

ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO TURISMO

Este artigo debruça-se sobre a importância das associações de municípios para a organização territorial turística portuguesa. Aproveitando o exemplo de experiências comparadas em Espanha e França e apresentando técnicas jurídicas e institucionais disponíveis no nosso ordenamento jurídico, conclui-se pela existência de fortes potencialidades de valorização na gestão e promoção dos destinos turísticos através do regime jurídico das associações de municípios, com indicadores para a revisão do enquadramento legal existente para as regiões de turismo.



Virgílio Miguel Machado - ESGHT

Objecto de Estudo

As Leis 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio definem o regime jurídico da criação e quadro de atribuições, respectivamente, das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais de direito público, bem como o financiamento e o funcionamento dos seus órgãos.

Pergunta-se em que medida estas novas pessoas colectivas públicas definidas (art.º 2º de ambas as Leis) como tendo natureza associativa municipal podem desempenhar um papel relevante em áreas como o planeamento, ordenamento e promoção turísticas na escala territorial por elas abrangida, com consequências relevantes na organização do Turismo em Portugal.

Esta análise supõe o necessário enquadramento jurídico não só das suas atribuições e competências, como também da dinâmica associativa municipal que lhes está subjacente, na comparação com outras associações públicas em que os municípios estão representados, como as Regiões de Turismo, cujo regime consta actualmente do D.L. n.º 287/91, de 9 de

Agosto e ainda nas suas relações com a Administração Central.

As conclusões da análise dos referidos regimes jurídicos permitirão surpreender virtudes e potencialidades na sua caracterização como organizações territoriais de Turismo, seus pontos e fracos relativamente a outras organizações (v.g. Regiões de Turismo e municípios) e bem assim do seu posicionamento face à restante Administração Turística.

Enquadramento Jurídico

As já referidas Leis 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio (adiante designadas LAM e LCI, por facilidade de exposição) definem estas organizações como pessoas colectivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e que visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram.

O apoio ao turismo é considerado um fim público a prosseguir por estes entes (art.º 6º n.º 1 alínea b) n.º 8 da LAM e art.º 5º n.º 1 alínea b) n.º 8 da LCI) o que as permite configurar, para

já, como organizações criadas, ainda que não a título exclusivo e principal, para a prossecução de fins turísticos.

No desenvolvimento destas atribuições constata-se na competência dos seus órgãos executivos (junta metropolitana na LAM e conselho directivo na LCI) a coordenação da gestão de redes intermunicipais de monitorização e controle da qualidade dos meios naturais; de promoção do espaço geográfico da área territorial da associação; na elaboração de redes de desenvolvimento turístico e apoio à oferta turística no mercado interno (art.º 18º n.º 5 alíneas a), o) e aa) da LAM e art.º 14º n.º 4 alíneas a); p) e z) da LCI).

Também é competência dos órgãos executivos, a título consultivo, emitir parecer em matéria de localização de conjuntos turísticos, meios complementares de alojamento turístico ou áreas de interesse turístico (art.º 18º n.º 3 alínea f) da LAM e art.º 14º n.º 3 alínea f) da LCI).

A doutrina mais actualizada (Pallarés, 2000:85) enquadra o turismo como um fenómeno imprescindivelmente ligado ao território, de forma

que considera este, não como mero suporte físico da actividade turística, mas como um recurso fundamental do turismo, susceptível de constituir instrumento estratégico e modelo organizacional capaz de dar coerência espacial à dinâmica turística.

Como assinala Ivars (2003:), «ao contrário de outros sectores, o turismo consome-se onde se produz, pelo que a gestão do espaço de produção e consequentemente de consumo adquire uma capital importância, tendo em conta, também que muitos dos elementos do produto turístico global apresentam uma elevada componente territorial (...)».

Esta nova perspectiva de planificação e desenvolvimento turístico não permite dissociar o turismo e, nomeadamente, a promoção dos recursos turísticos, de uma perspectiva de base territorial em que matérias como infra-estruturas de saneamento básico, transportes, comunicações, segurança pública, protecção civil e dinamização do ambiente e do património cultural, entre outras, ocupam ou devem ocupar um papel central nas atribuições e competências das organizações públicas de turismo.

Resulta deste ponto de partida, ou seja, a associação entre a promoção turística a jusante com o planeamento e ordenamento turístico a montante, inestimáveis ganhos de eficiência, eficácia e economia para a organização do turismo com a criação de economias de escala, organização de serviços coordenados segundo objectivos comuns que permitam conexão e coesão nas actuações públicas e privadas em níveis territoriais distintos de actuação (maxime a nível local, sub-regional e regional).

Importa considerar também que o apoio ao turismo seja orientado para uma perspectiva de valor aos investimentos públicos e privados que qualifiquem o território e lhe aportem as condições necessárias para a actividade turística se poder desenvolver com incremento na qualidade da pres-

tação dos serviços e sustentabilidade ecológica.

Ora, da análise do regime jurídico das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais parecem resultar inequívocas vantagens, não só na criação de um modelo coerente de organização pública turística com a interface planeamento/ordenamento /promoção turística, como também da utilização do território como um instrumento de qualificação da oferta turística.

