

Sistemas de turismo e ordenamento do território no regime jurídico das áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico

Virgílio Miguel Machado
ESGHT, Universidade do Algarve
vmachado@ualg.pt

Resumo

O novo regime jurídico nacional das áreas regionais de turismo, entidades regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico, fazem emergir a necessidade de uma reflexão sistemática sobre as problemáticas do planeamento e ordenamento turístico. Apresenta-se uma breve análise jurídico-institucional da sua história em Portugal, pretendendo-se reconstituir, por uma metodologia estrutural e sistémica sobre turismo e territórios, as forças e fraquezas do regime jurídico destas entidades públicas e do ordenamento do território para o ordenamento turístico. Por último, apresentam-se directrizes a desenvolver, nos regimes jurídicos abordados que possam ser aproveitadas, com êxito, para o desenvolvimento do sector do turismo.

Palavras-chave: sistemas de turismo; poder; planeamento; ordenamento

1. Os conceitos

O que é o ordenamento turístico? Qual o papel do Direito nesse ordenamento? Que formas de ordenamento turístico existem? Como se têm projectado nos territórios? Tem o Direito Português potenciado o ordenamento turístico?

O planeamento/ ordenamento turístico deverá respeitar os princípios constitucionais de defesa da qualidade de vida e do ambiente (art.º 9.º alínea d, art.º 66.º n.º 2 alínea b) e 90.º da Constituição da República Portuguesa (adiante designada por CRP), enquanto objectivos gerais do planeamento e desenvolvimento, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, que constitui também incumbência prioritária do Estado no âmbito económico e social (art.º 81.º alínea a) da CRP).

Igualmente, tal planeamento deverá seguir as recomendações da Organização Mundial de Turismo, de que Portugal é membro desde 1976 (D.L. 519/76, de

21.07.1976), pelas quais se deve inserir (entenda-se, integrar) a planificação e ordenamento turístico na planificação geral do desenvolvimento (n.º 3 alínea b) da Carta do Turismo e Código do Turista, como aprovado pela Assembleia Geral da Organização em Setembro de 1985), assim também se respeitando o já referido princípio do desenvolvimento sustentável.

Ariño (2006) sublinha a inconveniência numa definição normativa de ordenamento turístico ou de ordenamento do território. Na verdade, o art.º 66.º 2 alínea b) da Constituição, ao definir como objectivos do ordenamento do território, a correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem, separa objectivos de conceitos, parecendo ser conveniente reservar à doutrina tal definição.

Assim, planeamento e desenvolvimento devem ser entendidas como actividades políticas (Gunn, 2002), que se ocupam com a presença, distribuição e disposição no território de instrumentos que conferem capacidade de influenciar ou condicionar o desenvolvimento e bem-estar dos seus habitantes (Zoído, 2001).

Como diz Vera (1997), todos os espaços são susceptíveis de serem turísticos. A função turística traduz-se na capacidade de atrair visitantes, através de recursos de diverso tipo (Ivars, 2003).

O ordenamento turístico assenta, assim, numa capacidade funcional híbrida de conjugar solo rústico com solo urbano (ex: turismo no espaço rural, zonas de caça turística), de operar, tanto no plano físico (infra-estruturas, usos do solo) como económico (impulso de relações de comercialização, compra e venda e consumo de serviços para uma oferta turística actualizada e competitiva).

Tratar-se-á, em suma, de conjugar um planeamento estratégico, de conteúdo flexível e de conciliação de diversos objectivos (ambientais, económicos) com um planeamento normativo, de cumprimento obrigatório e de carácter vinculativo.

O Direito do Planeamento e Ordenamento Turístico deve ter como característica fundamental garantir efectividade, adequação, sobrevivendo e ajustando-se, enquanto sistema, a uma representação institucional (o Turismo),

este com a referida capacidade funcional híbrida, e “como fundamento e instrumento de costura das instituições e compreensão dos mecanismos políticos e de poder” (Pires, 1998: 25).

Para tal, o Direito deverá instituir sistemas ou organizações capazes de conciliar as referidas formas de planeamento, combinando eficientemente ordenamento, obras e infra-estruturas, ou seja, planeamento e ordenamento do território com planos de impulso a comercialização de bens e serviços (ex: promoção turística), assim como estar atento à legibilidade do Turismo enquanto sistema, fazendo inserir tais organizações num enquadramento jurídico racionalizado, coerente e com espírito de unidade.

