

Encontro AD URBEM 2013, O PLANO AINDA VALE A PENA?

Painel III: O Plano como instrumento de regulação e desenvolvimento

Limites ao uso de parcerias na gestão territorial em Portugal: o caso da gestão de conflitos

Joana Almeida¹

João Mourato²

Resumo

A prática da política pública do ordenamento do território em Portugal subverte, em larga medida, a visão estratégica que lhe está subjacente. Assumamos como premissa de partida que a figura do plano regulador tal como existe actualmente esgotou muito do seu potencial operativo. Subsequentemente urge debater alternativas que possam contribuir para a evolução construtiva do modelo atual. O discurso contemporâneo predominante advoga crescentemente a necessidade de processos integrados de desenvolvimento e gestão territorial. Nesse sentido, uma das áreas de inovação mais pertinente, e paradoxalmente subdesenvolvida, refere-se à caracterização e gestão dos conflitos que lhes são inerentes. Em particular, centramos a nossa atenção nos conflitos resultantes da formação e coordenação das parcerias entre os atores-chave desses processos.

Investigação empírica recente sobre a gestão de conflitos entre turismo e território à escala supramunicipal, no litoral Tróia/Melides, induz a ideia de que as bases para a resolução deste desafio podem estar já previstas e enquadradas legislativamente no sistema de ordenamento do território em Portugal. Referimo-nos aqui às figuras do plano intermunicipal de ordenamento do território, do programa de ação territorial e dos contratos para planeamento. A confirmar-se este pressuposto, o mesmo sublinha uma vez mais uma das características marcantes da evolução do sistema de ordenamento do território português: a relação disfuncional entre a produção legislativa e a operacionalização da mesma.

Tendo presente este quadro, exploramos neste contributo conceptual de índole propositiva, a figura da parceria para o desenvolvimento territorial. Este assume-se particularmente pertinente quando, no âmbito do próximo quadro estratégico comunitário 2014-2020, quer o recurso a esta figura para o desenvolvimento territorial (cf. RCM n.º 33/2013, de 20 de maio), quer o papel das comunidades intermunicipais, ganham reforçada relevância.

O argumento que desenvolvemos centra-se nos limites ao desenvolvimento de parcerias na gestão territorial resultantes do atual enquadramento legal e respetivo processo de concertação de interesses e, em particular, na questão da liderança, tangencialmente abordada nos guias dos contratos para planeamento (DGOTDU, 2010) e dos programas de ação territorial (DGOTDU, 2011a). Rematamos a nossa exposição identificando algumas linhas de orientação geral para o futuro desenvolvimento de mecanismos de identificação e gestão de conflitos associados aos instrumentos de desenvolvimento territorial.

Palavras Chave

Conflito, parceria, ordenamento do território, gestão de conflitos, liderança

¹ Engenheira, IST- UL - Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa, joana.c.almeida@tecnico.ulisboa.pt

² Arquiteto, ICS-UL - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, joao.mourato@ics.ul.pt

1. Enquadramento legal para a criação de parcerias no desenvolvimento territorial

1.1. O sistema de planeamento territorial em Portugal

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBPOTU)³ veio instituir em 1998 um sistema de ordenamento do território estruturado num conjunto de planos inter-coordenados⁴, quer de forma vertical, segundo três âmbitos territoriais – nacional, regional e municipal, quer de forma horizontal, por via da articulação entre os vários planos setoriais e especiais da Administração central (Figura 1).

