecer bastante abaixo dos usuais níveis médios imobiliários (*real-estate standards*). Isto não inviabiliza a possibilidade das cidades retirarem benefícios de um mercado turístico crescente.

### **5.3.5. O papel dos agentes no planeamento e gestão do turismo sustentável**

Existem diferentes agentes que no seu conjunto intervêm e integram a organização formal da política económica, entre os quais distinguimos o governo, o parlamento, os partidos políticos, a administração pública, as empresas (nacionais e transnacionais), os grupos de interesse, as instâncias de consulta e concertação de interesses.

A importância destes agentes pode diferir, pelo que se deverá relativizar, muitas vezes, o papel central que é atribuído ao governo no quadro político, independentemente da escala em que se desenvolve (macro, meso ou micro). A acrescer a possíveis diferenças,

entre tipologias de agentes, também o perfil de intervenção, o poder decisório e as modalidades de negociação que se estabelecem no seio da rede de agentes são passíveis de variabilidade.

Os agentes intervenientes na política turística são aqueles que já foram referidos para o conjunto da economia. Segundo Gunn (1994a: 5), os agentes cujas decisões influenciam a gestão e o desenvolvimento do turismo podem ser agrupados em três sectores interdependentes: o sector empresarial, o sector de organizações sem fins lucrativos e o sector governamental.

Cada desenvolvimento específico de políticas de turismo deverá ser estruturado no contexto da arena política no qual os grupos de interesse (associações, grupos de conservação, e grupos da comunidade), instituições (departamentos do governo, e agências responsáveis pelo turismo), indivíduos relevantes (elevado perfil dos representantes da indústria) e a liderança institucional (ministros responsáveis pelo *portfolio* do turismo e membros *senior* dos departamentos governamentais) interagem e competem na determinação das escolhas políticas (Hall, 1994: 50-51). Do lado da oferta existe uma profusão de agentes destacando-se desde as autoridades locais aos promotores imobiliários (oferta pública e oferta derivada do solo), aos organismos de promoção do desenvolvimento, entre outros. Do lado da procura também se verifica uma profusão e heterogeneidade de elementos, distribuídos por ramo de actividade, segundo as estratégias empresariais, origem do capital, entre outros aspectos.

Segundo Burns (1995: 182), podemos identificar quatro grandes categorias de agentes/actores. São elas os “investidores” (*developers*), a “indústria do país visitado” (incluindo investidores, associações, corporações de gestão e operadores potenciais), o(s) “governo(s)”, os “residentes locais”.

Ainda no referente ao turismo, e uma vez que a sua dimensão espacial é muito forte, costuma-se falar, com frequência, de “comunidade” enquanto agente interveniente na política. Comunidade enquanto conjunto de pessoas, que vive em determinado local, integrado por proprietários/empresários, residentes, autoridades do governo local. Estes três segmentos da sociedade local podem ou não partilhar valores, metas e ideias acerca do desenvolvimento do turismo. Cada grupo pode ter diferentes necessidades, visualizar os benefícios do turismo de formas diferentes, e pode espalhar diferentes níveis de influência na tomada de decisões. Para Borg (1991) há também que distinguir entre comunidade urbana e comunidade empresarial. A comunidade urbana refere-se à relação pessoas/lugar do destino como um todo. A comunidade empresarial refere-se às empresas comerciais que acrescentam ganhos financeiros directos do turismo. A comunidade empresarial forma um conjunto da comunidade urbana no destino mas também inclui membros com interesse de negócios que não pertencem ao destino.

Se dentro do espaço urbano considerarmos o centro histórico somos remetidos para a realidade de um espaço mais circunscrito que nos leva a tomar em consideração o papel determinante do governo local e a necessária integração entre as diferentes instâncias de poder.

As diferentes preocupações evidenciadas pelos agentes leva à premência de as conciliar de modo a que seja assegurado o bem-estar social do local/espço urbano. Leva à premência de fazer escolhas relativamente às questões económicas fundamentais: “o

que se deve produzir?”, “como é que deve ser produzido?” “para quem é que é produzido?”, “como é que essas decisões são tomadas?”. Porém, é preciso ter presente que o equilíbrio entre mais rendimento por um lado, e integridade cultural e social por outro, é um processo a ser construído a par e passo mas que valoriza indiscutivelmente a importância do desenvolvimento do turismo sustentável. Como é que diminuem os impactos negativos nas comunidades locais sem interferir na performance dos negócios? Neste contexto, é preferível apostar num desenvolvimento mais lento de modo a que se possa contar com a colaboração dos residentes com a mudança mas também para poder estruturar um produto com sucesso.

Esse desenvolvimento pode ser efectivado segundo várias abordagens organizacionais e para a consideração das falhas de mercado que apelam à maior intervenção pública.

### **5.3.5.1. Abordagens organizacionais**

A política, gestão e planeamento turístico urbano contêm uma forte componente organizacional. Porém, a investigação na organização do turismo recai fundamentalmente no sector público aos níveis nacionais e regionais e sobre o seu contributo para o desenvolvimento e política atribui uma menor atenção ao sector privado (Page e Hall, 2002: 251).

Organizações do turismo urbano podem ser classificadas ao longo de um *continuum*, de acordo com o seu grau de institucionalização, como organizações governamentais e intra-governamentais, grupos produtores, grupos não produtores e grupos de interesse individual. O governo como o actor dominante no contexto institucional que envolve o turismo urbano, as organizações de produtores que tendem a evidenciar um elevado nível de continuidade em termos das suas actividades, objectivos e políticas. Grupos de produtores, tais como organizações empresariais e profissionais e de trabalho tendem a deter um elevado nível de recursos, uma composição dos seus membros estável através da capacidade do grupo providenciar benefícios aos membros, e capacidade suficiente para aceder ao governo. Nos grupos não produtores, a institucionalização ocorre na base de um interesse comum de contínua relevância dos seus membros, organizações como grupo de consumidores e organizações ambientais. Grupos de interesse individuais caracterizam-se pelo seu nível limitado de permanência organizacional, uma vez que tendem a desaparecer quando as suas metas são atingidas ou se tornaram inatingíveis (Hall e Jenkins, 1995; in Page e Hall, 2003: 254).

Os agentes são elementos dinâmicos modelados segundo a contextualidade social e cultural, que actuam em função dos seus meios, das suas estratégias e das condições de acesso à informação. Deste modo, a participação do turismo nos processos de desenvolvimento regional e local não pode ser abordada segundo os pressupostos teóricos neoclássicos, pois é imprescindível entrar em consideração com um leque diversificado de factores que estes modelos não prevêem, designadamente: a avaliação da desigualdade dos recursos turísticos no contexto regional e local; a importância da incorporação da procura turística na análise regional/local; a necessidade de identificar as naturais desigualdades intra-regionais do crescimento turístico, avaliando assim, os desequilíbrios de desenvolvimento que estas eventualmente promovem; a análise dos agentes directa e indirectamente ligados ao turismo, como elementos activos nos tecidos locais e regionais e não os relegados para um papel de peças sem dinâmica própria, uma

vez que na realidade estabelecem entre si uma malha diferenciada de relações; a relevância da heterogeneidade económica, social, cultural, política, tecnológica e espacial, que envolve o processo de crescimento turístico, obrigando não só à avaliação desse crescimento mas à configuração das desigualdades da sua incidência nos indivíduos, famílias, empresas e organismos político-administrativos.

Políticas têm a ver com poder, quem fica com o quê, onde, como e porquê (in Hall, 1997: 92). As políticas quer públicas quer privadas são representativas da escolha de valores. As políticas têm que lidar com a luta por recursos escassos, o domínio de um grupo de agentes sobre o outro e o exercício potencial de controlo por parte do Estado.

As abordagens organizacionais que emergem do turismo sustentável são quatro. Nomeadamente as de “open market”, “controle público”, “liderança da indústria” e “partenariados (parcerias) regulatórios”.

#### **“open market”**

A abordagem “open market” é aquela onde os diferentes agentes intervenientes no turismo urbano agem de acordo com a prossecução dos seus interesses. Esta abordagem de *laissez-faire* considera que os indivíduos ao actuar no seu interesse próprio são conduzidos a agregar resultados que contribuem para que se atinja o (melhor) interesse das comunidades urbanas e de negócios, ou seja, se atinja o interesse de todos (Hinch, 1996: 104). Esta ideia relembra-nos o conceito de “mão-invisível” de Smith. Os pressupostos desta abordagem assentam na crença de que o mercado é o melhor prestador de serviços e como tal, à boa maneira liberal, defende-se uma política de desregulação e privatização consentânea com a ideia de que “menos governo é melhor governo”.