Assim, respostas a questões como o porquê (causas de sofrimento/prazer que estão na base das razões do ordenamento), o quê (atribuições, competências que vão investir a organização nos seus objectivos), o como (recursos, instrumentos para cumprir com eficiência os objectivos), o quando (calendarização de programas de acção, investimentos) e o onde (território físico e económico) deverão estar enquadradas e conceptualizadas numa perspectiva normativa.

Apresenta-se, de seguida, um quadro (figura 1) que, recorrendo aos contributos de Ivars (2003) constitui um instrumento de referência na defesa da centralidade das organizações nos eixos dos sistemas de turismo e dos seus processos de planeamento e desenvolvimento.

O quadro permite várias leituras. A primeira, resultante da leitura da coluna da esquerda, indica-nos a necessidade de considerarmos várias escalas espaciais de ordenamento turístico, desde o simples *resort* até ao espaço turístico regional.

A segunda leitura considera a necessidade de investimento em organizações e práticas com um enquadramento jurídico sistemático e resposta eficiente (porquê, o quê, como, onde, quando) para garantir efectividade às opções de planeamento e ordenamento turístico.

Na verdade, o turismo é complexo (Valls, 2004), envolvendo diversas dimensões (solo edificável, atractivos naturais ou culturais, qualidade ambiental) que obrigam a uma necessidade imperiosa de eficiência na gestão dos processos necessários à deslocação e permanência dos visitantes.

Figura 1: As organizações, o espaço e o sistema de turismo.

ESPAÇO	ORGANIZAÇÕES (Exemplo)	SISTEMA	INCIDÊNCIAS (Exemplo)
Complexo Turístico Integrado	Aldeamento Turístico (Portugal)	Porquê?	Resolução de problemas colectivos (ex: segurança, vigilância, recolha de lixos)
Destino Turístico Local	Municípios Turísticos (Espanha) Estâncias Classificadas (França)	O quê?	Liderança no sistema turístico local (combinação de ordenamento com promoção)
Destino Turístico Sub-regional e Regional	Parques Naturais Regionais (França) Comarcas Turísticas (Espanha)	Como?	Contrato entre entidades públicas e privadas. Recursos gerados por serviços turísticos.
		Onde?	Território físico/económico
		Quando?	Calendarização de investimentos/acções/programas

Questiona-se, assim, se Portugal tem os “ingredientes” necessários (motorização normativa) para instituir organizações e sistemas efectivos de planeamento e ordenamento turístico a uma escala local, sub-regional e regional, problema que ganha particular acuidade com o regime das áreas regionais de turismo e seus desenvolvimentos.

Para o percebermos, porém, há que fazer um retrato, necessariamente sucinto, da evolução histórica nacional do regime das entidades públicas turísticas na sua conexão com o ordenamento do território.

2. O ordenamento turístico: breve evolução histórica

No regime da I República, as organizações locais de turismo, denominadas comissões de iniciativa e turismo tinham competência para executar obras e realizar melhoramentos, sendo os respectivos projectos aprovados pelo Governo ou corporações administrativas (art.º 3.º da Lei n.º 1121, de 21.04.1921).

Tal regime foi revogado pelo Estado Novo. Pelo art.º 102.º do Código Administrativo de 1936, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27 424, de 31.12.1936, as novas organizações de turismo locais passaram a estar dependentes dos concelhos com administração pelas câmaras municipais, quando as suas sedes coincidissem (zonas de turismo) ou por juntas de turismo em caso de não coincidência. O potencial de autonomia das juntas de turismo era, todavia, fortemente, coartado pelo art.º 112.º daquele Código que vedava expressamente às juntas de turismo a concessão de obras e serviços públicos.

Começou aqui, entende-se, o drama do ordenamento turístico nacional. Ao retirar aos organismos locais de turismo as competências de planeamento de obras e melhoramentos e confiá-las aos municípios reservou àqueles meras competências sectoriais (ex: promoção e animação turística).

Tal impediu a comunicação e eficiência política híbrida para a área do ordenamento do território, subtraindo capital institucional local aos processos de planeamento e desenvolvimento turístico e confundindo funções turísticas com funções municipais e planos de urbanização com planos turísticos.

Muitas disposições sobre ordenamento de zonas turísticas constituiriam “letra morta do legislador.” Refira-se, com interesse, neste contexto, a elaboração tornada obrigatória para as câmaras municipais de plantas topográficas e planos gerais de urbanização para as zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico em relação a publicar pelos Ministérios do Interior e das Obras Públicas e Comunicações (art.º 2.º alínea b) do Decreto-Lei 24.802, de 21.12.1934).