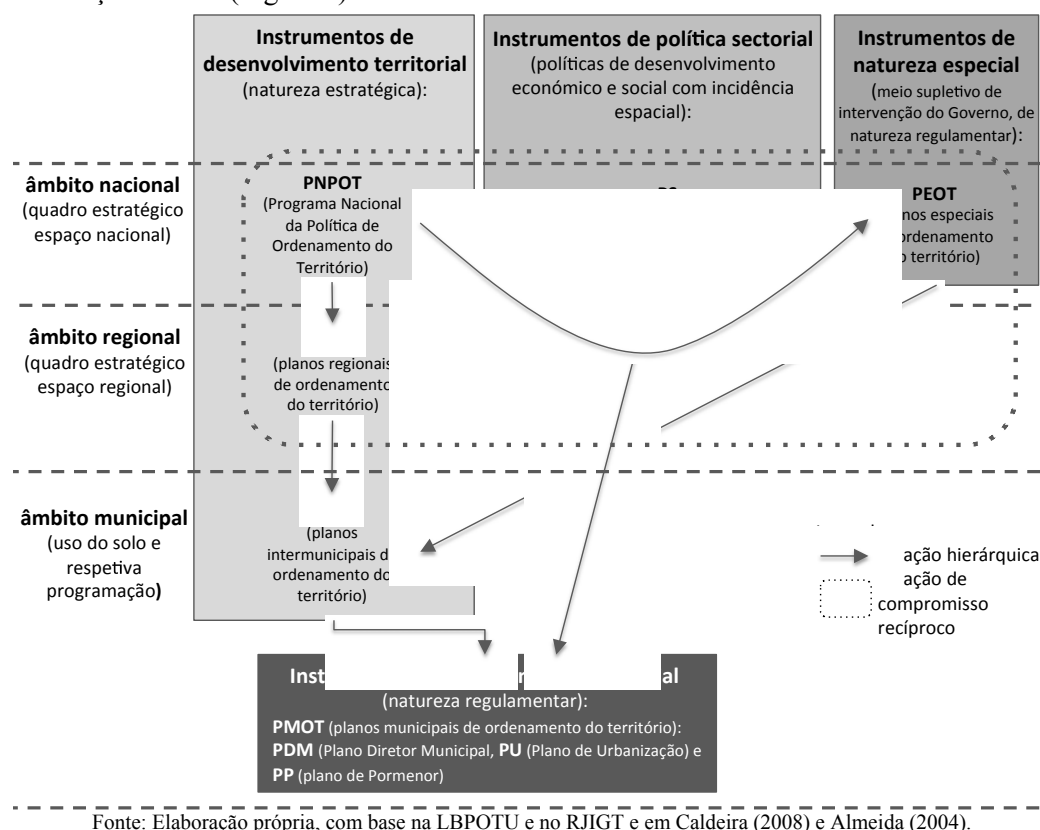


Figura 1. Sistema de Gestão Territorial e respetivos instrumentos

A política pública de ordenamento do território procura integrar e coordenar as várias actividades socioeconómicas que nele se concretizam sob o pano de fundo de uma pluralidade de atribuições e de políticas de âmbito nacional, regional e municipal. O desenvolvimento de parcerias entre os diferentes atores envolvidos assume, assim um papel fundamental. Prevalece contudo um deficit de coordenação entre os principais atores, públicos e privados, responsáveis pelas intervenções com impacte territorial.

Tal deve-se, entre outros aspetos, à:

- Sobreposição de competências e em domínios de indefinição sobre qual a entidade competente;
- Segmentação setorial da Administração;
- Desconexão das respetivas atuações;

³ Lei n.º 48/98, de 11 de agosto.

⁴ A “Coordenação” constitui inclusive um dos 9 princípios a que a política de ordenamento do território e de urbanismo deve obedecer, e implica a necessidade de articular e compatibilizar “o ordenamento com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas sectoriais com incidência na organização do território, no respeito por uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados” (cf. alínea c) do art. 5.º da LBPOTU).

- Inexistência um órgão coordenador com poder e capacidade de decisão que garanta a coordenação entre as várias entidades (cf. Oliveira, 2001). Ilustremos este último problema, com o facto das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), sendo responsáveis pela elaboração do plano regional de ordenamento do território (PROT) e pela gestão de fundos comunitários, não terem poder decisório para concertar as intervenções sectoriais nem para impor diretrizes ao nível local (Pereira, 2009).

O resultado prático das limitações acima listadas reflete-se na dificuldade que o sistema de planeamento vigente tem (Figura 1): (i) na gestão da sobreposição de competências entre planos municipais e especiais; (ii) na ausência de articulação entre as políticas setoriais e as opções de ordenamento territorial. De facto, ao não se terem efetivado, na prática, plataformas de articulação entre intervenções e políticas setoriais e opções de ordenamento territorial, geraram-se frequentemente situações de conflito, desajustamentos e até mesmo incompatibilidades entre diferentes políticas setoriais⁵.

A LBOTU não se conseguiu afirmar nas lógicas de partilha de poder das diferentes entidades da administração pública. A “Coordenação”, um dos princípios fundadores da LBOTU, permanece largamente omissa. Refletindo sobre a elaboração da segunda geração de PROT, Marques (2008, p. 189) constata uma melhoria na coordenação vertical, sendo, no entanto, ainda muito fraca a coordenação horizontal (entre os diferentes setores da administração central). E conclui que a principal causa deste tipo de problemas se deve a uma postura das entidades ainda pouco aberta ao diálogo.

1.2. A negociação no processo de planeamento territorial vigente

A ausência de coordenação e a pesada burocracia latente na administração do Estado, fomentaram uma imagem de falta de transparência e conseqüente falta de confiança e descredibilização do processo de planeamento (Ferreira, 2007; Pereira, 2009) (Figura 2). Primeiro, as fases de execução e de monitorização do processo cingem-se ao ciclo decenal de elaboração / revisão do Plano. Segundo, as conferências de serviços, clara oportunidade para o desenvolvimento de uma verdadeira concertação de interesses (ao contrário da mera emissão de um parecer prevista na versão anterior do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território – RJIGT), transformaram-se numa mera formalidade legal a ultrapassar.

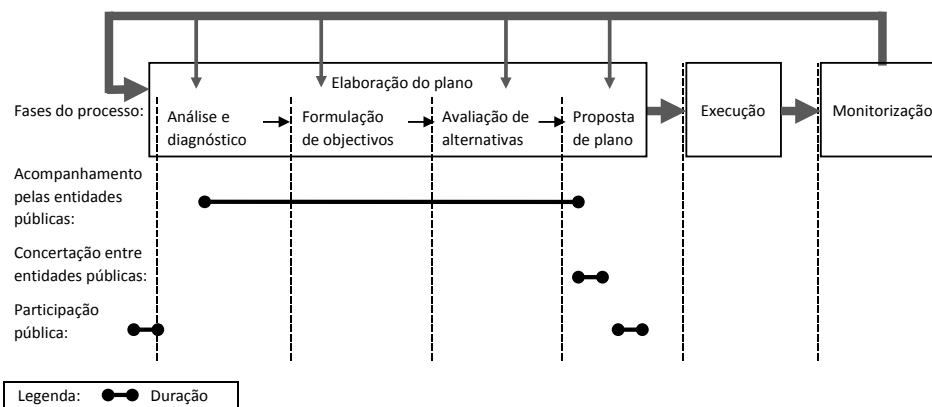
A DGOTDU (2011b) avaliou os principais problemas que existem em sede de conferência de serviços (CS), nomeadamente ao nível da harmonização de interesses entre as entidades da Administração direta e indireta do Estado e concluiu que os principais problemas incidem:

- Na falta de comparência ou de pronúncia⁶, justificada pela insuficiência do prazo legal para apreciação do Plano, por não ter sido obtida a prévia validação do parecer por parte dos superiores hierárquicos ou pela insuficiência de elementos para apreciação do Plano;
- Na dificuldade de obtenção de uma decisão final concertada (na maior parte das vezes, não é atingida), explicada pela falta de poderes representativos das entidades representadas e pela falta de conhecimentos dos representantes presentes na reunião.