Com efeito, nas duas pessoas colectivas verificam-se atribuições de coordenação entre os municípios e os serviços da administração central em áreas como infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais, segurança e protecção civil, acessibilidades e transportes, apoio à cultura e às actividades de lazer, planeamento e gestão estratégica, económica e social e gestão territorial na área dos municípios integrantes (art.º 6º n.º 1 alínea b) n.ºs 1;4;5;6;8 e 9 e alíneas c) e d) da LAM e art.º 5º n.º 1 alínea b) n.ºs 1;4;5;6 e 8, alíneas c) e d) da LCI).

Em consequência, as competências dos órgãos executivos traduzem intervenção significativa em matérias de planeamento, ordenamento e gestão territorial, como, por exemplo, o acompanhamento, revisão e alteração de planos directores municipais e de planos especiais de ordenamento do território, a emissão de parecer sobre instrumentos de gestão territorial que abrangem parte ou a totalidade do territórios dos municípios integrantes ou a promoção e elaboração de planos regionais de ordenamento do território e planos intermunicipais de ordenamento do território, estes dois últimos, só da competência da junta metropolitana (art.º 18º n.º 2 alínea e); n.º 3 alínea a) e n.º 4 alíneas a) e b) da LAM e art.º 14º n.º 2 alínea e) e n.º 3 alínea a) da LCI).

Com interesse para a interface- turismo- ambiente- cultura, destaquem-se ainda as competências dos órgãos executivos na participação da gestão

das áreas protegidas e das áreas ambientalmente sensíveis, na elaboração de redes de unidades museológicas e de proposta na elaboração de políticas intermunicipais de cultura e património, no apoio a iniciativas culturais de criação, produção e difusão de eventos de natureza intermunicipal, na construção e recuperação de equipamentos que se integrem no património cultural e na promoção da certificação da origem e da qualidade dos produtos (art.º 18º n.º 5 alíneas h); o); q); x); z) e cc) da LAM e art.º 14º n.º 4 alíneas h); p); q); x); z) e cc) da LCI).

De referir também no regime das comunidades intermunicipais, a existência de um regime especial previsto para associações e municípios de fins específicos (art.º 1º n.º 2º alínea b) e 20º a 26º da LCI).

Organizações Territoriais De Turismo: Algumas Notas de Direito Comparado

Face à análise do regime de atribuições e competências destas novas pessoas colectivas públicas, pergunta-se: Poderão estes entes configurar-se como organizações territoriais de turismo? E mais pergunta-se: O que são organizações territoriais de turismo? Faz sentido colocar este problema quando já existem organismos públicos com responsabilidades no âmbito do turismo a nível regional como as regiões de turismo?

Não existe nenhum conceito normativo de organização territorial, regional ou local de turismo. Apesar de algumas leis no sector do turismo definirem a possibilidade de delegação de competências de fiscalização da Adm. Central nos órgãos regionais de turismo (v. art.º 58º n.º 3 do D.L.167/97, de 4 de Julho, em sede de empreendimentos turísticos ou art.º 35º n.º 3 do D.L. n.º 168/97, de 4 de Julho sobre estabelecimentos de restauração e bebidas, só para citar dois exemplos) o conceito permanece sem definição normativa ou delimitação qualitativa.

As regiões de turismo parecem constituir os organismos territoriais regionais de turismo por excelência. São definidas como pessoas colectivas de direito público a quem incumbe prioritariamente, a valorização turística das respectivas áreas, visando o aproveitamento equilibrado das potencialidades turísticas do património histórico, cultural e natural, no quadro das orientações e directivas da política de turismo definida pelo Governo e nos planos anuais e plurianuais do Estado e dos municípios (art.º 1º e 2º n.º1 do D.L. n.º 287/91, de 9 de Agosto, regime jurídico das regiões de turismo, adiante designado RJRT).

As suas atribuições contemplam planos e estudos de acção turística, identificação dos recursos turísticos existentes, definição do produto ou produtos turísticos regionais, promoção da oferta turística no mercado interno e externo, fomento do artesanato e animação turística regionais e colaboração com os órgãos centrais e com as autarquias com vista à consecução dos objectivos da política nacional que fôr definida para o turismo (art.º 2º n.º 2 alíneas a) a f) do RJRT).

A composição e competências dos seus órgãos (comissão regional e comissão executiva) concretizam as atribuições desta pessoa colectiva associativa de direito público, com representantes dos municípios, de departamentos do Estado e de entidades públicas ou privadas com relevo para a actividade turística na comissão regional (art.º 13º do RJRT) ficando reservadas essencialmente competências de fomento (art.º 17º n.º 1 alíneas c) e d); inventário e informação de recursos turísticos (art.º 17º n.º 2 alíneas c);d);e); f); g); h); i) e j) e sua promoção; art.º 17º n.º 1 alíneas f) e l) do RJRT) ao órgão executivo, ou seja à comissão executiva, no quadro das opções sectoriais de turismo definidas pelo Governo.

As regiões de turismo são também configuradas como associações públicas de municípios de tipo especial

formadas na base da cooperação com o Estado no parecer da Procuradoria-Geral da Republica n.º 13/93 de 6 de Maio (publicado no Diário da Republica- II Série n.º 274, de 23 de Novembro de 1993).