O regime político do Estado Novo continuou a manutenção desta obrigação. Assim o impuseram, também, o art.º 2. alínea b) do Decreto-Lei de 5.09.1944 e o

art.º 2.º alínea b) do D.L. n.º 560/71, de 17.12.1971, o que demonstra uma intenção de ordenamento e planeamento de imposição *top-down* de planos de urbanização para as zonas de interesse turístico.

Por falta de meios financeiros, vontade política, incapacidade dos concelhos ou de uma organização local dinâmica em termos de turismo, só se conhece, neste contexto, a conclusão em 1935 e a aprovação em 1948, do Plano da Costa do Sol (PUCS) (Ferreira, 2005) e elaboração do Plano Director do Algarve na década de 60, denominado Plano Dodi (Pina, 1988), cujo enquadramento não se traduziu em qualquer instrumento normativo, constituindo tentativas não efectivamente implementadas de ordenamento turístico a uma escala supra-local.

O tema do ordenamento turístico voltaria a ser colocado na III República. Com a entrada de Portugal na União Europeia, dá-se uma externalidade importante na nossa estrutura económica e social, pela exposição e oportunidade de desenvolvimento dos nossos recursos a um mercado alargado (Reis, 2007) e com importante acesso aos fundos estruturais da União Europeia para o nosso desenvolvimento regional.

Neste contexto favorável, o Estado toma uma posição de liderança no processo de desenvolvimento turístico e regional, assumindo politicamente a necessidade de criação de um Plano Nacional de Turismo pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) (n.º 17-B/86, de 14.02.1986), considerando como área-chave o ordenamento turístico do território (ponto 4.3. alínea a).

Adoptando o conceito de região homogénea, seleccionaram-se áreas de intervenção prioritária, definindo-se algumas figuras de ordenamento turístico, quais sejam:

- a) As regiões de ordenamento turístico (ROT) que orientariam o aproveitamento dos recursos turísticos do país;
- b) As regiões específicas de aproveitamento turístico (REAT), constituídas por áreas onde existissem condições específicas para aproveitamento turístico;

- c) Os eixos de desenvolvimento turístico (EDT), constituídos por conjuntos direccionais de núcleos que, mercê da criação de novos equipamentos, recuperação dos existentes e lançamento de programas de promoção e animação, pudessem constituir elementos importantes do desenvolvimento turístico da região onde se inserissem;
- d) Os pólos de desenvolvimento turístico (PDT) definidos por áreas onde se concentram importantes recursos e equipamentos turísticos (ponto 4.3.alínea a).

O ordenamento turístico do país seria completado pela criação das áreas de interesse turístico a que se referiam os art.ºs 57.º a 73.º do Decreto-Lei n.º 328/86, de 30.09.1986, mediante proposta das câmaras municipais interessadas, que tinham como objectivo especial definir parâmetros e normas que permitissem o seu aproveitamento e desenvolvimento turístico de forma harmoniosa e integrada, em ordem a preservar da melhor forma as suas características e meio ambiente e a minorar os efeitos negativos do impacto resultante do crescimento turístico (art.º 59.º).

Estas figuras de ordenamento turístico não teriam consagração no regime jurídico dos planos de ordenamento do território. O Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18.05.1988, que aprovou os planos regionais de ordenamento do território a eles não se referiu, contendo uma vaga referência à protecção de valores de interesse recreativo ou turístico no relatório do Plano (art.º 9.º n.º 2 alínea e). Tão pouco, o Decreto-Lei. n.º 69/90, de 02.03.1990, que aprovou o então regime dos planos municipais de ordenamento do território, contém alguma referência às áreas de interesse turístico (art.º 28.º).

Esta falta de comunicação no regime jurídico do pretendido ordenamento turístico com o ordenamento do território conteve o ordenamento turístico no âmbito de uma política sectorial de turismo e para servir de orientação aos financiamentos a conceder pelo Fundo de Turismo, no âmbito dos emergentes sistemas financeiros de apoio ao turismo, como veio expressamente a reconhecer o legislador no preâmbulo do Despacho Normativo n.º 90/88, de 20.10.1988.

Este diploma classificou 23 municípios do país como pólos de desenvolvimento turístico. Zonas turísticas sectorialmente saturadas também foram só consideradas para os efeitos desses sistemas de financiamento (Portaria 162/89, de 02.03.1989 e 975/92, de 13.10.1992). Todavia, por aqui se ficaram as consequências das opções pretendidas e ambiciosas de ordenamento turístico nacional.