⁵ Por exemplo, Caldeira (2008, p. 46) destaca a forma como o Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT) foi elaborado e aprovado: “não deixa de ser surpreendente a elaboração e aprovação, fora do quadro do sistema de gestão territorial em vigor, de um plano tão estruturante do ponto de vista da organização do território, como é o designado PENT. Trata-se como é evidente de uma opção governamental que viola frontalmente a Lei de Bases, subvertendo, num domínio estratégico para o ordenamento do território, o espírito e as opções fundamentais da LBOTU”.

⁶ Por exemplo, em termos médios, ao nível de Portugal Continental, 53% das entidades convocadas para a CS faltaram e 46% das entidades presentes ou ausentes na CS nunca se pronunciaram.

Este estudo conclui ainda que não é necessário proceder a alterações legislativas, pois a generalidade das insuficiências parece resultar de uma aplicação deficiente ou da falta de observância de disposições legais em vigor. Recomenda que se proceda a uma ação corretiva focada na capacitação dos agentes administrativos para a gestão territorial, incluindo os aspetos relacionados com a governação territorial e com a melhoria da coordenação multiníveis. Especificamente em relação às CS, o estudo aponta para a necessidade de delegação de competências para os representantes da Administração central nas conferências de serviços se concretizar atempadamente, devendo ser assumida pelos nomeados e ser conjugada com a responsabilização efetiva pela participação nas reuniões e pela emissão do parecer nos moldes legalmente previstos (DGOTDU 2011b: 63).



Fonte: elaboração própria com base no disposto no RJIGT

Figura 2. Fases do processo de planeamento territorial

1.3. Plataformas de cooperação

O art.º 17º da LBOTU afirma: a coordenação das atuações das entidades públicas e privadas interessadas na definição da política de ordenamento do território e de urbanismo e na execução dos instrumentos de planeamento territorial pode ser enquadrada por programas de ação territorial (PAT)⁷. Na prática, a utilização deste instrumento limitou-se a algumas iniciativas que exigiam a sua elaboração para efeitos de candidatura a instrumentos de financiamento, enquadrados na Política de Cidades, e à elaboração e execução de planos de urbanização e de pormenor.

Por exemplo, a opção pela figura do PAT em vez de um Plano de Urbanização (PU) para a vertente sul do Concelho de Odivelas foi justificado pela Câmara Municipal de Odivelas pela natureza flexível do PAT – em particular a capacidade de articulação e coordenação de ações de natureza diversa e empreendidas por múltiplos atores –, e com procedimentos e efeitos mais imediatos, complementando o PU programado para o território – de carácter mais rígido e pesado. O PAT foi encarado como um instrumento mais vocacionado para a operacionalização de ações mais urgentes, antecipando o PU (cf. DGOTDU, 2011a).

Considerando, quer a pertinência da figura dos PAT face a imperativos de enquadramento e compatibilização dos diferentes interesses públicos e privados nas dinâmicas de transformação territorial, quer a sua reduzida ou quase inexistente utilização, a DGOTDU elaboraria em 2010 o Guia dos Programas de Ação Territorial visando o melhor aproveitamento das potencialidades deste

⁷ Os PAT têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem, definem os objectivos a atingir no período da sua vigência, especificam as ações a realizar pelas entidades neles interessadas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos neles previstos. A concretização dos PAT é assegurada mediante acordo celebrado entre as entidades neles interessadas (cf. nos. 2 e 3 do art.º 17º da LBOTU).

instrumento. O Guia evidencia como principais virtualidades da figura dos PAT a sua adequabilidade para enquadrar transformações territoriais complexas, que requerem uma boa definição estratégica, estável no tempo, e a intervenção de múltiplos agentes, públicos e privados. Nesse contexto, é um instrumento especialmente vocacionado para enquadrar e dar visibilidade e estabilidade a processos de cooperação territorial público-público (em particular entre o Estado e as autarquias), assegurando a atempada realização dos investimentos públicos que são necessários a um desenvolvimento territorial equilibrado e, por essa via, conferindo a necessária segurança, credibilidade e eficácia económica à realização dos investimentos privados (cf. DGOTDU, 2011a).

Concomitantemente, também os contratos para planeamento⁸ pressupõem o desenvolvimento de processos de concertação de visões e interesses, em que atores públicos e privados cooperam para alcançar objetivos definidos em conjunto. Em ambos os casos, pressupõe-se que a gestão do território se desenvolva através de parcerias com vista a prosseguir interesses comuns na ocupação do território.

Ambos os guias, dos contratos para planeamento (DGOTDU, 2010) e dos programas de ação territorial (DGOTDU, 2011a), apresentam um conjunto de orientações para o processo negocial, não devolvendo a questão da liderança, variável fundamental na gestão destes processos complexos.

2. Liderança em plataformas de cooperação

Face a conflitos complexos, torna-se quase inviável o desenvolvimento de uma negociação não assistida por uma terceira parte. Neste cenário, a existência de uma liderança colaborativa é considerada como incontornável⁹. A escolha do “líder” deve ter em conta:

- *Competências de liderança colaborativa* (entre outras, capacidade para motivar e mobilizar os atores para o processo, para proporcionar o conhecimento e as competências necessários, garantindo a credibilidade técnica do processo, para articular e promover uma visão partilhada, integrando os pontos de vista dos diferentes atores e construindo consensos, para ajudar os atores a negociar pontos difíceis e para resolver as diferenças e construir o acordo).
- *Neutralidade* – os líderes mais adequados deverem possuir um nível de influência elevado, mas um baixo interesse individual e, como tal, focam-se na promoção e na defesa do processo e não na tomada de decisões, ou seja, neutros em relação ao conteúdo.
- *Imparcialidade* – o líder deve assumir uma conduta no processo que não favoreça nenhuma das partes, ou seja, imparcial em relação aos atores.
- *Credibilidade e legitimidade* – o líder deve ser uma pessoa ou instituição com autoridade, prestígio e recursos financeiros e humanos suficientes para garantir que o processo avança.
- *Origem* – o líder tem de ser um ator que represente o interesse público geral, devendo ter um baixo nível de interesse pessoal no processo.
- *“Multi-líderes”* – Pode existir mais do que um líder, podendo ser(em) acompanhado(s) por um ou mais mediadores. Se existir uma boa relação de confiança e um equilíbrio de poderes entre os atores, a liderança colaborativa não será necessária, sendo suficiente um mediador que

⁸ Contratos para planeamento são: Contratos especiais caracterizados por se reportarem a pretensões ou projetos concretos que envolvem destinatários determinados, não tendo em vista substituir-se aos planos, mas tão-só prepará-los ou preparar alterações ou modificações pontuais dos mesmos, só adquirindo eficácia com a inclusão do seu conteúdo no respectivo plano. O que se visa com tais contratos é tão-só permitir que a Administração concerte com os privados a forma como vai exercer os seus poderes públicos de planeamento, comprometendo-se aquela, por via do contrato, a elaborar um plano que enquadre ou viabilize uma pretensão ou um projeto que o privado pretende promover numa determinada área do município ou a elaborá-lo com determinado conteúdo, referido a uma pretensão ou a um projeto concreto. Do mesmo contrato pode resultar ainda, concertado entre as partes, a execução do plano (DGOTDU, 2010).

⁹ Ansell & Gash (2008), Bryson et al. (2006), Chrislip (2002), Chrislip & Larson (1994), Crosby & Bryson (2005a e 2005b), Donahue (2004), Huxham (2003), Lank (2006), McKinney & Johnson (2009), Ryan (2001) e Vangen & Huxham (2003).

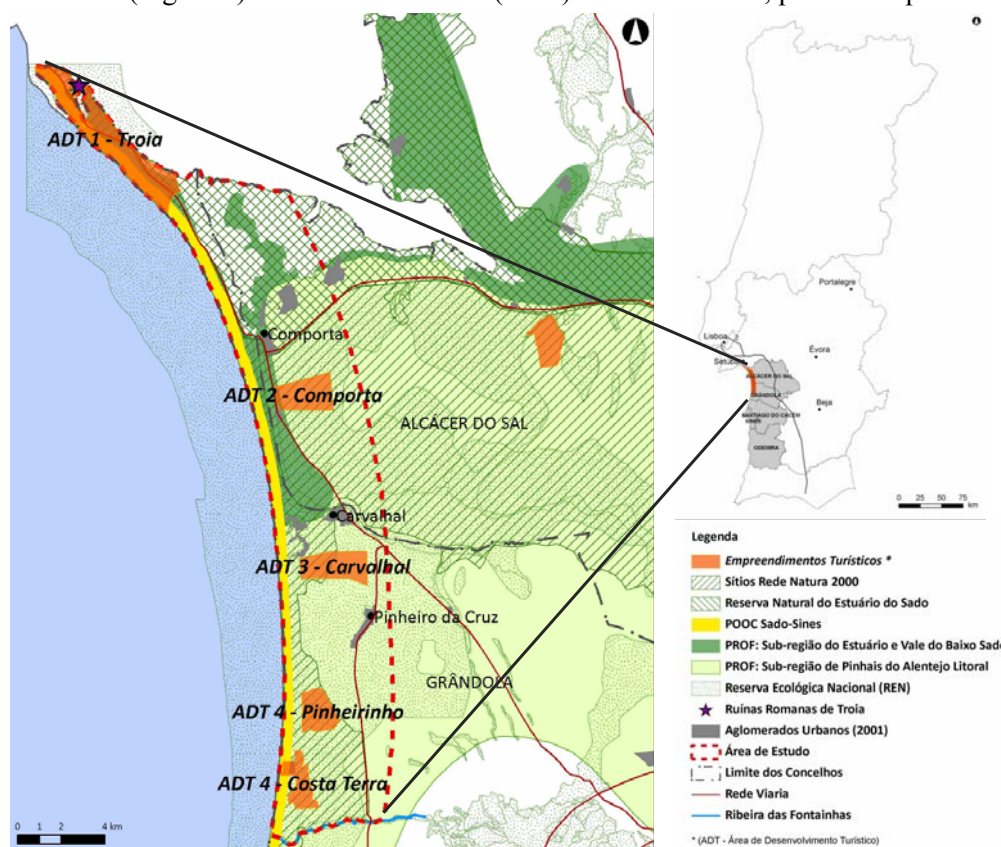
garanta o desenvolvimento pacífico do processo colaborativo. As figuras do líder, gestor do processo e mediador podem caber numa só pessoa, ou em várias. E por isso, a liderança colaborativa ajusta-se, caso a caso, em função da situação e das características pessoais dos potenciais líderes e mediadores do processo.

Por vezes, a liderança do processo terá de ter um comportamento anticolaborativo, exercendo uma postura de maior controlo no processo (“*manipulating the collaborative agenda*”) e gerindo as relações entre os atores que preferencialmente não devem trabalhar juntos, procurando formas de excluir aqueles que não se devem manter no processo (“*playing the politics*”) para que se alcancem os resultados desejados (cf. Vangen & Huxham, 2003: 69-72). Hardin (1968) entende que este cenário pode ser evitado, mas não com meros apelos à consciência e à responsabilidade. A solução é uma coerção mútua, mutuamente acordada pela maioria das pessoas afetadas. Contudo, uma ação mais impositiva de liderança colaborativa pode não ser compatível com a sua função de neutralidade (cf. Ansell & Gash, 2008). O excesso de poder conferido ao líder é aliás a principal crítica apontada à liderança de um processo colaborativo¹⁰. O desafio é então gerar um equilíbrio funcional nestas dinâmica de Poder.