O mercado, competitivo e pouco regulamentado, tende a gerar predominantemente estratégias de curto prazo em detrimento das de longo prazo, estas últimas mais adequadas à ideia de um DTS. Por exemplo, no caso de possíveis abusos nos recursos turísticos aceita-se teoricamente que eles tendem a ser desencorajados pelo apoio do consumidor/visitante e por conseguinte não se torna necessário entrar em consideração com técnicas de gestão formal - limites de mudança aceitável (LAC). Pelo que foi dito apercebemo-nos que o “open-market” não incorpora mecanismos formais que articulem e ofereçam estratégias sustentáveis. As falhas do “open market” podem ser atribuídas à sua incapacidade para gerir efectivamente aquilo a que os economistas designam de bens públicos, às suas limitações em situações nas quais o sector público pode beneficiar de economias de escala, à dificuldade em contabilizar as externalidades (Hinch, 1996: 104).

#### **“controle público”**

A abordagem designada por “controle público” assenta na adopção de uma estratégia/acção colectiva por parte da comunidade urbana. O objectivo é assegurar que os LAC não sejam excedidos por agentes individuais da comunidade empresarial. Por conseguinte, a regulamentação imposta aos negócios turísticos pretende acima de tudo a salvaguarda do bem-estar da comunidade urbana. Esta abordagem, pela natureza dos seus pressupostos, contribui para um desenvolvimento mais consciencioso do

planeamento e por conseguinte adequa-se melhor aos princípios do turismo sustentável. Porém, ela comporta algumas ineficiências derivadas, por exemplo, do facto daqueles que tomam as decisões estarem privados de informação perfeita; derivadas da tomada de decisão estar muitas vezes associada a ganhos políticos e não ao interesse público; derivadas também de uma elevada burocracia pública, a qual não permite uma reacção rápida às mudanças no ambiente envolvente, entre muitas outras (Hinch, 1996: 105).

No entanto, mesmo que o sector público tenha capacidade para desenvolver um plano realista para o turismo sustentável a sua implementação depende largamente da cooperação dos operadores do sector privado. Sem nenhum sentimento de posse num plano de turismo sustentável os membros individuais da comunidade empresarial podem vê-lo como uma barreira ao sucesso dos negócios e não como uma protecção dos seus interesses no longo prazo. Nestas circunstâncias, a comunidade empresarial e a urbana poderiam tender a tornar-se adversárias (Hinch, 1996: 105).

#### **“liderança da indústria”**

A abordagem “liderança da indústria” faz a combinação entre o envolvimento individual na comunidade urbana e o envolvimento colectivo na comunidade empresarial atribuindo à indústria colectiva a liderança do planeamento para a sustentabilidade. O envolvimento colectivo da comunidade empresarial do turismo permite teoricamente a adopção de uma perspectiva de longo prazo, onde o sector privado turístico colectivo tenta salvaguardar os interesses da comunidade. Esta abordagem traduz-se nas alianças de marketing no sector privado, estabelecimento de consórcios, etc. Os LAC são determinados e são implementadas estratégias operacionais por parte da indústria. Quanto às principais críticas que esta abordagem suscita destacam-se: paternalismo, enviesamento para os elementos secundários dentro do sistema turístico urbano e fragmentação dentro da indústria. A fragmentação pode conduzir a que as decisões representativas tenham dificuldade em se estruturar ou implementar (Hinch, 1996: 106).

#### **“parcerias regulatórias”**

A abordagem “parcerias regulatórias” (*regulatory partnership*) assenta no envolvimento colectivo entre a comunidade urbana e a comunidade empresarial. Os interesses e necessidades de cada comunidade estão conscienciosamente orientados para a prossecução de um turismo sustentável através de estratégias operacionais, onde as parcerias têm vindo a revelar uma importância crescente. Estas parcerias, em vez de se estabelecerem entre cada sector, são antes resultantes do “cruzamento de sectores” (*cross-sectorials*). As duas comunidades averiguam o equilíbrio entre cada uma delas e conjuntamente detêm a autoridade e a influência necessárias para assegurar a implementação de estratégias de turismo sustentável. Os limites práticos destas parcerias derivam de necessidades suplementares de tempo e de esforços de concertação, assim como de dificuldades em estabelecer um processo justo de selecção dos representantes para delinear as ditas parcerias. Parcerias efectivas vão depender de uma linguagem comum no desenvolvimento sustentável, valores partilhados, metas e objectivos, responsabilidades claramente articuladas. Os LAC são identificados pelas comunidades e pela operacionalização das estratégias de gestão o que se estabelece como um exercício conjunto (Hinch, 1996: 106).

Depois da explanação destas quatro abordagens, convém salientar que pode haver uma variação considerável dentro de cada uma delas ao longo do tempo. Estas abordagens evidenciam as diferentes formas dos agentes se organizarem para prosseguir um determinado tipo de desenvolvimento. A abordagem “open-market” compatível com o funcionamento livre do mercado pode conduzir a determinadas ineficiências indesejáveis. Isto porque na aceção de vários críticos falha em satisfazer certas necessidades sociais básicas importantes<sup>29</sup>. Pode falhar também em afectar eficientemente os recursos, em redistribuir os rendimentos de forma equitativa e também pode falhar no caso da produção dos bens de mérito (Hinch, 1996: 104).

### 5.3.5.2. Falhas de mercado e património cultural

A economia é o estudo da escolha. A condicionante escassez significa que as escolhas têm que ser feitas entre o turismo e outras actividades e entre diferentes tipos de turismo (...). O turismo é como qualquer outra actividade económica e como qualquer outro mercado privado. Entregues a si próprias, as forças de mercado vão determinar o tamanho do sector turístico (Hartley e Hooper, 1992: 16).

Contudo, a análise económica sugere que os mercados tendem a não funcionar convenientemente, devido a imperfeições (monopólios, barreiras à entrada) e a externalidades prejudiciais (barulho, congestionamento, iluminação, informação). Os mercados podem revelar-se incapazes de, através da lei da oferta e da procura, providenciar o nível óptimo de um conjunto de bens e serviços (Sinclair e Stabler, 1998: 178).

No domínio do turismo, Choy (1991) identifica três tipos de falhas de mercado (*market failure*) relacionadas com:

- o interesse público em produtos e serviços que são consumidos publicamente tais como parques, caminhos de ferro, lugares históricos, praias públicas, etc.;
- os efeitos externos, positivos e/ou negativos, que afectam as pessoas que não estão directamente envolvidas na actividade;
- os custos e benefícios que não estão reflectidos nos preços de mercado tal como o valor para o espaço aberto, custos dos impactos sociais e benefícios da preservação ambiental (in Burns, 1993: 199).

Os três tipos de falhas de mercado também podem ser descritos da seguinte forma:

- os benefícios sociais da produção (não são incorporados pelo mercado, pelo que as externalidades são consideradas na economia como uma falha de mercado);
- os bens públicos (o caso extremo das externalidades, em que outros beneficiam tanto da produção do bem como o próprio produtor);
- os bens de mérito (aqueles que o governo procura que todos consumam, para benefício da sociedade, porque as preferências dos consumidores são um guia deficiente para a sua afectação).

Neste contexto, alguma forma de intervenção estatal é geralmente considerada importante para corrigir as falhas de mercado (*market failure*) e assegurar que os mercados respondam às necessidades do consumidor (Keller, 1993: 139). O turismo cria controvérsia sobre os direitos, particularmente dos residentes face aos visitantes, e esta

controvérsia só pode ser sanada através de um processo político. Poderá haver o perigo das falhas de mercado serem utilizadas para justificar a intervenção estatal aos níveis nacional, regional ou local. Poderá igualmente haver o perigo da política reflectir o *lobbying* e influência de interesses atrás descritos.

No que respeita à primeira “falha” relacionada com a incapacidade do mercado incorporar os benefícios sociais da produção, ou seja, as externalidades, ela faz-se sentir de forma particular no âmbito do património cultural. De facto, a “produção” de património ou a sua “revitalização” dentro de determinados padrões pré-estabelecidos pode não ser lucrativa do ponto de vista do sector privado.

A este propósito Rypkema (1997) refere que os edifícios históricos geralmente falham em atrair o (re)investimento de capital privado devido à disparidade de dois componentes essenciais: o custo (soma dos gastos necessários para adquirir e reabilitar a propriedade) e o valor (é o que a propriedade vale no mercado e a sua facilidade de venda e compra depois do processo de restauro estar terminado). É muito comum para as propriedades com valor patrimonial os custos excederem significativamente o valor. Para minorar a disparidade, cabe ao sector público intervir através de subsídios e outros instrumentos de modo a não desvirtuar os benefícios colectivos advindos do legado cultural para as gerações futuras, o prestígio e a identidade nacional e a contribuição para uma educação liberal e para a inovação artística, consideradas fontes de progresso económico.

O estado subsidia parte dos custos de produção ao assistir na provisão de infraestruturas ou investindo num projecto turístico onde o capital privado não está presente. Neste processo, o que deveriam ser custos privados transformam-se em custos sociais públicos. Há numerosos meios do governo contribuir para a minimização dos custos de produção o que pode ser utilizado para encorajar o investimento privado numa região turística ou num projecto particular (Hall, 1994: 40-41).

Ainda no que respeita à justificação dos subsídios ao património e actividades culturais através das suas externalidades positivas, Heilbrun e Gray (1993: 203) referem como “benefícios colectivos” questões como o legado cultural para gerações futuras, o prestígio e a identidade nacional, e a contribuição para uma educação liberal e para a inovação artística, consideradas fontes de progresso económico.