O Plano Nacional de Turismo de 1986 é um bom exemplo histórico como a inexistência de organizações ou sistemas eficientes que façam a transposição do planeamento sectorial para o ordenamento do território, “condenam à morte” as opções de planeamento e desenvolvimento turístico (ROT, EDT, REAT, PDT) previstas em simples Planos Sectoriais, tornando-as frágeis e dependentes das variações das conjunturas políticas e mudanças de Governo.

Dificuldades também se descortinam com o Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro, cuja concepção e implementação tem sido sucessivamente objecto de várias RCM (n.º 46/88, de 12.10.1988; 139/2003, de 29.08.2003; 75/2005, de 17.03.2005 e 116/2006, de 20.09.2006), confirmando a visão variável e conjuntural das suas opções políticas de planeamento e desenvolvimento, sem transposição efectiva eficiente para instrumentos de gestão territorial, nomeadamente para o Plano intermunicipal de ordenamento do território do Alto Douro Vinhateiro aprovado pela RCM n.º 150/2003, de 22.09.2003.

Assim, o sucesso do planeamento turístico dependerá da capacidade do legislador em instituir programas com práticas eficientes de coordenação horizontal de planos sectoriais (ex: transportes, energia, comunicações, urbanismo), de coordenação vertical dos distintos níveis e escalas de planeamento (local, regional e nacional) e superação de conflitos de competências, técnicas de alinhamento entre interesses públicos (comissões mistas, conferências) e destes com interesses privados (contratos, convénios), não raro prevendo a criação de organizações específicas suportadas, pelo menos parcialmente, com receitas provenientes de actividades turísticas geradas nos próprios territórios, assim se assegurando circularidade, identidade e auto-

referenciação entre sector público e privado, desejável numa lógica de organização sistémica dos territórios.

Pergunta-se, então, se as entidades regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico têm um regime jurídico que as habilita a tornarem-se líderes, eixos dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico dos seus territórios.

3. O regime actual das áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico

O Turismo de Portugal, I.P., tem como atribuição promover uma política adequada de ordenamento turístico e de estruturação da oferta, em colaboração com os organismos competentes, intervindo na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, participando no licenciamento ou autorização de empreendimentos e actividades, reconhecendo o seu interesse para o turismo ou propondo ao Governo o reconhecimento da respectiva utilidade turística (art.º 4.º n.º 2 alínea h) do Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27.04.2007).

Todavia, o regime jurídico das áreas regionais de turismo (Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10.04.2008) não prevê qualquer atribuição ou missão específica a estas entidades em matéria de ordenamento turístico, nomeadamente, intervindo na elaboração dos instrumentos de gestão territorial, tão só prevendo a identificação e dinamização dos recursos turísticos existentes (art.º 5.º n.º 1 alínea c)). O tema é novamente enquadrado nas portarias regulamentadoras das atribuições e competências das entidades específicas regionais de turismo (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) criadas por virtude daquele regime, respectivamente, contidas nas Portarias 1039 e 1037 de 15.09.2008; 940 de 21.08.2008; 1038 de 15.09.2008 e, finalmente, 936 de 20.08.2008.

Na verdade, a Entidade Regional de Turismo do Norte tem como missões, designadamente, participar na elaboração de todos os instrumentos de gestão territorial que se relacionem, ainda que indirectamente, com a actividade turística

(art.º 3.º n.º 2 alínea u) da Portaria 1039), fórmula que é repetida em Lisboa (art.º 3.º n.º 1 alínea d) da Portaria 940) e no Alentejo (art.º 11.º n.º 1 alínea d) da Portaria 1038). O Turismo do Centro tem uma fórmula mais modesta, pois intervém só quando solicitado (art.º 3.º n.º 1 alínea d) da Portaria 1037).

Por sua vez, o Algarve remete para um órgão específico (a direcção) a competência de participar, através da emissão de pareceres, na elaboração, implementação e revisão de planos de ordenamento territorial e na elaboração e revisão dos Planos Directores Municipais dos municípios integrantes do Turismo do Algarve (art.º 15.º n.º 1 alíneas g) e h) da Portaria 936), sem qualquer referência às atribuições da entidade nessa matéria.

Esta ligação entre o ordenamento do território (participação nos instrumentos de gestão territorial) com o desenvolvimento de objectivos de carácter estratégico e sectorial de promoção turística habilita as entidades regionais de turismo a intervirem com mais efectividade no ordenamento turístico do território, o que se saúda como passo positivo do nosso legislador em sistemas e organizações de turismo.