Em reforço das dúvidas colocadas no início deste capítulo, pergunta-se: O regime jurídico das regiões de turismo esgota uma óptica de organização territorial do turismo? Entende-se que não e por uma série de razões, das quais enumerarei três:

a) O regime jurídico das regiões de turismo não as orienta como pessoas colectivas públicas com responsabilidades nas áreas do planeamento e ordenamento turístico, sendo que a sua praxis as orientou decisivamente para os campos da promoção e animação turísticas;

b) Existem dinâmicas sub-regionais ou supra-locais de organização e promoção turística que não se revêem no modelo regional das regiões de turismo;

c) É necessário esclarecer e explicar que mais-valias poderão trazer as áreas metropolitanas ou as comunidades intermunicipais para o apoio ao turismo, já referido como uma das suas principais atribuições, tendo em atenção que já existem as regiões de turismo também com essa atribuição.

Em relação à primeira alínea a) e na lógica deste estudo, secunda-se, de novo, Ivars (2003:316) quando afirma que a «Administração Turística não pode ordenar o território».

Continua dizendo que, «carece de sentido continuar promovendo planos turísticos de aparência integrada, mas de aplicação exclusivamente sectorial (...)» concluindo que a «planificação turística reclama uma coordenação administrativa eficaz do ordenamento do território como política horizontal, especialmente nos espaços cuja organização espacial fôr especialmente afectada pelo turismo (...)».

Neste contexto, assinala-se uma debilidade estrutural das regiões de turismo, enquanto pessoas colectivas

integradas numa Administração Pública Turística, mas sem capacidade de intervenção para ordenamento do território que lhe subjaz enquanto região. E essa debilidade aporta um limitado alcance para a planificação dos recursos turísticos, geralmente acompanhada de uma forte insuficiência financeira e uma lentidão extrema na evolução dos instrumentos de ordenamento do território que configurem um modelo de desenvolvimento turístico regional.

Entende-se, assim, porque a praxis das regiões de turismo as orientou decisivamente para os campos da promoção e animação turística. Este modelo assente na promoção turística, face às tendências já apontadas de desenvolvimento do turismo carece de uma profunda revisão, podendo em explicação dos argumentos atrás expendidos nas alíneas b) e c) adiantarem-se as vantagens e utilidades do novo regime das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais para a organização territorial regional de turismo.

Desde já se assinala o já apontado regime dos artºs 20º a 26º da LCI, que prevê as associações de municípios com fins especiais. Este regime poderá ser utilizado com interesse por municípios que visem a gestão e promoção turística integrada de áreas com recursos turísticos homogêneos que abranjam mais que um território municipal (ex: rios, barragens, montanhas, lagos ou praias) pondo ao seu dispôr estruturas comuns articuladas e qualificadas de sinalética, informação turística, limpeza de praias e manutenção de caminhos de montanha, só para citar alguns exemplos.

Nesta matéria, os exemplos comparados não faltam. Em Espanha, o art.º 141º da Constituição e na sua sequência o art.º 4º da Lei de Bases do Regime Local de 02.04.85 (Lei 7/1985) adiante designada LBRL prevêem as comarcas como forma de associação especial entre municípios, justificadas pela necessidade de agrupamento de municípios com características similares que determinem interesses comuns

necessitados de uma gestão própria ou exijam a prestação de serviços comuns no dito âmbito territorial.

Alguns exemplos de comarcas utilizadas em Espanha são referidas em estudo do próprio (Machado, 2005) com planos estratégicos comarcais no País Basco, contendo determinações territoriais claras de áreas adequadas para as implantações turísticas, zonas de protecção e usos compatíveis com o turismo, infra-estruturas necessárias e adaptações do planeamento municipal e redacção de planos urbanísticos especiais precisos (art.º 51º da Lei 6/94, de 16 de Março, do País Basco) e também delimitação de vias verdes, caminhos em Parques Regionais, rede de miradouros turísticos em Aragão.

A importância de estruturas organizativas supra-municipais, como as comarcas, os consórcios ou associações de municípios são referidas por vários autores como Lizarraga (2000), Pallarés (2000) e Tubia e Arteché (2000), nalguns casos com aproveitamento de importantes fundos públicos intersectoriais, como forma de estímulo e reconhecimento a estas práticas organizativas.

Nesta perspectiva, entende-se o turismo como uma política pública cujo desenvolvimento e execução encontra no âmbito sub-regional sua adequada projecção territorial, com colaboração inter-administrativa, planificação, gestão e promoção integrada dos recursos turísticos, com fortalecimento de sustentabilidade e qualidade ambiental dos serviços públicos e privados com fins turísticos e acompanhado de mecanismos de observação, monitorização e formação.

Igualmente, municípios com fins específicos podem ser configurados, na senda do art.º 30º da já referida LBRL espanhola, como portadores de regimes especiais, como sejam municípios pequenos ou de carácter rural e para aqueles que reúnem características que o aconselhem, como seu carácter histórico-artístico ou o predomínio no seu território de activi-

dades turísticas, industriais, mineiras ou outras semelhantes.