Para além do referido, o investimento público na revitalização do património, em determinado espaço, pode gerar, através de um efeito multiplicador o desenvolvimento de determinadas actividades associadas ao comércio e ao turismo. Paralelamente, este investimento pode também gerar um efeito de atracção de investimentos externos e de trabalhadores qualificados, tendo em conta o reposicionamento da região em termos de imagem cultural e o aumento da oferta de actividades culturais. Estão aqui implícitos os efeitos sobre a dinâmica social e económica da região, ao acentuar-se o facto das actividades constituírem um benefício público porque contribuem para a qualidade de vida no local.

Quanto à segunda “falha” de mercado, associada à produção de bens públicos, ela também se aplica ao bem “património cultural”. Porém, o carácter do bem “património cultural” tende a identificar-se com mais frequência não como bem público puro (aqueles em que o seu consumo por um indivíduo deixa a quantidade e a qualidade

inalteradas para outros) mas sim como bem público misto (o consumo pode reduzir a utilidade para outros e assim prejudicar a sua avaliação individual). Então, apesar de, por princípio, não ser prática excluir alguém do consumo de bens públicos, pode haver situações em que o uso destes bens exija a sua avaliação e afectação, podendo esta passar pelo estabelecimento de um preço no plano de gestão do recurso, de forma a evitar o seu sobreuso.

Quanto ao último tipo de justificação para a intervenção pública que se relaciona com a terceira falha de mercado, ela tem a ver com o facto do património cultural poder ser entendido como um bem de mérito. Na oferta de bens de mérito é imposto um certo grau de coacção a todos, porque os indivíduos não são livres de ajustar as quantidades acessíveis. “Resta então, que a intervenção pública tenda a gerar debate político e acção dos grupos de pressão, pois os indivíduos tentam alterar as quantidades produzidas para ir ao encontro das suas necessidades” (Cooper, Fletcher, Gilbert, Wahnill, 1993: 212). Além disso, estes bens implicam juízos de valor que caem fora do âmbito de um discurso económico.

Não havendo a possibilidade do preço actuar como mecanismo de afectação dos recursos e tendo em conta as necessidades de preservação e conservação dos recursos, o papel do estado é essencial para o planeamento do desenvolvimento sustentado das atracções histórico-culturais.

No entanto, a partir dos anos 80, nas economias orientadas para o mercado, tende-se a verificar a cobrança de entrada em monumentos e museus destinada a diminuir os gastos públicos, embora com resistências por parte de alguns dos gestores/conservadores desse património. De qualquer forma, este preço é sempre fixado num nível que gera receitas muito abaixo dos custos da actividade. Em consequência, é nos arredores dos monumentos que se encontra toda a classe de oportunismo especulativo e comercial até chegar ao limite de se desvirtuar o próprio atractivo. Às vezes observa-se que a gestão do património se faz por “ilhas” isoladas para que o turista veja, sem cuidar da coerência geral da cidade.

### **5.3.5.3. Intervenção pública**

O papel do estado deve ser entendido no contexto da evolução do Estado Mínimo à Crise do Estado Providência e no contexto da emergência das novas funções do Estado Moderno.

Para Guibilato (1983: 163), a posição do Estado, no domínio do turismo, pode orientar-se entre um liberalismo total (excluindo toda a intervenção directa sobre os poderes públicos no domínio do turismo e deixando à iniciativa privada uma margem de manobra mais larga para conduzir o desenvolvimento turístico), passando por um intervencionismo maior ou menor consoante o caso (de um intervencionismo simples - deixando grande margem às iniciativas privadas, até ao dirigismo total confiando ao Estado a responsabilidade de orientação da gestão sobre o sector turístico); por um encorajamento do desenvolvimento do sector, mais ou menos activo, acompanhado de medidas concretas de ajuda em função do grau que o Estado quer atribuir ao fenómeno; até atingir um condicionamento, bloqueamento, travagem, através de medidas

restritivas. Actualmente a hipótese liberal é hipotética. O intervencionismo tende a ser a regra geral.

A intervenção do governo é requerida para se atingirem os objectivos materiais. Segundo Lickorish et al. (1991) a natureza do envolvimento do governo pode ser activa ou passiva, explícita ou implícita (in Hall, 1994: 46). Um envolvimento activo é caracterizado como uma acção deliberada introduzida a favor do sector do turismo; a intervenção activa implica um reconhecimento por parte do governo das necessidades específicas do sector do turismo e também a necessidade de participação operacional para atingir esses objectivos. Uma acção passiva estatutária (mandatária) orienta-se para o estabelecimento de um suporte organizacional e legislativo; o governo desenvolve uma acção que pode ter implicações para o turismo mas que não foi especificamente delineada para o favorecer ou influenciar. O envolvimento deve ser explícito de modo a que esteja estabelecida a estratégia desejada para o desenvolvimento depois de consultar a indústria e a população residente. Isto constitui a base para os planos nacionais e locais turísticos.

A intervenção do Estado é desenvolvida no âmbito de uma multiplicidade de objectivos, de tipos de acção e de diferentes estratégias:

- acções gerais para sectores independentes do turismo ou no quadro da política económica geral que vão influenciar a actividade turística;
- acções específicas para o turismo e seus componentes concebidas especialmente com o objectivo do turismo (Guibilato, 1983: 162).

Bull (1991: 199), no que se refere às políticas do estado, refere que existe um campo que é o das “políticas económicas gerais” (que tem um efeito indirecto no sector do turismo) e um campo das “políticas de turismo gerais” (que têm um efeito indirecto no bem-estar económico do turismo). Estes dois campos interpenetram-se constituindo “políticas económicas específicas para o turismo” as quais têm um efeito directo económico sobre o sector do turismo.

Neste contexto somos conduzidos a considerar que a política pública é problemática como investigação devido à sua inerente complexidade decorrente da “natureza temporal do processo, devido à multiplicidade de participantes na definição da política, e devido à natureza contingencial dos efeitos teóricos” (Greenberg et al., 1977; in Hall, 1994: 47).

A intervenção do Estado no turismo é necessária devido a vários motivos, entre os quais destaca, motivos de ordem social, económica, ambiental, cultural (Guibilato, 1983: 165). Também razões políticas, ambientais, económicas e as falhas de mercado são tidas como outros dos aspectos que enfatizam a necessidade de intervenção estatal (Mill e Morrison 1992: 308).

Cabe ao sector público o desempenho de um importante papel no âmbito do turismo, designadamente pela sua capacidade (maior ou menor) de intervenção numa grande diversidade de domínios relevantes no progresso das actividades turísticas e de um modo geral no processo de desenvolvimento local ou regional.

A nível nacional ou da administração central evidenciam-se os seguintes campos de intervenção:

- promoção e marketing turísticos;
- formação profissional específica para os vários segmentos da actividade turística;
- controlo da qualidade dos empreendimentos e dos seus efeitos no local e região em que se implantam;
- estabelecimento do quadro político e do planeamento a médio prazo das actividades turísticas e definição de estratégias de ordenamento do território, em articulação com as potencialidades e problemas de cada região em matéria de turismo;
- lançamento de incentivos ao investimento privado no turismo, com maior valorização das actividades menos exploradas e que podem actuar no sentido do aproveitamento de potencialidades e na dinamização do desenvolvimento de áreas desfavorecidas, designadamente através da criação de emprego, do alargamento de rendimentos familiares e dos efeitos do turismo em várias actividades económicas;
- preocupação em assegurar dotações financeiras e recursos humanos satisfatórios;
- desenvolvimento e apoio à investigação científica no domínio do turismo;
- promoção e apoio à realização de encontros técnicos e científicos;
- realização e apoio a feiras, mostras, exposições e outras acções congéneres;
- legislação e regulação do turismo;
- melhoria do conhecimento e da base científica que constituem o apoio à tomada de decisões e à coordenação dos grupos do sector público e privado;
- fornecimento de grande número de atracções turísticas;
- esforço de modernização de infraestruturas, designadamente nos transportes, comunicações, saneamento básico, telecomunicações, etc.;
- reexame do enquadramento ambiental e da qualidade estética dos equipamentos dos destinos turísticos em concordância com os Planos de Ordenamento do Território e recuperação (Mill e Morrison, 1992: 309-311; Lickorish, 1994: 131-132; Page, 1995: 163). A prioridade em satisfazer estas necessidades constitui um reflexo directo do clima político de um destino particular.

Verifica-se que o governo injecta dinheiro no turismo através de gastos públicos orientados quer para o consumo quer para o investimento. Simultaneamente, regula a oferta no sector do turismo, impondo o controlo de elementos tais como o *output* e preços ou actuando como produtor e consumidor em áreas turísticas. Também evidencia preocupações com a redistribuição (Bull, 1991: 200).