Todavia, a fórmula normativa utilizada no Algarve “plano de ordenamento territorial” afasta-se, desaconselhavelmente, do conceito legal (instrumento de gestão territorial) previsto na Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (art.º 8.º da Lei 48/98, de 11.08.98, como alterado pela Lei 54/2007, de 31.08.2007, adiante designada LBOTU).

Tal utilização imprecisa pode levantar problemas, quer por ser mais limitativa (os planos de ordenamento do território são apenas regionais e intermunicipais (art.º 9.º n.º 1 alíneas b) e c) da LBOTU), quer por serem apenas instrumentos de desenvolvimento territorial, ficando de fora instrumentos de planeamento territorial, como os planos de urbanização e de pormenor e ainda instrumentos de política sectorial e de natureza especial (art.º 8.º alíneas c) e d) da LBOTU).

Sugere-se, assim, uma uniformização de termos à volta do conceito de “instrumentos de gestão territorial” a ser estendido ao Algarve. Sugere-se também que atribuições e competências de organismos públicos em matéria de

intervenção, obrigatória ou facultativa, na elaboração de instrumentos de gestão territorial sejam desenvolvidas nos princípios ou bases gerais do regime jurídico do ordenamento do território e urbanismo.

Como tal, devem ser exercidos no âmbito dos poderes legislativos do Governo (art.º 198.º n.º 1 alínea c) da CRP) no desenvolvimento da LB POTU, esta constituindo competência de reserva relativa da Assembleia da República (art.º 165.º n.º 1 alínea z) da CRP) e transpostos, pois, para o regime geral das áreas regionais de turismo e não por simples portaria regulamentar caso a caso.

A competência legislativa parece ser, assim, o mecanismo capaz de garantir o cruzamento da política sectorial do turismo com o ordenamento do território e urbanismo e com as necessárias garantias formais que permitam a viabilidade desse cruzamento, o que não acontece no regime das áreas e entidades regionais de turismo.

Assim, não obstante as atribuições das entidades regionais de turismo manifestarem preocupação com o aproveitamento sustentado dos recursos turísticos (ex: art.º 3.º n.º 1-Norte; art.º 2.º n.º 1 - Centro), à excepção do Algarve, que utiliza a expressão “qualificação do território” (art.º 3.º n.º 1), as fórmulas jurídicas para concretizar um efectivo ordenamento turístico do território devem ser reforçadas.

Por exemplo, a identificação dos recursos turísticos, entendida como atribuição das entidades regionais de turismo (art.º 5.º n.º 2 alínea b) do Decreto-Lei n.º 67/2008) e continuada nas portarias regulamentadoras das entidades regionais de turismo através, designadamente, da proposta de classificação de sítios e locais de interesse para o turismo (ex: art.º 3.º n.º 2 alínea f) – Norte e art.º 3.º n.º 2 alínea i)- Algarve) deve ser concretizada através de mecanismos de carácter procedimental, organizatório e sistemático que traduzam efectiva inserção nos instrumentos de gestão territorial.

Respostas necessárias sobre a quem é dirigida tal classificação e onde se concretiza o ordenamento turístico devem ser respondidas para os instrumentos de planeamento territorial, para instrumentos de política sectorial com expressão territorial ou na qualificação projecto a projecto.

Sugere-se, pois, uma reformulação do regime jurídico das áreas regionais de turismo com um enquadramento sistemático (porquê, o quê, como, onde, quando) que a coloque nos eixos dos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Todas estas considerações estendem-se aos Pólos de Desenvolvimento Turístico previstos no regime jurídico das áreas regionais de turismo (art.º 4.º e Anexo ao Decreto-Lei 67/2008, de 10.04.2008), cujo estatuto foi recentemente publicado (Douro, Estrela, Leiria - Fátima, Oeste, Alqueva e Alentejo Litoral, respectivamente, nas Portarias 1050, 1054, 1052, 1053 e 1151, de 13.10.08 e 1163, de 15.10.2008).

O enquadramento para os pólos de desenvolvimento turístico resulta do Plano Estratégico Nacional de Turismo, contido na RCM n.º 53/2007, de 04.04.2007, no seu ponto III n.º 4 (Linhas de orientação para os pólos de desenvolvimento turístico) e que salienta a necessidade de pugnar por modelos de desenvolvimento sustentado, de fortalecimento do tecido económico regional, com circuitos que permitam promoção e dinamização integrada dos respectivos recursos turísticos.