3. Estudo de Caso

3.1. O conflito territorial Tróia/Melides

No âmbito da investigação empírica realizada recentemente sobre o conflito turismo vs. território em Tróia/Melides (Figura 3) foram entrevistados (2011) 26 atores-chave, públicos e privados.



¹⁰ Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002) e Bramwell & Sharman (1999).

Figura 3. Delimitação do “território problema”: o litoral Troia-Melides

3.1.1. A negociação no processo de planeamento vigente

Numa tentativa de compreender o funcionamento do processo negocial que se desenvolve nos instrumentos de gestão do território, nomeadamente nas fases de acompanhamento e de concertação do processo de planeamento, pediu-se aos entrevistados que classificassem a afirmação “O processo de acompanhamento e de concertação de interesses que se realiza no âmbito dos instrumentos de gestão territorial é suficiente para resolver os conflitos que existem na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial”.

Obtiveram-se os seguintes resultados (Figura 4):

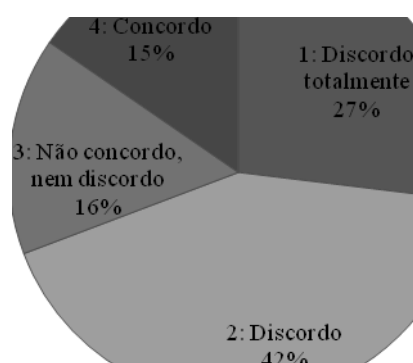


Figura 4. Distribuição do nível de concordância dos entrevistados relativamente à afirmação: “O processo de acompanhamento e de concertação de interesses que se realiza no âmbito dos instrumentos de gestão territorial é suficiente para resolver os conflitos que existem na compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial.”

A grande maioria dos atores (85%)¹¹ aponta problemas ao processo de acompanhamento e de concertação de interesses que se realiza no âmbito dos Instrumentos de Gestão do Território (IGT). E análise retrospectiva, identificam-se cinco tipos de problemas estruturais:

- Os interesses do ordenamento do território e do turismo não são abertamente discutidos.
- Há uma ausência de monitorização pós-plano, quanto ao cumprimento do acordado pelas entidades (públicas e privadas) e, paralelamente, uma falta de acompanhamento de obra no terreno.
- Não existe uma entidade que coordene a negociação, referindo-se especificamente à CCDR, quer porque não consegue fazer a negociação, tendo de pedir ajuda superior, quer porque não agrega todas as competências da escala regional, mas apenas as do ambiente e ordenamento do território.
- Há um excesso de instituições, a que se acresce o facto de se sucederem frequentemente ultrapassagem das respetivas competências;
- Existe uma falta de recursos: algumas entidades reconhecem que possam ser considerados incompetentes por outras entidades, mas devido à exiguidade de recursos humanos e financeiros optam por darem resposta apenas às situações consideradas “de maior relevância”.

¹¹ Nesta percentagem também se incluem os entrevistados que selecionaram a opção 3 (não concordo, nem discordo) por serem bastante críticos em relação ao processo de acompanhamento e de concertação.

3.1.2. Enquadramento legal para o desenvolvimento do processo negocial

Com o objetivo de se conhecer o ponto de vista dos atores relativamente ao enquadramento legal mais adequado para o desenvolvimento de um processo negocial de compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial no Litoral Troia / Melides, foi requerido aos entrevistados que se pronunciassem sobre a adequação das seguintes opções:

- Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) do Alentejo
- Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território (PIMOT) do Alentejo Litoral
- Plano Diretor Municipal (PDM)
- Plano setorial de Turismo do Alentejo (PSTA)
- Plano setorial de Turismo do Alentejo Litoral (PSTAL)
- Outro Instrumento de Gestão Territorial (IGT). Quais?
- Programas de Ação Territorial (PAT)
- Contratos enquadrados por IGT
- Contrato/parceria à margem de IGT
- Outras formas. Quais ?

A Figura 5 sistematiza os formatos considerados pelos atores como adequados (4) e totalmente adequados (5) para o desenvolvimento do processo negocial¹².