Sem o envolvimento dos governos no planeamento turístico o desenvolvimento da indústria do turismo tenderia a ter falta de coesão, direcção e tenderia a veicular iniciativas de curto prazo que poderiam comprometer, a longo prazo, o potencial turístico. Para Lickorish (1991) o facto tem a ver com a natureza fragmentada e complexa desta indústria, frequentemente assente em empresas de pequena dimensão, sem capacidade de tomar a cargo toda a área, cenário ou ambiente (in Hall, 1994: 37).

A complexificação crescente das funções do Estado exige uma divisão das competências e dos níveis geográficos de exercício do poder. Por conseguinte, entre o Estado Central e as autarquias locais tende a desenvolver-se, com o pós-guerra, uma repartição do trabalho político embuída de uma dinâmica de cooperação.

Ruivo (1988: 19) escreve: "o poder local também é Estado, embora local ... por ser Estado, ordena o tecido social, mas por ser local, essa ordenação torna-se flexível, aberta a uma multiplicidade de novos actores e susceptível de coordenação".

Uma das principais funções autárquicas a ser descentralizada é precisamente a intervenção urbanística. Desde a 2ª Guerra Mundial que se assiste a um processo crescente de descentralização dessas competências para o nível da autarquia. É hoje aceite que o planeamento regional e urbano é um processo de orientação e controlo do desenvolvimento e da transformação do território, em grande medida, à responsabilidade do sector público, cujo objectivo é o bem-estar da população e o desenvolvimento da sociedade no seu conjunto.

A intervenção do estado a nível do planeamento urbano manifestou-se na institucionalização de estruturas administrativas novas com competência em matéria de construção, urbanismo e planeamento. Mas a gestão do espaço é de grande importância já que é uma das formas de gestão do social cada vez mais decisiva, na medida em que a “qualidade” dos espaços é um factor determinante da localização de certo tipo de actividades e, necessariamente, do bem-estar social.

A capacidade integradora do planeamento urbano pode ser considerada como a pedra de toque das políticas autárquicas não apenas porque permite um melhor aproveitamento dos recursos mas também porque permite uma melhor capacidade de entendimento e de controlo dos processos de desenvolvimento integrado e porque exige “negociação” quer entre os actores locais quer entre estes e as instâncias centrais.

Toda a intervenção municipal é balizada pela legislação em vigor ao nível nacional, a qual clarifica as regras do jogo das competências, capacidades financeiras e instrumentos de planeamento que as autarquias detêm.

O local envolve duas problemáticas diferentes, uma mais de carácter económico e outra de ordem político-administrativa. A problemática económica do local resulta da própria concepção do território e da interpretação dos espaços económicos com inscrição espacial. A questão chave consiste em ressaltar os elementos constitutivos e potencializadores do desenvolvimento económico, enquadrando-os na sua dimensão espacial. A outra problemática, de cariz mais político-administrativo, decorre da acção do poder local como dinamizador da reanimação da sociedade local. A tónica coloca-se no desenvolvimento, mas também na transformação da estrutura administrativa e da sua relação com a sociedade civil.

Porém, “apesar da importância do poder público local para o desenvolvimento do turismo, o seu papel e as suas políticas ainda não receberam a atenção que merecem” (Hall, 1994: 152). “É rara a elaboração de um corpo de política para o turismo, à escala urbana, e que muitas autoridades locais se têm limitado a reagir aos resultados do influxo de visitantes, vendo o turismo como um problema de planeamento de tráfego, entre outros, em vez de uma função urbana de grande potencial, requerente de uma orientação política e de uma gestão cuidada” (Ashworth, 1995a: 165).

Desta feita, para se atingirem os benefícios do desenvolvimento do turismo sustentável, os planeadores locais deverão averiguar as necessidades dos turistas e da indústria turística, as necessidades de protecção ambiental (natural ou cultural), e as necessidades das comunidades anfitriãs. Através da interacção e relação destas necessidades e preocupações tenta-se atingir o turismo sustentável e melhorar a qualidade de vida da comunidade, a qual pode ser alcançada enquanto a indústria do turismo se desenvolve no quadro da obtenção de um lucro justo e o ambiente é protegido para futuros usos.

Apesar das dúvidas acerca dos benefícios económicos do turismo a atitude do poder local para com o turismo tende a ser positiva<sup>30</sup>.

### 5.3.5.3. Instrumentos

Segundo Guibilato (1983: 166), entre os instrumentos propiciadores do desenvolvimento do sector do turismo, independentemente da escala nacional, regional ou local, distinguem-se dois grupos:

- medidas financeiras (incentivos, subsídios à hotelaria, subsídio ao investimento, subsídio ao turismo social, incentivos e subsídios à criação de infraestruturas equipamentos);
- medidas fiscais (vantagens fiscais ao investimento no turismo, facilidades de importação de equipamentos e materiais para a hotelaria ou turismo).

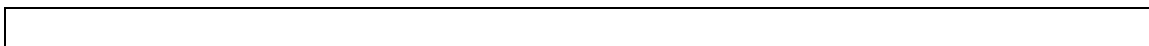
A OMT (1983), no que se reporta aos gastos públicos no desenvolvimento do turismo, destaca:

- gastos directos (concessões e subsídios, empréstimos com juros baixos a longo prazo, participação do sector público em equidade, financiamento da investigação, financiamento de formação profissional);
- redução da responsabilidade empresarial/comercial (isenção ou redução de impostos, importação de material sem pagamento de direitos alfandegários, formas preferenciais de concessão da propriedade pública) (in Bull, 1991: 204).

Na mesma linha de pensamento, Mill e Morrison (1985), consideram que os governos, independentemente da escala, podem estimular o turismo através de três grandes grupos de instrumentos: - incentivos financeiros; subsídios de investigação à indústria turística (em vez de ser para organizações individuais e associações); marketing (a promoção do turismo pode efectivar-se através de agências governamentais devido à consciencialização da necessidade de promover a identidade dos destinos e a imagem) (in Hall, 1994: 41).

Nijkamp et al. (1992), no respeitante aos principais instrumentos utilizados na gestão do turismo, consideram educação e informação veiculadas pelo governo central e agências de turismo podem tornar as empresas, os turistas, o público, mais conscientes dos problemas ambientais associados ao turismo e em consequência contribuir para aliviar esses problemas; subsídios, impostos (para encorajar/desencorajar o turismo numa dada área); instrumentos legais (princípio do poluidor-pagador); infraestruturas (transportes, etc.); acordos (podem ser feitos entre o sector privado e público tendo em consideração um conjunto de actividades); permissões ou quotas; *free market* (mercado livre); nichos (um grupo de oferta de *facilities* turísticas decide focar a sua atenção num determinado segmento do mercado turístico); investimentos (das organizações do turismo vão determinar a imagem do turismo numa área) (fig. 5.4). Destes potenciais instrumentos há que ver quais os mais apropriados, em que situação, se a longo ou curto prazo, usados em conjugação ou isoladamente.

Figura 5.4. - Instrumentos de política na gestão do turismo



<b>indirecto</b>	↑	educação/informação	infraestruturas	mercado livre
		subsídios	acordos	nichos
<b>directo</b>	↑	instrumentos legais	permissões	investimentos
		→	→	→
		<b>governo</b>	<b>forças de mercado</b>	

Fonte: Adaptado de Nijkamp et al. (1992; in Hunter, 1995: 88)

Verifica-se a existência de uma variedade de instrumentos de política à disposição do sector público. Quando o objectivo é desenvolver o turismo num padrão de sustentabilidade, a intervenção pública no sistema de mercado vai da abordagem tradicional - "comando e controle" - através de uma legislação apropriada, até ao uso directo de incentivos económicos que pretendam encorajar o sistema de mercado a comportar-se de uma forma mais consciente do ponto de vista ambiental.

Também Hall (2000; in Page e Hall, 2003: 280) avança com um conjunto de instrumentos de política e de planeamento de turismo urbano:

- instrumentos regulatórios: 1. leis , 2. licenças, licenciamentos, 3. licenças de comercialização, 4. *quid pro quos*, 5. revisão de direitos de propriedade;
- instrumentos voluntários: 1. informação e educação, 2. associações voluntárias e organizações não governamentais, 3. assistência técnica, 4. argumentação e persuasão;
- gastos: 1. despesas e contratações, 2. investimentos, 3. empresas públicas, 4. parcerias público-privadas, 5. monitorização e avaliação, 6. marketing e promoção, 7. investigação;
- incentivos financeiros: 1. preços, 2. taxas e impostos, 3. subsídios, 4. recompensas e incentivos, 6. *vouchers*;
- não intervenção (deliberada).

No que se reporta ao turismo cultural e patrimonial, verificamos que nas economias de mercado determinados instrumentos de intervenção não têm boa adaptabilidade. Rypkema (1997) sintetiza um conjunto de problemas que podem dificultar essa intervenção:

- a maior parte das propriedades históricas está em mãos-privadas;
- não é provável a existência de um sector público suficiente ou a existência de recursos financeiros suficientes para preservarem todos os edifícios históricos que merecem preservação;
- o sector privado, no jogo das forças de mercado, geralmente não investe o capital necessário em edifícios históricos para prevenir a demolição ao negligenciar esses edifícios ao abandono ou ao buldozer;
- uma estratégia pública que esteja limitada a regular não é suficiente no que se refere à preservação/protecção dos recursos/edifícios históricos.