Na continuação do regime das entidades regionais de turismo, pretende-se que estes pólos tenham intervenção na elaboração dos instrumentos de gestão territorial que se relacionem com a actividade turística (ex: Norte – art.º 3.º n.º 3 alínea m); Leiria-Fátima – art.º 3.º n.º 2 alínea l); Alqueva – art.º 3.º n.º 3 alínea e)) e que sejam transpostos para o ordenamento do território.

Regista-se, com interesse, nas atribuições de algumas destas entidades, a criação de um observatório da actividade turística, visando acompanhar a implementação da estratégia turística regional e avaliar o desempenho da situação turística regional (Centro – art.º 3.º n.º 1 alínea c); Lisboa – art.º 3.º n.º 1 alínea c); Alentejo – art.º 11.º n.º 1 alínea c)).

Caso tais observatórios sejam implementados, com boa estruturação técnica, poderão ser um bom passo para um adequado planeamento e ordenamento turístico dos respectivos territórios. Actividades de inventariação, estudo, investigação, formação de activos, divulgação, promoção, previstas no regime

jurídico dos pólos de desenvolvimento turístico são fundamentais para tal planeamento e ordenamento. O que se afigura decisivo é o financiamento das mesmas que deveria ser gerado, parcialmente, com receitas provenientes da actividade turística nos respectivos territórios.

Este enquadramento deve ser complementado pelo legislador no funcionamento dos sistemas de turismo no Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

4. O turismo no regime jurídico do Direito do Ordenamento de Território e Urbanismo

O turismo é entendido como instrumento de política sectorial (espécie dos instrumentos de gestão territorial), com incidência e expressão territoriais (art.º 8.º alínea c); 9.º n.º 3 da LBOTU e 36.º alínea c) do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22.09.1999, como alterado pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19.09.2007, que aprova o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e adiante designado RJGT).

O entendimento é reiterado no art.º 35.º n.º 2 alínea a) do RJGT, enquanto instrumento de concretização de uma política com incidência na organização do território. Por sua vez, a localização e distribuição das actividades e espaços turísticos devem ser identificadas nos instrumentos de gestão territorial (art.º 19.º n.º 1 do RJGT).

Os planos sectoriais vinculam as entidades públicas competentes para a elaboração e aprovação de planos municipais (art.º 10.º n.º 3 da LBOTU). Dispõe também o art.º 23.º n.º 5 do RJGT que os planos regionais de ordenamento do território integram as opções definidas pelos planos sectoriais pré-existentes.

Os art.ºs 35.º a 38.º do RJGT definem os Planos Sectoriais, o seu conteúdo material e documental, assim como a obrigatoriedade de identificar e ponderar, nos diversos âmbitos, os planos, programas e *projectos*, designadamente da

iniciativa da Administração Pública, considerando os que já existem e os que se encontrem em preparação, de forma a assegurar as necessárias compatibilizações (art.º 38.º n.º 3).

Este princípio, denominado pela doutrina (Oliveira, 2002; Correia, 2008) de hierarquia mitigada, da necessária coordenação ou mesmo contra-corrente, implica uma compatibilização de novos planos com os anteriores, mesmo que hierarquicamente inferiores, sendo admitido também o princípio da posterioridade, desde que se verifique identificação das normas preexistentes de planos sectoriais ou planos especiais anteriores revogadas, quando numa mesma área territorial incida mais do que um plano especial ou sectorial (art.º 23.º n.º 6 do RJIGT).

Este princípio mitiga a prevalência dos planos sectoriais sobre planos municipais e planos regionais de ordenamento do território. Na verdade, o próprio art.º 25.º n.º 1 do RJIGT estabelece que os planos sectoriais devem indicar quais as formas de adaptação dos planos municipais de ordenamento do território preexistentes determinadas pela sua aprovação.

Este esforço não tem equivalente em sentido contrário (o sentido da contra-corrente), pois é possível a ratificação pelo Governo de planos municipais, em derrogação de planos sectoriais ou regionais de ordenamento incompatíveis (art.º 80.º n.º 1 do RJIGT), bastando a mera identificação das normas dos instrumentos de gestão territorial revogados ou alterados (art.º 25.º n.º 3).

Com as alterações introduzidas pelo já referido Decreto-Lei n.º 316/2007 ao RJIGT e que acentuaram, via simplificação administrativa, o princípio da contra-corrente, não existe sujeição a ratificação pelo Governo de planos de urbanização ou de pormenor, incompatíveis com os planos directores municipais ou planos superiores.