Associações de municípios com fins específicos podem assim constituir terreno organizacional fértil para implantação de organizações em rede de municípios turísticos com projectos de qualidade e sustentabilidade ambientais nos serviços públicos e privados e de preservação e valorização do património natural e histórico-cultural para dinamização de destinos turísticos regionais. Morancho (2000) aponta como exemplos em Espanha, os projectos em rede dos Municípios Verdes ou os Planos de Excelência e Dinamização Turística apoiados pela Adm. Pública Turística.

Em França, o regime das estâncias classificadas (*stations classées*) previsto no Código Geral das Colectividades Territoriais (Título III- artºs L 2123-22; L-2231-1 a 18 e R-2231-1 a 63) que agrupa a Lei de 24.09.19 publicada no JO de 09.05.1920 e a Lei de 3.04.42 publicada no JO de 29.05.1942 prevê um regime de classificação a determinados territórios que disponham de recursos turísticos unificados por um lado, por outro, a necessidade da capacidade de acolhimento de turistas.

A classificação envolve não só a atribuição de um conjunto de prerrogativas à estância para o ordenamento e promoção dos seus atractivos turísticos, como atribuição de subvenções estatais, mas também o cumprimento de obrigações específicas, designadamente, no plano sanitário, animação e equipamentos.

O território da estância abrangido pode respeitar a um município local (*commune*), de uma fracção do município ou dum grupo de municípios. Prevalece, pois, o valor territorial intrínseco dos recursos turísticos e a dimensão da escala de gestão e promoção integradas que se pretendem abranger com a classificação.

Não sendo o objecto do presente estudo, a análise da organização administrativa do turismo em França, remete-se o leitor para o estudo

do próprio (Machado, 2005) e dos autores abrangidos (Py, 1996, Buraux e Buraux, 1990).

Como conclusão preliminar e aproveitando o impulso dos exemplos em Espanha e França, pode-se desde já adiantar que o regime jurídico das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais é portador de potencialidades intrínsecas para uma dinamização das organizações regionais turísticas.

Seja porque este regime associa atribuições e competências nas áreas do planeamento/ordenamento e promoção de áreas geográficas ou porque as respectivas organizações se constituem como patamares intermédios, criadores de sinergias entre a Administração Local e a Administração Central, seja porque podem constituir interlocutores privilegiados para, com método e estratégias consequentes, captar importantes fatias de apoios públicos nas áreas do planeamento e desenvolvimento e promoção com interfaces nas áreas do ambiente, da cultura, do património e de outros bens públicos fundamentais para um suporte qualitativo fundamental à prestação da actividade da oferta turística e à consequente qualificação turística do território.

É evidente que tal dinâmica dependerá da importância que as respectivas associações derem à actividade turística e a inserirem como preocupação funcional prioritária das suas atribuições e competências, o que dependerá de região para região.

Considera-se, pois, o actual quadro normativo da organização territorial turística portuguesa desajustado em relação a países concorrentes ao nosso e com um défice de compreensão da realidade turística manifestamente insatisfatório, donde resultam menos – valias para a nossa capacidade organizacional e consequente desenvolvimento turístico.

Interessa tanto uma opção fundamental do legislador em termos de liderança territorial regional turística

futura, como também uma desejável definição e delimitação normativa dos contornos do que é uma organização territorial regional de turismo e se a mesma poderá ser investida de atribuições e instrumentos sérios de planeamento e ordenamento turístico, para além das até agora existentes, tarefas de fomento e promoção de recursos turísticos e da oferta turística.

Por agora, apenas se adiantarão algumas técnicas e instrumentos jurídicos disponíveis para a valorização de intervenção pública no planeamento/ordenamento/promoção turística que poderão ser aproveitados com interesse para a dinâmica de uma organização territorial turística a nível regional, sub-regional ou local.

Técnicas Jurídicas e Institucionais para a Valorização da Intervenção de Organizações Territoriais de Turismo

As Marcas Colectivas de Associação e Certificação

Em termos extremamente sintéticos, as marcas são sinais distintivos de produtos ou serviços.

O direito ao registo da marca cabe a quem nisso tenha legítimo interesse, designadamente aos que prestam serviços, para assinalar a respectiva actividade (art.º 225º alínea e) do Código da Propriedade Industrial, adiante designado CPI).

A doutrina e legislação definem marca, como sendo “todo o sinal ou meio que distinga ou sirva para distinguir no mercado produtos ou serviços de uma pessoa, dos produtos ou serviços idênticos ou similares de outra pessoa” (Almeida, 1999).

Pergunta-se: Podem os territórios, área de intervenção de uma pessoa colectiva pública ser objecto de registo como marca? Para designarem os territórios? Ou as pessoas colectivas territoriais?

A resposta é afirmativa. Registe-se que o símbolo do destino turístico Portugal foi registado como marca

desde 1993 no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Gómez Lozano, 2002: 22) para identificar e distinguir a imagem do destino, cuja competência de promoção cabia então ao ICEP (hoje, ITP - Instituto de Turismo de Portugal). E tal símbolo pode ser registado como legitimidade pelo ICEP, conforme já referido art.º 225º alínea e) do CPI.