Para ultrapassar os problemas explicitados, o autor considera que os incentivos financeiros têm um importante papel a desempenhar enquanto encorajadores de investimento do capital privado nos recursos/edifícios históricos. Embora as leis nacionais e locais variem, é possível categorizar estes incentivos pela natureza da sua intervenção no processo de desenvolvimento imobiliário (*real estate*)<sup>31</sup>.

Estes incentivos, quando bem estruturados, não têm como finalidade o enriquecimento do proprietário privado mas sim diminuir o desfasamento entre custo e valor. O desfasamento pode ser diminuído reduzindo os custos, aumentando o valor, ou os dois. É usual a combinação entre este tipo de incentivos possibilitar a diminuição desse desfasamento e atrair em simultâneo o investimento privado.

Estes incentivos ou a sua combinação tende, segundo Rypkema (1997), a ser mais proveitosa quando são dirigidos para necessidades específicas, estão directamente relacionados com a diminuição do desfasamento, são aplicados em conjunção com outros regulamentos, são explicitamente divulgados e comunicados, é-lhes feito um marketing activo, apresentam facilidade de implementação, se enquadram no conjunto de objectivos de política pública, estão despolitizados.

### **5.3.6. Experiências de planeamento e gestão do turismo no contexto das políticas de reabilitação urbana dos centros históricos**

Os centros históricos têm vindo a ser alvo de experiências de planeamento e gestão do turismo desenvolvidas no contexto das políticas de reabilitação urbana. Neste contexto, destacamos um trabalho comparativo da EURICUR (in Berg, Borg, Meer, 1995), sobre um conjunto de cidades europeias, entre as quais passamos a referenciar as experiências de Antuérpia, Copenhaga, Edimburgo, Génova, Glasgow, Hamburgo, Lião, e Roterdão.

Independentemente do estágio de desenvolvimento do turismo nas cidades referidas, elas enveredaram por um planeamento e/ou gestão valorizador dos recursos culturais/patrimoniais dos seus centros históricos.

No que respeita a Antuérpia, através do evento “capital europeia da cultura – Antuérpia 93” (1993), a cidade tenta estruturar-se como um destino de turismo cultural e histórico. Os ganhos obtidos em termos de conhecimento e organização de mega eventos, desenvolvimento de redes informais, estabelecimento de novos horizontes para os produtores (através do conhecimento de novos patrocinadores e o aumento do número de empresas dependentes do turismo), permite que o sector privado pressione o público relativamente à criação de mais atracções turísticas (Berg, Borg, Meer, 1995: 27).

Paralelamente, é criado o “Plano Estratégico Turístico de Antuérpia” (SPTA, 1993), que visa:

- estimular parcerias entre os museus e o sector privado;
- promover determinadas zonas turísticas da cidade;
- promover eventos;
- promover exposições específicas e modernizar as infraestruturas cinematográficas;
- estabelecer parcerias entre hotéis, empresas de *catering* e lojas comerciais;
- proceder ao planeamento de circuitos turísticos.

O SPTA dá muita atenção às infraestruturas, particularmente àquelas que facilitam a circulação do tráfego, criam parques, zonas turísticas e alojamento para jovens (Berg, Borg, Meer, 1995: 35).

Quanto a Copenhaga, na segunda metade dos anos 80, a cidade em referência vê o turismo estagnar. Para inverter a tendência estabelece diferentes soluções que se integram em dois grandes campos: o da “internacionalização”, e o que coloca a ênfase na necessidade de melhoria na qualidade de vida (Berg, Borg, Meer, 1995: 39). Nos anos 90, a preferência dirige-se para o reforço da “internacionalização” visto que houve uma desaceleração no desenvolvimento económico e as opções políticas dão prioridade ao “Orestad”<sup>32</sup> (projecto de renovação urbana da zona junto ao aeroporto) e à nova conexão com a Suécia. A imagem que se tem tentado veicular vem na sequência de uma proposta para um plano de acção para o desenvolvimento empresarial em Copenhaga. Esta proposta menciona o futuro desenvolvimento de Copenhaga como uma cidade internacional de cultura e turismo (Berg, Borg, Meer, 1995: 44).

Para que esta imagem se materialize, os organismos competentes consideram necessário encorajar o aumento da capacidade dos hotéis, a quantidade e qualidade das atracções (em particular relativas à vida nocturna), a quantidade e qualidade dos parques de estacionamento, a quantidade e qualidade das acessibilidades (Berg, Borg, Meer, 1995: 44).

Quanto ao centro histórico da cidade, o objectivo é transformá-lo numa área de atracção e recreação. Uma vez que o centro está em boas condições de conservação a preocupação orienta-se para a revitalização das frentes de rio, isto é, áreas junto do porto. Considera-se ser possível gerar sinergias através da proximidade entre a frente de rio e o centro histórico (Berg, Borg, Meer, 1995: 44).

No que se reporta a Edimburgo, a preocupação consiste em projectar esta cidade escocesa como uma capital europeia, materializada na Estratégia Económica para Edimburgo (1993). Este documento de política menciona dois grandes objectivos estratégicos:

- provisão de serviços de boa-qualidade e eficientes, e
- desenvolvimento de uma estratégia para a criação de um melhor ambiente (no âmbito da política económica a promoção da cidade ocupa um importante lugar; a política económica tem desenvolvido um esforço para atrair o segmento financeiro, incluindo uma oferta para o Banco Europeu Central) (Berg, Borg, Meer, 1995: 69).

Especificamente no campo do turismo, considerado na actualidade um dos pilares da economia da cidade, pretende-se diminuir a sazonalidade do turismo na cidade, aumentar a estada e a sua eficiência, explorar as oportunidades de mercado, desenvolver e promover o produto (Berg, Borg, Meer, 1995: 79). Para atingir estes objectivos avança-se com uma abordagem planeada e coordenada de marketing da cidade através de:

- valorização dos *short breaks* e dos *tours* (visitas) a lugares de interesse especial e viagens de negócios (conferências e incentivos) usando técnicas de marketing, segmentando por regiões de origem de visitantes e dirigido para grupos específicos;
- desenvolvimento de uma imagem de cidade cosmopolita com uma unicidade que a diferencie entre as concorrentes;
- organização do esforço de mercado implementando o *Edinburgh Marketing Company* em duas vertentes, turismo de lazer e turismo de negócios (convenções/incentivos) (Berg, Borg, Meer, 1995: 79).

Outras recomendações dirigem-se para:

- implantação de uma visão da cidade medieval orientada para a revivificação do centro histórico;
- recomendações detalhadas para melhorar a qualidade do serviço das atracções de topo;
- desenvolvimento de um programa *off-peak* dos eventos da cidade e eventos empresariais;
- desenvolvimento e coordenação de acções de formação profissional e oportunidades de emprego nos serviços de turismo (Berg, Borg, Meer, 1995: 80).

No que se reporta à cidade de Génova, ela não tem uma verdadeira tradição turística. Contudo, num contexto de recessão, e apesar de alguma instabilidade política, assume a importância do turismo desenvolvendo o projecto Expo 92<sup>33</sup> e um conjunto de projectos paralelos (tais como a reestruturação de um terminal de cruzeiros, a construção de um hotel de aeroporto, e a construção e melhoramento dos portos turísticos de “Pegli” e “Sestrifor”) (Berg, Borg, Meer, 1995: 93).

Glasgow, antiga cidade industrial, tem vindo a destacar-se no presente como cidade cultural. Para tal contribuiu a ênfase dada, na segunda metade da década de 80, às políticas que promovem a arte e a cultura como um instrumento da política de marketing da cidade para captar investimentos e turistas. Uma das iniciativas é a celebração de eventos como “Cidade Europeia de Cultura (1990)”, a abertura de Centro de Conferências e Exposições Escocesas, a Colecção de Burrell no *Pollok County Park*. Outra iniciativa tem a ver com a aposta na regeneração urbana (Projecto GEARL32) assente em agências de desenvolvimento. O objectivo é tornar a cidade mais atractiva, através da construção de uma nova imagem e de uma promoção orientada para a captação de investimento e valorização da identidade. Também se valorizam as parcerias entre o sector público e privado, atribuindo-se ao sector privado a liderança (Borg, Berg, Meer, 1995: 117-118).

Quanto à política de desenvolvimento turístico ela prevê:

- desenvolvimento de novas atracções culturais e de lazer;
- atracção e estabelecimento de grandes eventos;
- implementação do marketing de Glasgow providenciando um apoio substancial ao Greater Glasgow Tourist Board e ao Convention Bureau;
- investimento num conjunto de projectos ambientais. A principal política era dar uma maior qualidade de vida ao ambiente de Glasgow (Berg, Borg, Meer, 1995: 118).