O art.º 6.º-A do RJIGT, sob a epígrafe contratualização, permite que qualquer interessado apresente propostas de contratos para elaboração, alteração ou revisão de planos de urbanização ou planos de pormenor, sem necessidade de prazos mínimos de estabilidade desses planos.

O contrato confirma-se, assim, como poderoso instrumento de flexibilidade do ordenamento jurídico do território e do urbanismo, com consequências importantes para a implantação de projectos turísticos e de organizações de poder locais nos territórios, baseados em planos de pormenor e urbanização específicos (vejam-se os exemplos recentes do Autódromo Internacional do Algarve e Núcleo Turístico da Cortesia - Avis-Alentejo, contidos, respectivamente, nas RCM n.ºs 152/2007, de 2.10.2007 e 154/2006, de 15.11.2006).

Todos os indicadores normativos do regime jurídico do planeamento e ordenamento do território nacional confirmam o contrato, o plano de urbanização e/ou de pormenor, como instrumentos privilegiados de planeamento e ordenamento turístico à escala do *resort*, do conjunto e complexo turístico.

A contenção do turismo num plano sectorial, sem eficiência política na combinação com outros sectores horizontais do planeamento (ex: transportes, energia, comunicações, ambiente, agricultura, florestas), como seria desejável, limita as potencialidades do regime jurídico do ordenamento do território na sua aplicação eficiente aos sistemas de turismo.

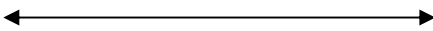
Tal limitação também tem repercussões numa perspectiva exclusivamente estratégica e desenvolvimentista do turismo e, em consequência, do ordenamento turístico em que o território é mero factor de suporte de uma actividade económica.

Na verdade, as tendências mais recentes da doutrina (Ariño, 2006; Ivars, 2003) fazem valorizar o território enquanto factor de localização e produção das actividades turísticas, obrigando estas, por uma questão de eficiência, insista-se, a uma coordenação de políticas sectoriais, na base de um território aglutinante, para qualificação e simultânea promoção dessas actividades.

Assim, o regime jurídico português do ordenamento do território e urbanismo necessita de fazer a ligação, a superação, a combinação política eficiente pretendida pelos sistemas de turismo entre planificação estratégica e normativa, sectorial e territorial ou ainda entre planificação económica e física. Ilustra-se a conclusão através da figura 2:

Não existem modelos ideais de planificação turística. Como bem nota Vera (1997), a fase inicial de arranque no desenvolvimento de uma zona turística poderá obrigar o legislador a acentuar vertentes de planificação física (infra-estruturas, cuidado desenho urbano, integração na paisagem, uso do solo urbano e não urbano) que não se encontram numa mera planificação sectorial. Esta, por sua vez, poderá ser tida mais em conta na maturidade de uma zona turística.

Figura 2: Modelos de planificação e sistema de turismo.

SISTEMA TURISMO	Estratégica	Normativa
	Sem carácter vinculativo, de conteúdo flexível, uns objectivos ambientais, territoriais e económicos.	De cumprimento obrigatório e carácter vinculativo, nível de concretização directo e imediato.
	Sectorial	Territorial
	Estruturas de projectos e produtos tendo em vista a protecção/valorização de um sector de actividade.	Coordenação de várias políticas sectoriais na base de um território aglutinante.
	Económica	Física
	Impulso de relações de comercialização, intercâmbio, compra e venda e consumo de serviços (território -suporte).	Sistematização/integração funcional de relações humanas com meio ambiente através de infra-estruturas e usos do solo (território- factor de localização e produção).
	 SISTEMA TURISMO	

O regime jurídico do planeamento e ordenamento do território necessita de potenciar o ordenamento turístico como integrado no ordenamento territorial (ex: planos regionais ou intermunicipais de ordenamento do território), permitindo assim a sua integração neste, como é desejável na perspectiva dos sistemas de turismo a uma escala territorial mais alargada (litoral, montanha, espaço rural). Tal perspectiva desenvolveria a actividade económica turística a um território mais extenso e com maiores potencialidades de oferta turística integrada e de promoção.

A permissão genérica de princípios de contra-corrente e de hierarquia mitigada no nosso ordenamento territorial no *resort*, no plano de urbanização ou de pormenor à escala municipal, através de uma contratualização eficiente entre municípios e promotores privados, resultante da vinculação simultânea dos planos municipais para entidades públicas e privadas (art.º 11.º n.º 2 da LBOTU) tem consequências importantes. Tais princípios transportam para o município o palco territorial, segundo González e Ibáñez (2006), onde se ganha e perde o poder. Da mesma forma, desvirtua-se a possibilidade de implementação de sistemas turísticos específicos de planeamento e ordenamento turístico a escalas territoriais sublocais, sub-regionais ou regionais.