A imagem do destino, registada como marca, pode e é geralmente acompanhada com um logótipo. Este é identificado como sinal, susceptível de representação gráfica, que possa servir para referenciar qualquer entidade que preste serviços ou comercialize produtos (art. 301º do CPI).

O logótipo distingue o organismo, entidade que promove a venda de produtos ou serviços, a marca distingue os produtos e serviços em si mesmos, mas existe clara complementaridade entre estes dois conceitos, uma vez que o art.º 239 alínea f) do CPI permite o registo do logótipo como marca, desde que aquele pertença ao requerente ou este esteja autorizado a usá-lo.

Têm legitimidade para requerer o registo de um logótipo qualquer entidade individual ou colectiva, de carácter público ou privado que nele tenha interesse legítimo (art.º 302º do CPI).

Assim, a marca utilizada nos territórios, dir-se-ão turísticos, identifica simultaneamente, enquanto sinal distintivo uma dupla função: individualização do destino (promoção da imagem) e da entidade (responsável por essa promoção).

O mesmo raciocínio pode ser aplicado com legitimidade a todos os organismos responsáveis pela promoção da imagem dos respectivos destinos turísticos (regiões de turismo, juntas de turismo, comissões municipais de turismo) individualizando e distinguindo a imagem desses destinos, susceptíveis de registo como marcas e acompanhados com logótipos que distinguem as respectivas entidades promotoras.

Todavia, na estratégia de gestão e valorização de um território turístico,

aproveitando o regime jurídico das marcas pode-se ir um pouco mais longe. Vejamos então.

O regime jurídico nacional das marcas colectivas (de associação e certificação) consta dos art.ºs 228º a 232º do CPI. Concretamente, o art.º 228º n.º 1 do CPI define como marca colectiva uma marca de associação ou uma marca de certificação.

A marca de associação é concebida como um sinal determinado pertencente a uma associação de pessoas singulares ou colectivas, cujos membros o usam, ou têm intenção de usar, para produtos ou serviços relacionados com o objecto da associação (art. 229º do CPI).

Por seu turno, a marca de certificação é entendida como um sinal determinado pertencente a uma pessoa colectiva e que serve para ser utilizado nos produtos e serviços submetidos a um controlo de normas por parte dessa pessoa colectiva (art. 230º do CPI).

Existe, pois, uma ligação sistemática e de conteúdos entre uma marca de associação e uma marca de certificação. São ambas marcas colectivas pertencentes a uma pessoa colectiva que tem o direito à propriedade do seu registo (art. 231º) por lhe ser legalmente reconhecido o direito de exercer actividades de certificação e garantia de produtos ou serviços por ela assinados e distinguidos (alínea a) - marcas de certificação; ou de uma pessoa colectiva representativa de uma actividade económica e que, de acordo com o disposto nos seus diplomas orgânicos, estatutos ou regulamentos, têm competência para designar as pessoas que têm direito a usar a marca para assinalar os seus produtos e serviços (alínea b) - marcas de associação).

Este carácter colectivo da marca resulta não apenas da natureza jurídica do titular ou depositante, mas também do facto da marca ser utilizada não por este, mas pelos membros autorizados da colectividade titular da marca.

A este respeito, refere Almeida (1999) que a lei entende por mar-

ca colectiva a marca que, embora pertencendo a um único sujeito (pessoa colectiva), pode ser utilizada por diversos empresários, desde que observem o disposto nos estatutos da pessoa colectiva ou do diploma orgânico.

Este carácter colectivo tem importância para os “territórios turísticos”, dado o carácter territorial e de envolvimento entre sujeitos públicos e privados que a organização e promoção da imagem dos destinos turísticos supõe.

O referido carácter colectivo e simultaneamente territorial está na base da previsão do art.º 228º n.º 2 do CPI, o qual permite que possam constituir marca colectiva, sinais ou indicações utilizados no comércio para designar a origem geográfica de produtos e serviços, como sejam as denominações de origem, indicações geográficas e de proveniência.

Com a marca colectiva (em especial a de certificação) assim constituída, garante-se uma certa origem geográfica do produto ou serviço e, seguramente, um certo nível de qualidade dos mesmos.

De facto, estas marcas associam-se a preocupações de regulação da qualidade e de certificação de controlo dessa qualidade de produtos e serviços, que as marcas de certificação supõem (v. sobre as disciplinas jurídicas da normalização e certificação da qualidade, o estudo de Iacono, 1994).

A marca de certificação, em sede de CPI, pertence a uma pessoa colectiva que controla os produtos e serviços ou estabelece as normas a que estes devem obedecer e é utilizada nos produtos e serviços submetidos àquele controlo ou para os quais as normas foram estabelecidas (v. sobre marcas de associação e certificação, Almeida, 1999).

Mais, a marca de certificação pode certificar a origem geográfica de um produto ou serviço (marca de origem), a composição desse produto ou serviço por vários elementos ou sua integração num sistema qualificado, ou ainda que os produtos ou serviços

oferecem um certo nível de qualidade (marca de qualidade).

As marcas de associação, ao permitirem a distinção de bens e serviços produzidos ou promovidos por associações privadas (de fabricantes, de produtores, de prestadores de serviços ou de comerciantes) e associações públicas, transmitem valor comunicacional ao consumidor, pela envolvimento de interesses que a associação supõe, na comercialização de produtos e serviços numa imagem unitária com reflexos em preocupações de garantia e qualidade na produção e comercialização desses produtos ou serviços.