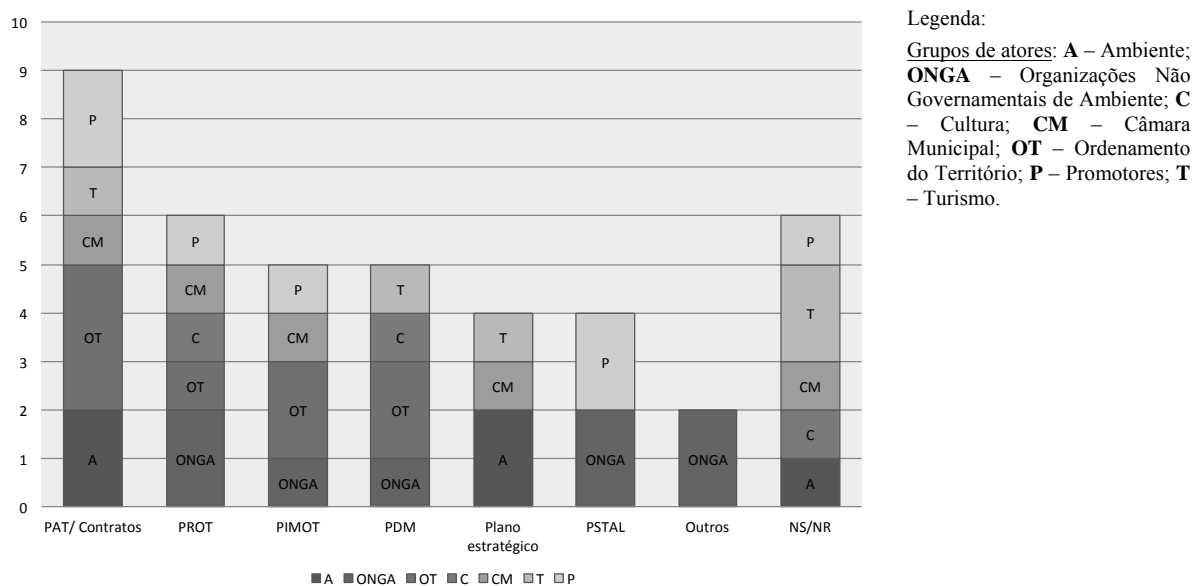


Figura 5. N.º de entrevistados que consideram os formatos abaixo indicados “adequados” ou “totalmente adequados” para o desenvolvimento de um processo negociado de compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e valorização do património territorial no litoral Troia-Melides.

¹² No tratamento dos dados apresentados nesta figura optou-se por agrupar os formatos “planos de ação territorial (PAT)”, “contratos no âmbito de IGT” e “contratos à margem de IGT” num formato-tipo, dado que foram escolhidos de uma forma indiferenciada, isto é, os atores que os selecionaram, encararam estes três formatos como um único formato-tipo. Também se optou por separar o formato “plano estratégico”, das restantes “outras formas” escolhidas pelos atores, dado que foi identificado por 4 dos 6 entrevistados que escolheram o formato “outras formas” (as restantes duas escolhas incidem especificamente no PROTALI e no Plano de Gestão do Sítio Comporta-Galé).

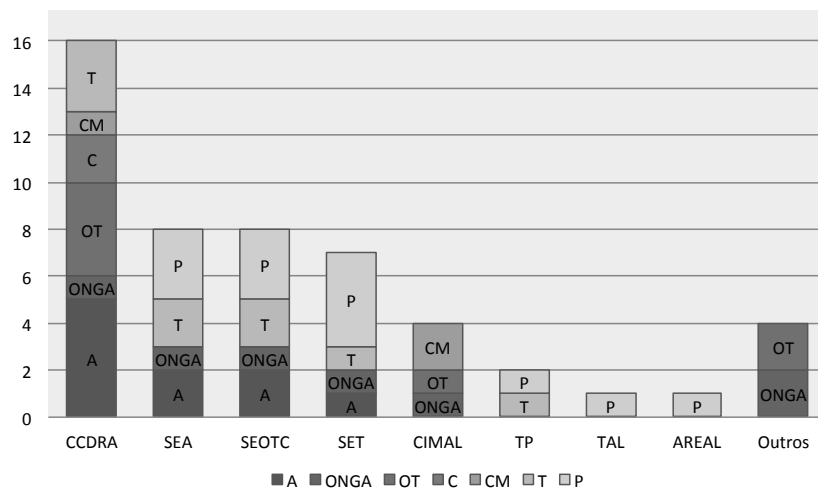
À exceção dos seis atores que não sabem / não respondem a esta questão, os restantes 20 atores selecionaram pelo menos um formato como “adequado” ou “totalmente adequado”. A análise dos resultados obtidos e dos comentários dos atores a esta questão, revela que:

- Dos 20 atores acima referidos, apenas 2 consideram que, quer os planos de ordenamento do território, quer os PAT / contratos para o planeamento, seriam ambos formatos adequados/totalmente adequados ao desenvolvimento do processo negocial. Os restantes 18 atores que responderam a esta questão optaram ou pelos tradicionais planos de ordenamento do território ou pelos PAT / contratos para o planeamento ou ainda por “outras formas” que incluem o “plano estratégico”, um PROTALI e o plano de gestão do Sítio Comporta-Galé (estes dois últimos designados na Figura 5 como “outros”).
- Dos 8 atores que representam a tutela do ministério do ambiente e do ordenamento do território, apenas um considerou que o PROT seria um formato adequado/totalmente adequado para aplicação em processos de negociação entre desenvolvimento do turismo e conservação e valorização do património territorial.
- 4 atores (entre os quais os três representantes de ONGA) evidenciaram a importância da escala supramunicipal, sugerindo a elaboração de um PROTALI, de um plano intermunicipal do Litoral Alentejano e de um único PDM Alcácer do Sal / Grândola. Justificaram a sua escolha com base no facto de, por um lado, um PROT não ser suficientemente focado, e, por outro, num PDM se perder uma visão mais abrangente dos problemas. Estes também foram os motivos apontados por alguns atores para que não tivessem selecionado nem o PROT, nem o PDM.
- Os 4 atores que selecionaram o plano estratégico “com o respetivo programa de ação e com uma monitorização anual e célere” como “outro formato” adequado/muito adequado ao desenvolvimento de um processo negocial, não selecionaram mais nenhum outro formato. Estes atores criticaram a ausência de visão estratégica e de monitorização nos planos de ordenamento do território vigentes.

3.1.3. Liderança do processo negocial/plataforma de cooperação

Ao questionar-se os atores sobre quem deveria liderar um processo de negociação colaborativa que procurasse compatibilizar o desenvolvimento do turismo com a conservação e valorização do Litoral Troia-Melides, a CCDR Alentejo (CCDRA) foi destacadamente a entidade selecionada para cumprir essa função (Figura 6). No entanto, analisando os comentários dos entrevistados constata-se que esta foi entendida como a escolha conceptualmente correta, embora inexecutável no seu formato atual (cf. Quadro1).