Quanto à cidade de Roterdão, se até metade dos anos 80, pouca atenção atribuiu ao turismo urbano, a partir de 1987, um memorando do município, intitulado “Revitalizar Roterdão”, tenta associar a cidade e a sua vertente cultural aos elementos do turismo e lazer procurando criar uma ambiência apelativa neste espaço. Entre as prioridades de desenvolvimento define a importância em renovar a zona junto ao rio (*waterfront*), a criação de uma grande variedade de museus concentrados perto do “Museumpark”, mais eventos, aumento dos produtos turísticos existentes e criação de incentivos para o turismo de negócios (Berg, Borg, Meer, 1995: 175).

Finda a apresentação do estudo comparativo da EURICUR salientaríamos ainda as experiências de três cidades - Havana, Bath e Salamanca - descritas no Guia de gestão (OWHC, 1996), onde o planeamento e gestão das cidades valorizam a sua componente histórica.

O caso de Havana é aqui referenciado (apesar de não ser uma cidade europeia) pelo facto de já desde a segunda metade dos anos 70 evidenciar a preocupação em restaurar a *Plaza Vieja* e os monumentos a ela associados. Em 1982, cria um plano preliminar com a ajuda da PNUD/UNESCO que por sua vez preconiza a criação de um centro de conservação, restauração e museologia, destinado a formar pessoal técnico para proteger o património nacional. Para além dos recursos humanos necessários para empreender a conservação/restauração, também houve a preocupação em definir os meios: legislação nacional, protecção específica do bem, projectos e estudos, planos para a cidade (OWHC, 1996).

A restauração da velha Havana, para além de um desafio urbanístico e arquitectural, coloca um desafio muito importante no plano social. A introdução de diferentes serviços sociais e culturais e a reabilitação das habitações (edifícios habitacionais/residenciais) e a construção de novos apartamentos provocaram uma mudança generalizada no estilo de vida das famílias abrangidas.

O caso da cidade inglesa de Bath destaca-se pela adopção de medidas correctivas de restauração na sequência da deterioração parcial do ambiente construído antigo que urgia conservar/preservar/restaurar. Para que a restauração se concretizasse e simultaneamente os residentes e visitantes beneficiassem dessas melhorias avançou-se com:

- gestão dos espaços abertos públicos;
- melhoria das paisagens e dos blocos residenciais;
- desenvolvimento de parcerias entre o sector privado e público e com outros organismos públicos (OWHC, 1996).

Quanto ao caso de Salamanca, esta cidade viveu um período de abandono dos bairros históricos em que, sem qualquer plano oficial de gestão, se assistia à fuga dos habitantes da cidade velha e à construção de alguns edifícios novos sem valor arquitectónico no seio de edifícios antigos ao mesmo tempo que se destruíam alguns edifícios de valor patrimonial. Em 1979, um novo governo municipal estabelece o “Plano Especial de Protecção e Reforma Interior do Recinto Universitário e da Zona Histórico-Artística” (aprovado em 1989). Este plano serve de guia para toda a intervenção na zona histórica e no sector universitário, e delimita a regeneração/revitalização destes núcleos. O plano é global, ou seja, abrange todos os aspectos da planificação sejam os aspectos sociais, económicos, de articulação, de infraestruturas e fixa objectivos quantitativos e qualitativos. O plano é também integrado, isto é, parte de orientações gerais e conduz a programas e planos detalhados de acção, referindo-se particularmente à definição de características da arquitectura monumental como doméstica. O plano é operacional, ou seja, propõe planos de acção, fixa normas e prevê orçamentos necessários (OWHC, 1996).

Também a Comissão Europeia (CE, 1999), num estudo sobre as acções a favor da qualidade de um turismo sustentável, evidencia um conjunto de destinos turísticos urbanos que dão passos numa “gestão integrada da qualidade” (GIQ)<sup>34</sup>, onde está presente a intenção de reforçar a prosperidade económica e o emprego nas cidades, assim como melhorar o ambiente urbano. Do estudo, fica patente que na sequência da preocupação em desenvolver economicamente a cidade, emerge o turismo, e a ele associado a preocupação com aspectos como a história, património, gastronomia, arte, cultura, tradições populares, animação. O turismo aparece como um eixo do

relançamento sócio-económico de muitas cidades, constituindo-se com frequência como uma estratégia privilegiada de desenvolvimento e também frequentemente associada à reabilitação, e como tal inserido nas políticas de desenvolvimento local, regional e nacional ao nível do ordenamento do território, ambiente ou emprego. Cada vez mais, o património histórico (e contemporâneo) integra as estratégias de turismo. Consequentemente, o turismo urbano tem implicado a intervenção dos poderes públicos e privados, justificado pelo volume de investimentos requeridos. Na gestão do turismo, impõe-se, fundamentalmente por parte do poder público, a observação, acompanhamento e coordenação das diferentes actividades, funções, bem como a sua necessária integração.

Quanto a Lisboa, a estruturação de eventos de grande dimensão (mega eventos) como “Lisboa cidade europeia da cultura” (94) e “Expo 98” contribuiu para lhe dar uma nova dimensão turística. A valorização do centro histórico da cidade e dos bairros históricos centrais (Alfama e Colina do Castelo, Mouraria, Bairro Alto, Bica e Madragoa) - através de um processo de reabilitação urbana - elegeram o turismo como a actividade económica a desenvolver nestes espaços. Porém, a reabilitação urbana está ainda muito circunscrita à dimensão da reabilitação física, uma vez que na origem do processo de RU esteve sobretudo presente a preocupação em melhorar as condições de vida (habitabilidade) dos seus residentes.

No âmbito da reabilitação urbana integrada, existe ainda uma fraca operacionalização da relação entre o potencial de configuração dos recursos turísticos e os níveis de estruturação das actividades económicas nestes espaços. No entanto, a introdução dos designados “projectos integrados” (PI), “projectos de urbanismo comercial” e acções de dinamização cívica, participação dos cidadãos, dinamização sócio-cultural e acções de divulgação tem vindo a contribuir para o reforço da componente integrada da dita reabilitação.

Os PI procuram criar equipamentos de inserção local e interface cultural e constituem-se como um domínio de investimento importante, contribuindo para o desenvolvimento turístico. Entre os projectos, aqueles que se destacam são o Projecto Integrado do Castelo (PIC) (associado à reabilitação do monumento Castelo e da freguesia do Castelo) criou um conjunto de equipamentos de natureza lúdico-cultural como o centro de interpretação de Lisboa, a torre de Ulisses, um posto de turismo, entre outros; o Projecto Integrado do Chafariz de Dentro e a zona envolvente está associado à criação do museu do fado e da guitarra portuguesa.

Terminaríamos referindo que, nas experiências de revitalização urbana salientadas, o turismo é antevisto como um sector articulado com a vertente cultural da cidade e com preocupações de sustentabilidade. Para as diferentes cidades:

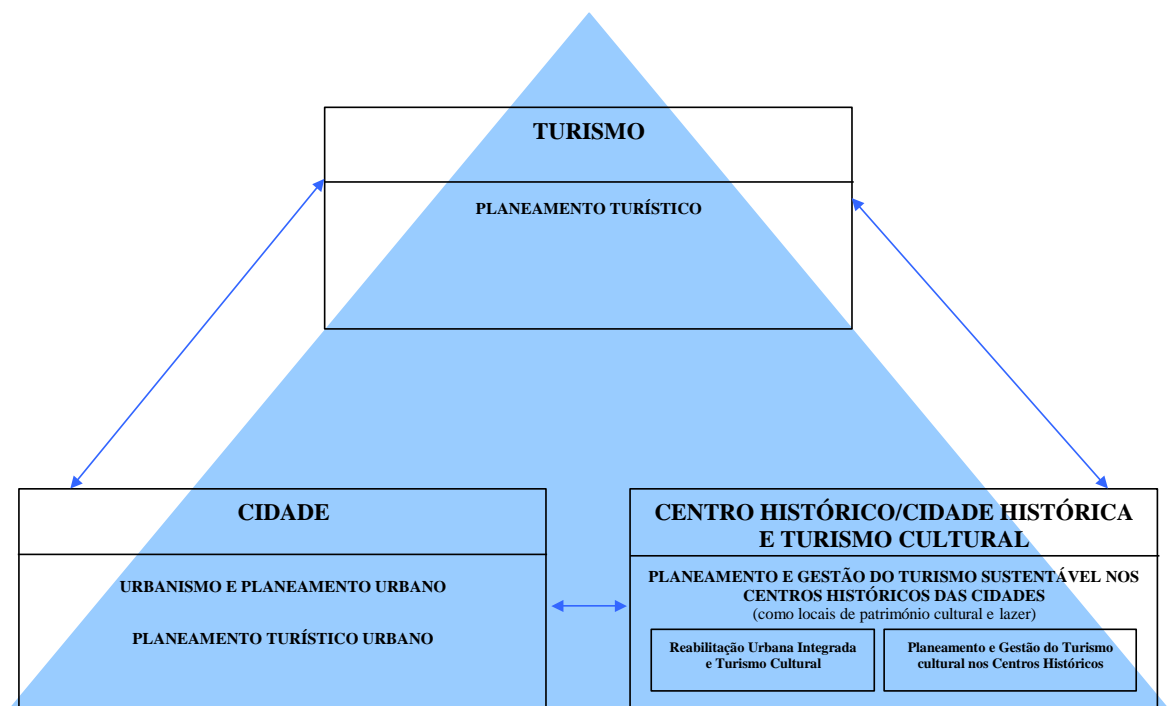
- Antuérpia: na sequência dos eventos no âmbito de “Antuérpia Capital Europeia da Cultura” tenta estruturar-se como um destino cultural histórico;
- Copenhaga: o centro histórico da cidade é articulado com o rio;
- Edimburgo: a cidade é diferenciada pela sua unicidade, o turismo de lazer valoriza a “visão medieval da cidade” associada ao restabelecimento da dinâmica do seu centro;
- Génova: a tradição turística aliada a eventos de grande dimensão - Expo 92, onde emergiram vários projectos turísticos associados à melhoria dos portos;