A função essencial destas marcas de associação é garantir que aqueles que as usam pertencem a uma associação titular da marca para produtos ou serviços relacionados com o objecto da associação, sendo permitida a sua filiação de acordo com o que estiver previsto nos seus diplomas orgânicos, ou na sua falta, nos seus estatutos e regulamentos internos (art. 231º n.º 2 do CPI).

A marca de certificação, por seu turno, visa assegurar que os produtos e serviços (provenientes de fabricos ou prestações diferentes) a que se aplica, têm certas características comuns, assim como um certo nível de qualidade, com a garantia de que foram submetidos a um controlo, prévio e contínuo. A função certificadora e indicadora de qualidade é a principal destas marcas (Almeida, 1999).

Nas marcas de certificação, a sua utilização depende apenas de os produtos ou serviços corresponderem aos requisitos objectivos exigidos no regulamento de uso da marca ou no diploma orgânico ou nos estatutos da pessoa colectiva.

A marca de associação diz tendencialmente algo sobre o utilizador da marca, a marca de certificação diz algo sobre os produtos e serviços.

As potencialidades de aplicação das marcas colectivas (de associação e certificação) são imensas, em sede de gestão, organização e promoção de



serviços encarregues por lei a pessoas colectivas públicas numa determinada área territorial.

Constituindo, em regra, as entidades públicas turísticas territoriais (regiões de turismo, juntas de turismo, associações de municípios) associações públicas compostas por representantes do sector público e, nalguns casos, do sector privado, é perfeitamente admissível juridicamente a utilização de marcas de associação para, em diferentes escalas territoriais, se organizarem, redes de prestação de serviços turísticos públicos e privados, com sinais distintivos de qualidade ligados às associações territoriais que se constituírem com responsabilidade na promoção geográfica e apoio à oferta nesses territórios.

Assim, por exemplo, em sede de serviços turísticos de carácter público podem ser certificados serviços em rede de vigilância ambiental, vigilância das praias ou serviços de informação turística que contribuam para a melhoria da qualidade da produção turística num determinado território. Assim o faz, por exemplo, a legislação nas Ilhas Canárias (art.º 65º da Lei 7/1995, de 6 de Abril, modificada pela Lei 5/1999, de 5 de Março) quando impõe como requisito de qualificação como município turístico a existência destes serviços.

Em sede de marcas de certificação aplicáveis a serviços turísticos privados, registe-se a possibilidade de a Direcção Geral do Turismo recorrer à acreditação para permitir a entidades privadas a actividade de inspecção de empreendimentos turísticos (art. 59º n.º 2 do D.L. n.º 167/97, de 4 de Julho) a empreendimentos de turismo no espaço rural (art.º 59º n.º 2 do D.L. n.º 54/2002, de 11 de Março) a empreendimentos de turismo de natureza (art.º 54º n.º 2 do D.L. n.º 47/99, de 16 de Fevereiro) ou da delegação de poderes de fiscalização a órgãos locais e regionais de turismo (v. o regime de fiscalização nos citados diplomas) em determinadas áreas territoriais, o que abre um leque imenso de possibili-

dades no que se refere a marcas de certificação aplicáveis a “territórios turísticos”.

Aliás, a actividade de fiscalização dos serviços turísticos, numa óptica de gestão da qualidade dos destinos turísticos, pode ser orientada em ordem ao preenchimento de requisitos de classificação e divulgação dos resultados no mercado, configurando um sistema de certificação da qualidade dos serviços, pela atribuição de sinais distintivos (ex: marcas publicas obrigatórias expressas em estrelas ou níveis, como defendido por Masseno, 2004).

De facto, constatando-se o regime das marcas de certificação, a certificação de qualidade de serviços de empreendimentos turísticos numa determinada área territorial permite a promoção dos mesmos como “sinal distintivo territorial”, através da aposição de uma marca de certificação de origem a esses empreendimentos nessa área territorial.

Assim, por exemplo, a certificação de empreendimentos turísticos numa zona territorial baseada na protecção de interesses como sejam o meio ambiente, poderia ser possível através do cumprimento por parte destes empreendimentos, de determinados requisitos de insonorização e de ausência de ruído exterior, sendo aqueles que cumprissem os requisitos, susceptíveis de aposição de uma marca de certificação territorial que funcionaria, pois, como sinal distintivo protegido como marca de certificação, controlado e regulado pela entidade acreditada para tal função de inspecção das condições de insonorização. Tal entidade teria que ser uma pessoa colectiva, atendendo que as marcas de certificação são marcas colectivas, como vimos.

A obrigatoriedade de um regulamento de utilização que contenha disposições sobre a identificação da associação requerente do registo, das pessoas autorizadas a utilizar a marca, as condições de afiliação, as condições de uso e os motivos pelos

quais se pode proibir o uso da marca a um membro da associação e demais sanções poderá ser objecto de desenvolvimento em sede legislativa ou regulamentar.