Em alternativa a uma CCDRA sem autoridade e legitimidade para desempenhar a função de líder, a segunda escolha dos entrevistados incidiu numa liderança centralizada nos Secretários de Estado (cf. Figura 6).



Legenda:

Grupos de atores: A – Ambiente; **ONGA** – Organizações Não Governamentais de Ambiente; C – Cultura; **CM** – Câmara Municipal; **OT** – Ordenamento do Território; **P** – Promotores; **T** – Turismo.

Potenciais líderes: **AREAL** – Associação dos Resorts do Alentejo Litoral; **CCDRA** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo; **CIMAL** – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral; **SEA** – Secretário de Estado do Ambiente; **SEOTC** – Secretária de Estado de Ordenamento do Território e das Cidades; **SET** – Secretário de Estado do Turismo; **TAL** – Turismo do Alentejo Litoral; **TP** – Turismo de Portugal.

Figura 6. Distribuição das escolhas dos entrevistados pelas entidades que entenderam que deveriam liderar um processo colaborativo de compatibilização entre o desenvolvimento do turismo e a conservação e a valorização do património territorial no Litoral Troia-Melides

Ao indicarem as entidades mais aptas para a liderança do processo (alguns atores escolheram mais do que uma entidade para uma liderança conjunta, outros apresentaram mais do que uma opção), os atores entrevistados fundamentaram as suas escolhas, apontando limitações e vantagens quer da entidade escolhida, quer daquela que, por motivos vários, não poderia ter sido escolhida (Quadro 1).

Entidade	Vantagens	Limitações
CCDRA	<ul style="list-style-type: none"> – É <u>A</u> Entidade Regional. – Já faz a articulação entre entidades. – Isenta. – Visão abrangente do Ambiente e Ordenamento do Território. – Liderança do destino “Alentejo”. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausência de poderes de coordenação em todos os setores (apenas em ambiente e ordenamento do território). – Estrutura sem legitimidade e autoridade para liderar e sem capacidade para coordenar processos colaborativos, para manter a orientação para o longo prazo e para ponderar os diferentes interesses ao longo do processo. – Estrutura sem competências técnicas e poder político para a tomada de decisão. – Estrutura pesada, ineficaz e burocratizada. – Escassez de meios humanos e financeiros. – Não dinamiza e pouco pró-ativa. – Impossibilidade de ser árbitro e, simultaneamente, jogador. – Posicionamento de um dos lados da balança: próxima do poder local e dos promotores, não representando corretamente os interesses ambientais. – Pouco colaborante com outras áreas, nomeadamente a económica. – Desconhece a dinâmica do negócio turístico. – Refém de querelas políticas.
Secretários de Estado (poder central): ambiente, ordenamento do território e/ou turismo	<ul style="list-style-type: none"> – Com poder político para tomarem decisões (contrariamente às CCDR). – Centralização da decisão. – Boa articulação entre os Secretários de Estado do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausência de proximidade local.
CIMAL	<ul style="list-style-type: none"> – Proximidade local. – Poder local. 	<ul style="list-style-type: none"> – Não funcionam. – Forma de financiamento das autarquias não as credibiliza para esta função de liderança.
Turismo de Portugal	<ul style="list-style-type: none"> – Pró-atividade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Menos isento (que a CCDR, por exemplo).

Entidade	Vantagens	Limitações
	<ul style="list-style-type: none"> – Boa capacidade de diálogo. – Têm a visão económica que as estruturas do ambiente e ordenamento do território não têm. – Maior conhecimento da dinâmica do turismo. 	
Turismo do Alentejo Litoral, E.R.T.	<ul style="list-style-type: none"> – Visão integrada de desenvolvimento do turismo para o Alentejo Litoral (trabalho que nunca foi feito nos planos de ordenamento do território). 	
AREAL	<ul style="list-style-type: none"> – Visão integrada de desenvolvimento do turismo para o Alentejo Litoral (trabalho que nunca foi feito nos planos de ordenamento do território). 	
Governança multiníveis	<ul style="list-style-type: none"> – Coordenação administração Central / Regional / Local. 	
Estrutura própria	<ul style="list-style-type: none"> – Isenta; – Visão abrangente ambiente / território / turismo. 	
Governador civil	<ul style="list-style-type: none"> – Faz a articulação entre a autarquia e a administração central. 	

Quadro1. Vantagens e desvantagens das entidades escolhidas para liderarem o processo, identificadas pelos atores na entrevista

Conclui-se a inexistência de uma liderança legítima propícia ao desenvolvimento de processos colaborativos, reconhecendo-se, no entanto, que existem entidades com algumas qualificações para a liderança do processo. Esta questão da liderança já foi abordada anteriormente para o mesmo estudo de caso, a partir da análise das relações que se estabelecem entre os atores (Almeida, s.d.). Algumas das conclusões apresentadas nesse artigo reforçam e complementam os resultados sistematizados no Quadro1.

- Uma liderança partilhada pelos secretários de Estado com tutela no Ambiente, Ordenamento do Território e Turismo constitui uma boa alternativa, não só pelo poder que possuem, mas também pela experiência evidenciada na gestão do conflito pós-ação das ONGA contra o Estado.
- O facto do Turismo de Portugal também possuir um papel ativo na resolução de problemas, tomando a iniciativa de entrar em contacto com várias entidades da Administração central e desconcentrada do Estado e assumindo um papel de mediador dos conflitos entre vários atores, também o coloca numa posição de potencial líder do processo colaborativo, apresentando contudo em seu desfavor a proximidade que tem com o setor privado, o que lhe acarreta uma certa descredibilização perante o setor do ambiente.
- O facto do relacionamento que a CCDR estabelece com os atores ser predominantemente por imposição legal, coloca-a numa posição pouco preparada para exercer as funções de liderança definidas no Quadro 1.
- A forte relação que a Câmara Municipal de Grândola tem com os promotores turísticos não lhe confere a isenção necessária para liderar um processo.
- A ausência de uma relação de cooperação entre as câmaras municipais também não permite equacionar a CIMAL enquanto líder do processo.