- Glasgow: de cidade industrial a cidade cultural com a abertura de centro de conferências, colecção Burrell, a partir de 1990, data em que foi “Cidade Europeia da Cultura”;
- Roterdão: associada à renovação da zona junto do rio, criação de variedade de museus;
- Havana: associada a um desafio urbanístico e arquitectural associado ao plano social;
- Bath: gestão dos espaços abertos públicos, melhorias paisagísticas e intervenção em blocos residenciais;
- Salamanca: plano integrado que contempla aspectos sociais, económicos, entre outros , e a sua articulação;
- Lisboa: a reabilitação urbana do centro histórico surge na sequência de exigência da população residente nessas áreas face à degradação das condições de habitabilidade.

\*

Concluindo o presente capítulo com uma figura síntese (fig. 5.5), verificamos que tendo por base uma análise tripartida de turismo, cidade e centro histórico/cidade histórica (património), as dimensões o planeamento correspondentes remetem-nos respectivamente para o “planeamento turístico”, para o “urbanismo e planeamento urbano” e “planeamento turístico urbano”, e por fim para o “planeamento e gestão do turismo sustentável nos centros históricos das cidades”.

Figura 5.5. – Planeamento e gestão do turismo sustentável nos centros históricos das cidades



---

<sup>1</sup> Em Inglaterra começa a publicar-se legislação de relevo, destacando-se o *Physical Training and Recreation Act 1937*, *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*, *The countryside Act 1968* (Costa C., 1996: 37)

<sup>2</sup> A década de 80 já encontra uma actividade turística assente num planeamento mais autónomo - Conferência de Manila, 1980

<sup>3</sup> Está em causa o planeamento da evolução de um espaço, não de forma determinística mas sim influenciada por um conjunto multifacetado de variáveis em interacção. A tónica move-se da racionalidade económica para uma visão multidisciplinar de sistema

<sup>4</sup> Considera que a orientação para a integração enfatiza a coordenação entre os elementos teóricos do planeamento e a gestão

<sup>5</sup> O capítulo 28 da Conferência do Rio recomenda às autoridades locais dotarem-se de uma Agenda 21. A “Agenda 21” consiste numa declaração de princípios sobre o desenvolvimento sustentável, um código de conduta sobre a transferência de tecnologias e uma lista das medidas a alcançar até ao ano 2000. Integra propostas do 5º Programa de Ambiente da União Europeia ao explicitar que “as autoridades locais devem estabelecer políticas de ordenamento do território que integrem uma avaliação estratégica dos efeitos de todas as iniciativas ambientais”. E que “cada uma encontre o seu caminho para alcançar a sustentabilidade, (...) utilizando os instrumentos políticos e técnicos disponíveis para uma abordagem ecossistémica da gestão urbana”. O quinto programa de política e acção em matéria de ambiente tem como um dos objectivos fundamentais integrar o ambiente nas políticas e acções empreendidas em cinco sectores chave entre os quais o turismo. O ambiente urbano é visto cada vez mais como uma questão a tratar com políticas e métodos de gestão específicos.

<sup>6</sup> O ICOMOS e a Carta de Veneza saíram do 2º Congresso Internacional de Arquitectos e Técnicos de Monumentos Históricos (Veneza, 1964)

<sup>7</sup> Distinguem-se:

- Recomendação sobre a Conservação dos Bens Culturais (UNESCO, 1968);
- Convenção da UNESCO para a Protecção do Património Mundial Natural e Cultural (1972) (Paris);
- Carta Europeia do Património Arquitectónico (1975) (pretende lançar as bases para a coordenação de esforços a nível da Europa, procurando uma perspectiva comum e os princípios gerais que devem guiar a acção dos governantes e cidadãos face ao património arquitectónico. Introduce a metodologia da conservação integrada);
- Recomendação relativa à Protecção ao nível nacional do Património Cultural e Natural (1976);
- Recomendação relativa à salvaguarda e Papel contemporâneo das áreas históricas (1976 Nairobi - Conferência Geral da UNESCO) (este documento enfatiza o uso de um processo de planeamento, acompanhado pelo suporte legal, económico, financeiro e social, para assegurar decisões de desenvolvimento relativas ao carácter particular das áreas urbanas); considera-se que os conjuntos históricos e o seu enquadramento formam um património universal insubstituível e que a sua salvaguarda e integração na vida colectiva devem constituir uma obrigação para os governos e para os cidadãos dos Estados em cujos territórios se encontram);

---

- Mini-cartas (na assembleia geral do ICOMOS, em Moscovo, estabeleceu-se a preocupação em rever a Carta de Veneza e delimitar mini-cartas num conjunto de áreas tais como o turismo cultural, jardins históricos, cidades históricas e vernacular, 1978);

- Carta para a Conservação das Cidades Históricas e Áreas Urbanas - Assembleia Geral do ICOMOS, Washington, 1987. A carta identifica as importantes qualidades históricas das áreas urbanas, salienta as características de abordagens apropriadas (participação, prudência e planeamento) e estabelece um conjunto de directivas específicas de gestão relativas ao tráfego, formação, etc. A carta de Salvaguarda das Cidades Históricas diz que o “melhoramento do habitat deve constituir um dos objectivos fundamentais da salvaguarda. A intervenção nas áreas antigas pode beneficiar toda a cidade - daí a participação e implicação dos habitantes de toda a cidade (...) e nunca esquecer que a salvaguarda das cidades e dos bairros históricos respeita, em primeiro lugar, aos seus habitantes” (in Salgueiro, 1992: 392)

<sup>8</sup> Esta reunião - Lazarote, 1995 - pretendeu ser a mais importante formulação sobre a política do Turismo Sustentável desde a Conferência do Rio (1992) sobre o ambiente e desenvolvimento (Forsyth, 1996: 211)

<sup>9</sup> O relatório Skeffington (1969) sugere formas flexíveis das autoridades poderem implementar a participação pública no sistema de planeamento inglês: reuniões públicas, exposições formais e inquéritos à população (Witt, 1991)

<sup>10</sup> Daí, o autor fazer referência ao erro em confundir “urbanismo” com “ordenamento do território”, uma vez que lhe antevê objectivos distintos: o primeiro ocupa-se com o ordenamento racional da cidade, seu planeamento, operações económico-administrativas a que dá lugar, regras destinadas a garantir a segurança, a salubridade e a estética das edificações urbanas, etc.; o segundo preocupa-se com a manutenção ou a recuperação dos grandes equilíbrios regionais, entre a capital e a província, entre o litoral e o interior, entre outros. “É claro que há parcelas de sobreposição: as regras sobre o ordenamento do território invadem certos aspectos do Direito do Urbanismo - por exemplo o “zonamento da cidade” em áreas urbanas, perímetros industriais e zonas verdes -, assim como certas normas do urbanismo influem sobre a política de ordenamento do território - por exemplo, admitir ou proibir a expansão urbana de uma certa cidade para zonas incluídas em freguesias rurais do mesmo município” (Freitas do Amaral, 1994)

<sup>11</sup> A perspectiva de evolução histórica do urbanismo deixa subjacente a importância do dito urbanismo como sistema particular de decisão no âmbito dos problemas urbanos. Simultaneamente, sugere a existência de correspondências entre os vários métodos de decisão disponíveis, valores de referência, valores de opções, aspectos da cidade privilegiados na conduta, entre outros

<sup>12</sup> Em França, Castells (1972), Lojkine (1977) e em Inglaterra, Harvey (1973) vão discutir as ligações entre o modelo económico e o meio urbano demonstrando o papel do espaço como factor de “consumo colectivo” (Castells, 1972), como processo fundamental à “circulação do capita”(Lojkine, 1977) e como processo fundamental articulado aos processos de “acumulação do capital” (Harvey, 1973) (in Caria, 1993)

<sup>13</sup> Se a aplicação à acção pública do planeamento estratégico não era um facto novo, já a sua aplicação ao urbano traz alterações significativas e inaugura uma outra fase de pensar o planeamento e estratégia associada às empresas (Caria, 1993: 104)

<sup>14</sup> No que se refere às diversas roupagens destacamos:

- preparação das cidades para a competição actuando sobre a mobilidade do capital (Cox, 1994);
- urbanismo concorrencial (Asher, 1990): máximo de liberalismo a rimar com o máximo de atratividade;
- projectos de cidade ou de aglomeração, que floresceram em França, no final dos anos 80 (Courson, 1993);
- planos estratégicos desencadeados desde meados dos anos 80 por grandes cidades do sistema urbano europeu (Roterdão, Milão, Frankfurt, Barcelona, ...) e de outros continentes (Melburne, Toronto, Singapura)” (Oliveira das Neves, 1996: 4)

<sup>15</sup> Em Portugal, distinguem-se também exemplos de Planos estratégicos, nomeadamente o primeiro plano estratégico que foi referente a Lisboa (desenvolvido entre 1990 e 1992, que tem matriz originária no plano político, com referência explícita nas Bases Programáticas da candidatura “Por Lisboa”)

<sup>16</sup> O projecto de cidade é por essência aberto à concretização de oportunidades imprevisíveis, o plano de urbanismo é rígido, o primeiro traz incitações, o segundo regulamentações; o plano estratégico, sendo uma ferramenta de gestão, caracteriza-se por uma elevada flexibilidade

<sup>17</sup> O plano de urbanismo emana de actores públicos investidos de um poder regulamentar, o plano estratégico é a obra, certamente com graus de implicação variáveis de todos os actores públicos e privados (ou seja, ao contrário do planeamento urbanístico que tem na elaboração do documento plano a sua base, o planeamento estratégico inicia um processo participativo, gerador de consensos, para a acção). Os autores do plano de Barcelona têm como pressuposto que a definição de uma ambição sócio-económica deve preceder à definição do uso dos solos

---

<sup>18</sup> Esta agenda sai da Conferência Habitat II (Istambul/1996) onde as discussões se centram no desenvolvimento durável das cidades. Cada cidade é e será responsável da sua própria atitude a acompanhar o movimento de urbanização a otimizar a sua gestão, a articular a pluralidade dos seus actores que estão envolvidos com o seu território e a suscitar a adesão da população. É neste contexto que a ONU reconhece as autoridades locais como parceiras de corpo inteiro.

<sup>19</sup> Vidé Comissão Europeia, Direcção-Geral XI Ambiente, Segurança Nuclear e Protecção Civil Bruxelas, 1996, “A Política Europeia de ambiente no Limiar do Século XXI - Resumo do relatório intercalar da Comissão Europeia e plano de acção relativo ao quinto programa de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável”- internet <http://europa.eu.int>

<sup>20</sup> DGXVI financiou no decurso do período 1992-94 os trabalhos do Urban European Observatory (UEO) assim como permite definir uma medida de qualidade de vida nas nossas cidades e acompanhar a imagem que os cidadãos europeus têm da Europa (CE, 1999). Para este e outros programas e projectos serem possíveis a União Europeia avança com os Fundos Estruturais, os quais envolvem vários milhões de euros anualmente

<sup>21</sup> In Programme Les Collectivités Locales face à la Mondialization, 1997, France - XV Congrès de la FMCU

<sup>22</sup> O planeamento à “escala regional/nacional” é o mais abrangente. Verifica-se um maior envolvimento das áreas de recursos, uma maior inclusão de jurisdições políticas, e a consideração de períodos de tempo mais longos. A esta escala, consegue-se a integração do planeamento como um todo, compreendendo-o como um processo contínuo, flexível e dinâmico, que acompanha a crescente complexidade e as mutações do ambiente externo onde opera o sistema do turismo. Só assim será possível a protecção dos recursos naturais e culturais, a satisfação dos visitantes, as recompensas para os agentes intervenientes e a integração com as necessidades e aspirações da comunidade

<sup>23</sup> O planeamento à “escala de um destino” visa propiciar melhorias económicas, sócio-culturais e ambientais à comunidade local. Quando os sítios são correctamente “desenhados?” e a área inteira é correctamente planeada, poderão identificar-se muitas oportunidades de projectos locais, maximizando os impactos económicos sem descuidar a minimização dos impactos sociais e ambientais negativos provocados pelos visitantes que ocorrem em massa ao destino

<sup>24</sup> O planeamento à “escala local” considera o desenvolvimento individual de “um sítio específico”. Estabelece princípios e processos que delimitam o “desenho/desígnio” e desenvolvimento de qualquer um dos sectores (mercantil, não mercantil ou governamental), no que respeita aos diferentes elementos da oferta. Pode ser o planeamento de um equipamento, de um serviço, ou de uma atracção específica

<sup>25</sup> De salientar que o centro das cidades tem estado na agenda política desde o último quarto de século. Contudo, a era da definição de uma política consistente para o centro urbano tem o seu início, em 1977, no Reino Unido, com o artigo “Policy for the Inner Cities” (Department of the Environment, 1977)

<sup>26</sup> Contudo este sentido de lugar tão importante para a atractividade turística do lugar e para a qualidade de vida dos residentes urbanos, está constantemente sob ameaça. A difusão e globalização do *design* urbano criou uma forma homogeneizante nas cidades e entre cidades. As cadeias multinacionais (McDonnalds, Ibis, etc.) conduzem a um processo de “ausência de lugar” (*placelessness*) que é a erradicação casual de lugares e a elaboração de paisagens standardizadas que resultam de uma insensibilidade para o significado de lugar

<sup>27</sup> Embora não seja nosso objectivo reflectir sobre esta temática pode dizer-se que os métodos de interpretação são vários: a mensagem pode ser, grande ou pequena, detalhada ou simplificada, teórica ou factual, variedade de formas de media. Deve haver uma sequência coordenada e sequencial de mensagens, fotos, mapas, planos, *performances* ao vivo, guias, visitas guiadas, sinalização, *outdoors* de informação, preocupação em avaliar a eficácia da interpretação). Esse conhecimento é feito através da divulgação de informação imaginativa na forma de sinalética, centros de visitantes, media, audio visual para dar uma melhor experiência aos visitantes (Cooper, sd: 225)

<sup>28</sup> Para Dietvorst (1995) o “modelo de transformação” considera que a transformação contínua do turismo e recreação passa por actividades e intervenções dos diversos tipos de produtores e consumidores. Para o autor o conceito de “transformação” é de grande importância na análise do carácter dinâmico da recreação no turismo (in Dietvorst e Ashworth, 1995: 2). Este conceito (modificação na dimensão, aparência, qualidade, natureza de qualquer coisa) é utilizado para sintetizar a importância do tempo e espaço no turismo. A sua importância deve-se: a aceleração que afecta modas, produtos, valores e práticas, colapso das barreiras espaciais através da moderna tecnologia da informação (globalização) que torna as pessoas mais sensíveis às especificidades locais; a compreensão do espaço e tempo está ligada à “cultura instantânea” (*three minute culture*) e a contínua preocupação de atingir predominantemente o visual sobre o escrito. Urry (1992) chamou a atenção para o aumento do consumo visual. Nunca mais se verifica a transformação de um recurso num produto turístico só com base numa transformação material, a

---

transformação simbólica na qual a imagem tem precedência ao produto material (in Asworth e Dietvorst, 1995a: 2)

<sup>29</sup> As falhas de mercado derivam do facto do mercado não ser eficiente à Pareto. Ou seja, quando os mercados competitivos não conduzem à afectação de recursos, quando não é possível uma reafectação de recursos em que para um ficar melhor outro tem que ficar pior. As falhas de mercado provêm de seis grandes condições. São elas: falha da competição (concorrência), bens públicos, externalidades, mercados incompletos, falhas de informação, desemprego, inflação e desequilíbrio. A própria relação entre as falhas de mercado deverá ser analisada (Hinch, 1996: 104)

<sup>30</sup> Numa análise (inquérito) sobre as opiniões dos autarcas locais em três distritos do Reino Unido, verificou-se que os autarcas têm geralmente atitudes positivas relativamente ao turismo (Wahnill, 1987; in Hall, 1994: 152)

<sup>31</sup> Embora exista uma grande variedade de incentivos específicos, eles tendem a integrar-se em cinco largas categorias, nomeadamente incentivos financeiros, operacionais, políticos, sobre os impostos e incentivos que afectem uma diminuição dos custos (Rypkema, 1997)

<sup>32</sup> Orestad serve como uma alternativa de localização para actividades que de outra forma iriam preferir localizar-se no centro da cidade. O projecto Orestad serve também o ponto de vista da política tradicional para preservar tanto quanto possível o carácter histórico e a função residencial no centro urbano histórico e não sacrificar a sua utilização para alojamento ou para empresas comerciais (Berg, Borg, Meer, 1995: 44)

<sup>33</sup> A Expo - The World Expo Colombiadi - dedicada aos grandes descobrimentos e à tecnologia localizou-se junto do antigo porto de Génova

<sup>34</sup> As cidades estudadas são: Amsterdão, Aix-en-Provence, Coimbra, Dublin, Glasgow, Goteborg, Leipzig, Loutraki, Málaga, Olléans et Blois, Rhodes, St. Andrews, Estocolmo, Volterra, Winchester (CE, 1999)