Igualmente, o carácter público e colectivo desses regulamentos, a definição da legitimidade da entidade para exercer acções em defesa da marca e um controlo por uma entidade pública dos requisitos do regulamento de utilização parecem-nos, na nossa óptica, aperfeiçoar o regime jurídico público e colectivo da utilização destes instrumentos, com consequentes vantagens claras na promoção geográfica de destinos turísticos com carácter territorial, através das marcas colectivas.

Concluimos, assim, que o regime das marcas colectivas e de certificação tem inúmeras possibilidades de valorização e aplicação à promoção geográfica de áreas territoriais com interesses turísticos, no âmbito das atribuições e competências encarregues por lei a associações de municípios como as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais, as associações especiais de municípios e as regiões de turismo.

O Poder Regulamentar das Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais

A Constituição da República adiante designada CRP garante a autonomia das autarquias locais nos artºs 6º n.º 1 e 235º n.º 1 como componente essencial da organização democrática do Estado, definindo as autarquias locais como «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas». O artigo 239º dispõe que a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. A garantia constitucional do poder local é ainda concretizada por um preceito do mais alto significado para o tema do poder regulamentar: o art.º 241º segundo o qual «as autarquias

locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar».

A referência às autarquias de grau superior deve compreender a referência a entes compostos por autarquias, com atribuições próprias definidas por lei que sejam executadas através de contratualização com a Administração Central ou transferências de atribuições dos municípios deliberadas pelas assembleias municipais respectivas, numa perspectiva de ganhos de eficiência, eficácia e economia na gestão dessas atribuições resultantes da perspectiva territorial integrada que a área dessas autarquias contempla.

Neste contexto para a prossecução das suas atribuições, a assembleia da GAM pode aprovar regulamentos (art.º 16º alínea g) da LAM), assim como a assembleia intermunicipal da comunidade interurbana (art.º 11º alínea f) da LCI).

A competência dos órgãos das associações de municípios de fins específicos será definida pela lei e pelos estatutos, sendo que, em princípio, os poderes municipais referentes à organização e gestão dos serviços incluídos no objecto da associação, consideram-se delegados nos órgãos da associação (art.º 22º n.º 1 e n.º 2 da LCI).

A constatação do poder regulamentar das áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e associações de municípios abre potencialidades novas em sede de planeamento, ordenamento e promoção dos recursos turísticos e da oferta turística em geral na área geográfica de actuação, por contraposição com as regiões de turismo.

Basta pensar nos regulamentos de uso das marcas colectivas de associação e certificação geográficas atrás referidas como défice normativo do legislador nacional ao serviço de uma estratégia de organização e gestão de áreas territoriais turísticas: tal défice pode ser com interesse suprido por regulamentos criados por

estes novos entes, que acompanhem uma contratualização/transferência de atribuições da Adm.Central e dos municípios visando acções no âmbito da gestão integrada da qualidade ao nível dos destinos, dos produtos e das empresas, incluindo actividades de classificação e certificação geográficas de empreendimentos turísticos e da oferta turística em geral.

O poder regulamentar pode também acrescentar valor a todo um conjunto de instrumentos de planeamento e ordenamento territorial com interesse para o desenvolvimento turístico, tais como:

a) Os programas de acção territorial que visam uma coordenação das entidades públicas e privadas interessadas na definição da política de ordenamento do território e urbanismo e na execução de instrumentos de planeamento territorial (planos municipais de ordenamento do território (art.º 17º da Lei 48/98, de 11 de Agosto que constitui a Lei de Bases do Ordenamento do Território, adiante designada por LBOT);

b) Os planos intermunicipais municipais de ordenamento do território, de elaboração facultativa, pelas juntas das comunidades urbanas (art.º 18º n.º 4 alínea b) da LAM) que visam a articulação estratégica de planos regionais e planos municipais de ordenamento do território em áreas territoriais que, pela sua interdependência, necessitam de coordenação integrada (art.º 9º alínea c) da LBOT) e que contêm directrizes para o uso integrado do território abrangido (art.º 62º n.º 1 alínea a) do D.L. n.º 380/99, de 22 de Setembro, diploma que contém o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, adiante designado RJIGT).

c) Os planos regionais de ordenamento do território, que definem a estratégia regional

de desenvolvimento territorial, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território (art.º 51º n.º 1 do RJIGT) e que contêm

normas orientadoras (art.º 54º n.º 1 alínea a) do RJIGT).

Estes instrumentos podem constituir uma síntese coordenadora entre os instrumentos de planeamento territorial de escala regional e sub-regional e os planos sectoriais de turismo transpondo a transcendência da dimensão territorial para a produção e consumo turístico, aportando competitividade dos destinos turísticos assente em instrumentos qualitativos de ordenamento do território.

Planos intermunicipais de ordenamento do território podem ser adequados a uma perspectiva integrada e regulamentar de gestão de territórios com forte impacto turístico, como sejam municípios litorais de marcada especialização turística cujo planeamento urbanístico gira em torno de produtos turísticos perfeitamente consolidados (ex: sol e mar) ou áreas territoriais contíguas a vários territórios municipais com recursos turísticos homogéneos (praias, lagos, rios, barragens, montanhas e susceptíveis de serem geridos e promovidos através de rotas, itinerários em produtos turísticos comuns (ex: turismo no espaço rural, turismo de natureza, etc.).