4. Limites às parcerias para a gestão territorial em Portugal

As parcerias para a gestão territorial serão um desafio incontornável na próxima década de evolução da política pública do ordenamento do território. As fragilidades e limites desta política pública e seus instrumentos está por demais analisada e documentada. Independentemente de quão enraizados estão alguns comportamentos e práticas que definem a cultura contemporânea desta política pública o acumular de pressões para a sua mudança acentua-se. Refira-se a este propósito o próximo quadro estratégico comunitário 2014-2020 e potencial futura Lei de Bases do Território.

Refira-se também, que a inovação subjacente à optimização da figura das parcerias para a gestão territorial, pode não passar por um instrumento jurídico. É característica intrínseca do ordenamento do território em Portugal a relação algo disfuncional entre a produção legislativa e a operacionalização da mesma. Deficit de flexibilidade, excessivo cariz regulador, burocratização, densidade e desagregação institucional, etc. são amiúde críticas apontadas ao quadro legislativo da intervenção no território. Contudo há toda uma dimensão do mesmo em que escasseia a sua aplicação: na ausência de monitorização e avaliação pós-plano, contratos para planeamento e dos programas de ação territorial.

A utilização dada a estes últimos veio sublinhar um deficit substancial de capacitação ao nível da gestão e resolução de conflitos territoriais. Principalmente, realçou que a lacuna de uma entidade coordenadora do processo devidamente legitimada e capacitada para o fazer pelos atores participantes é uma limitação incontornável.

5. Referências Bibliográficas

P. ALLMENDINGER & M. TEWDWR-JONES, “The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions”. *Space and Polity*, Vol. 6, n.1. 2002: pp. 5-24.

J. ALMEIDA, “Leadership in intractable conflict management”. *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*. Lisboa, s.d..

J. ALMEIDA, *Integração da atividade turística nos instrumentos de gestão territorial. Estudo de caso: o Alentejo Litoral* (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2004.

C. ANSELL & A. GASH, “Collaborative Governance in Theory and Practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4). 2008: pp.543-571.

B. BRAMWELL & A. SHARMAN, “Collaboration in local tourism policymaking”. *Annals of Tourism Research*, 26(2). 1999: pp.392-415.

J.M. BRYSON, B.C. CROSBY & M.M. STONE. “The Design and Implementation of Cross - Sector Collaborations: Propositions from the Literature”. *Public Administration Review*, 66, 2006: pp.44-55.

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

D.D. CHRISLIP, *The Collaborative Leadership Fieldbook*, San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

D.D. CHRISLIP & C.E. LARSON, *Collaborative leadership: how citizens and civic leaders can make a difference*, San Francisco: Jossey-Bass: 1994.

B. CROSBY & J. BRYSON, “A leadership framework for cross-sector collaboration”. *Public Management Review*, 7(2), 2005a: pp.177-201.

B. CROSBY & J. BRYSON, *Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world*, 2ª ed. San Francisco: John Wiley & Sons, 2005b.

DGOTDU - DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO, *Relatório Final da Avaliação das alterações ao RJGT* (Documento Técnico DGOTDU 10/2011), Lisboa: DGOTDU, 2011b. Disponível em: <http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=CC32434A-4A2C-480E-9641-DD808C273B10>.

DGOTDU - DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO, *Guia dos Programas de Acção Territorial* (Documentos de Orientação DGOTDU 1/2011), Lisboa: DGOTDU, 2011a. Disponível em: <http://www.dgotdu.pt/detail.aspx?channelID=243672CC-120F-472D-8534-7135A0A48BBB&contentId=BBDBBBD4-CAF9-4CF1-AEAC-421639F32701>.

DGOTDU - DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO, *Guia dos Contratos para Planeamento* (Documentos de Orientação DGOTDU 1/2010, versão provisória), Lisboa: DGOTDU, 2010. Disponível em: <http://www.dgotdu.pt/detail.aspx?channelID=2880601F-0B3E-44B5-BB2C-7BD7914CB6EE&contentId=DB82DF47-679D-4846-A776-8F2471A39159>.

J. DONAHUE, *On Collaborative Governance*, Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.

A.F. FERREIRA, *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

G. HARDIN, “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162(3859), 1968: pp.1243-1248.

C. HUXHAM, “Theorizing collaboration practice”. *Public Management Review*, 5, 2003: pp.401-423.

E. LANK, *Collaborative advantage: how organizations win by working together*, New York: Palgrave Macmillan: 2006.

MAOTDR - MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, MAOTDR ed., 2007.

T. S. MARQUES, “Planos regionais de ordenamento do território: um balanço preliminar”. *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo*. DGOTDU - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, ed. Lisboa: AAFDL - Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008: pp. 83-92.

M. MCKINNEY & S. JOHNSON, *Working Across Boundaries: People, Nature, and Regions*, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

F.P. OLIVEIRA, *Direito do Ordenamento do Território*. Coimbra: Almedina, 2001.

M. PEREIRA “Cultura de Planeamento e Governação: contributos para a coesão territorial”. *Redes e Desenvolvimento Regional, 1.º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde, 15.º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR)*. Cabo Verde, 2009: p. 816-838. Disponível em: <http://www.apdr.pt/congresso/2009/actas/9.html>.

C.M. RYAN, “Leadership in collaborative policy-making: An analysis of agency roles in regulatory negotiations”. *Policy Sciences*, 34(3-4), 2001: pp.221-245.

S. VANGEN & C. HUXHAM, “Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers”. *British Journal of Management*, 14, 2003: pp.S61-S76.