Actuações supra-municipais assentes em regulamentos e contratualizações de envolvimento público – privada serão mais eficientes e racionais, tanto do ponto de vista do ordenamento do território, como da gestão pública do turismo.

Como assinala Ivars (2003:299) os «espaços turísticos evoluem para fórmulas de planificação mais flexíveis, orientadas para a colaboração público-privada, a dinamização do tecido empresarial e à rápida adaptação às mudanças do mercado turístico», porque adianta, «toda e qualquer planificação dos espaços turísticos, para além da distribuição das infra-estruturas no espaço e das directrizes básicas sobre uso do solo, também reclama uma perspectiva sectorial, pois há que garantir a competitividade de um sector básico (o turismo) na estrutura

económica, dinâmico e inserido num contexto de mercado de complexidade crescente (...).

Assim, estes instrumentos (os programas de acção territorial, os planos municipais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território) acompanhados de normas regulamentares de apoio e qualificação à oferta turística e consequentes programas de contratualização com a Adm. Central e o sector privado, parecem-me constituir o terreno idóneo para acções de planificação, ordenamento e promoção em espaços turísticos territoriais pela via institucional das áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e associações de municípios de fins especiais.

Considera-se este o caminho necessário para ultrapassar as dificuldades sentidas pelo legislador nacional em consagrar uma legislação autónoma dos espaços turísticos em instrumentos de gestão territorial, com alguns insucessos pelo meio, apon-

tando-se como exemplos, o caso das áreas turísticas com os arts 57º a 73º do D.L. n.º 328/86, de 30 de Setembro, nunca implementadas, ou o anúncio contido na Resolução de Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 1 de Agosto com as áreas de protecção turística, ainda por concretizar à data de elaboração deste artigo.

Conclusões Finais

.....
Como resumo, poderão apresentar-se as seguintes conclusões finais:

a) As associações de municípios com atribuições e competências previstas na lei de planeamento e ordenamento territorial, poderes regulamentares e apoio ao turismo, poderão imprimir mais-valia à organização territorial turística portuguesa, articulando planeamento e ordenamento com promoção turística, por um lado, por outro, conjugando planos sectoriais de turismo com directrizes e normas de orientação territorial e urbanística;

b) O regime jurídico das marcas colectivas de associação e certificação geográfica poderá ser aproveitado com interesse por associações de municípios para organizar e qualificar em rede serviços públicos de suporte à actividade turística e em associação com o sector privado dinamizar estratégias de planeamento, ordenamento e promoção turística, utilizando o território como marca, como instrumento ao serviço de uma estratégia de qualificação dos serviços e espaços turísticos;

c) O regime jurídico das associações de municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais responde às necessidades de uma nova organização territorial turística regional e sub-regional portuguesa, conforme estruturas existentes em países próximos (Espanha, França), com superioridade estratégica em relação ao regime jurídico das regiões de turismo.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, A.F.R. (1999), *Denominação de Origem e Marca*, Universidade de Coimbra – Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra Editora, Coimbra.
- BURAU, C. e BURAU, E. (1990), *Droit et Organisation du Tourisme en France*, Technipus, Paris.
- GÓMEZ LOZANO, M.M. (2002), *Los Signos Distintivos en La Promoción de Destinos Turísticos*, Cizur Menor, Aranzadi.
- IACONO, G. (1994), "La certification d'assurance qualité: de nouvelles questions por le droit?" *Revue internationale de droit économique*, pp.63-75.
- IVARS, Josep A. (2003), *Planificación Turística de los espacios regionales en España*, Editorial Síntesis, Madrid.
- LIZARRAGA, M.R. (2000), "Organización local del turismo", *Turismo 2000–III Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valência, pp.39-68.
- MACHADO, V. (2004), *Os sinais geo-turísticos na organização e promoção dos serviços e destinos turísticos: o caso Algarve*, Tese de Mestrado apresentada no âmbito do Mestrado em Gestão e Desenvolvimento em Turismo, Faculdade de Economia, Universidade do Algarve, pp.137-238.
- MACHADO, V. (2005), «A Regulação jurídica dos territórios turísticos - Portugal e Estudo de casos internacionais», *Revista Turismo e Desenvolvimento*, Universidade de Aveiro, vol. 2, nº 1, pp. 81-94.
- MASSENO, M.D. (2004), «As Disciplinas da Comunicação Comercial nos Mercados Turísticos», *Turismo e Direito: Convergências*, Editora SENAC, São Paulo, pp.81-125.
- MORANCHO, Aurelia B. (2000), «El papel de las Corporaciones Locales en la consecución de un turismo sostenible», *Turismo 2000–III Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valência, pp.262.277.
- PALLARÉS, P.L.M. (2000), «El gobierno local como ámbito de gestión turística», *Turismo 2000–III Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valência pp. 69-89.
- PY, P. (1996), *Droit du Tourisme*, 4ª Edição, Dalloz, Paris.
- TUBIA, E.M.L., ARTECHE, J.M.C. (2000), «Comarca Turística versus Consórcio Turístico », *Turismo 2000–III Congreso Universidad y Empresa*, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 89-111.