Pergunta-se se vectores, designadamente, como o ambiente, os recursos hídricos ou as florestas, paisagem rural ou urbana só para se citar alguns exemplos, poderão ser defendidos eficientemente a um nível de projecto, de *resort* ou mesmo num plano municipal? A resposta será tendencialmente negativa, sendo aqueles vectores imprescindíveis a um correcto ordenamento turístico sustentável do território.

Conclui-se, assim, por um desrespeito dos princípios do desenvolvimento sustentável expressos na Constituição (art.º 81.º alínea a) e, em consequência, do turismo sustentável integrado num ordenamento territorial a uma escala mais alargada. Por seu turno, o cruzamento potenciado entre política sectorial e ordenamento do território no novo regime jurídico das áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico apenas poderá ser efectivado no cumprimento daqueles princípios.

Vejamos agora a relação entre sistemas de turismo e sistemas de gestão territorial. A LBOTU dispõe que a política de ordenamento do território e urbanismo assenta num sistema de gestão territorial com três âmbitos distintos: o nacional, o regional e o local. O princípio afirmado é o da coordenação destes âmbitos, através de um conjunto coerente e racional de instrumentos de gestão territorial (art.º 7.º n.º 1 e n.º 3).

Os instrumentos de gestão territorial, por sua vez, são divididos em instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, de

planeamento territorial, de natureza regulamentar e que estabelecem o regime do uso do solo e parâmetros de seu aproveitamento, de instrumentos de política sectorial, que programam ou concretizam as políticas de desenvolvimento económico e social com incidência espacial e, finalmente, instrumentos de natureza especial que estabelecem um meio supletivo de intervenção do Governo para áreas específicas do território (art.º 8).

Esta divisão afigura-se-nos contrária e contraproducente à visão dos sistemas e, em particular, como já assinalámos, aos sistemas de turismo. Na verdade, a proliferação de instrumentos territoriais pode facilmente transformar o regime do ordenamento do território e urbanismo num emaranhado normativo e complexo labiríntico de onde é difícil descortinar as linhas fundamentais e coerentes do planeamento (porquê, o quê, como, onde e quando) que traduzem a ideia de um sistema. Fernández (2002), em comentário ao ordenamento jurídico espanhol, traduz a mesma ideia.

Enquanto actividade política e de poder, o planeamento, permita-se-nos a metáfora, é como a água, ou seja, escorre por onde mais eficientemente se lhe permita uma saída. Na ausência de um princípio de hierarquia normativa na Constituição ou no regime de ordenamento do território e urbanismo, valerão outros princípios fundamentais do Direito, como o da especialidade ou da posterioridade (art.º 7º n.º 1 e n.º 3 do C.Civil).

A especialidade afirma o primado do concreto sobre o abstracto, do particular sobre o geral, traduzindo uma prevalência das escalas locais sobre as regionais ou nacionais, naquelas eficientemente se combinando interesses públicos e privados. Assim, não admira que os instrumentos de gestão territorial vinculativos para entidades públicas e privadas sejam os planos municipais e especiais do ordenamento do território (art.º 11.º n.º 2 da LBOTU). Estes instrumentos, traduzindo escalas especiais mais concretas e definidas prevalecerão sobre outros instrumentos de gestão territorial. Os princípios, já referidos supra, da hierarquia mitigada e da contra-corrente vão no mesmo sentido.

A posterioridade afirma a adaptação do planeamento às circunstâncias resultantes de alteração significativa das perspectivas de desenvolvimento económico e social ou da realidade ambiental. O uso lato das faculdades previstas nos art.ºs 99.º e 100.º do RJIGT, ou seja, de suspensão dos instrumentos de desenvolvimento e planeamento territorial para “actualização” às exigências do desenvolvimento, tem sido uma constante “do direito da vida” do nosso ordenamento.

A potencial contribuição do regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo para o ordenamento turístico faz-se, curiosamente, de forma facultativa e à margem do “sistema de gestão territorial”. O art.º 17.º da LBOTU prevê os programas de acção territorial como forma de coordenação das actuações das entidades públicas e privadas interessadas na definição da política de ordenamento do território e urbanismo e na execução dos instrumentos de planeamento territorial.

Os programas são positivos para os sistemas de turismo, porquanto têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem (o porquê), definem os objectivos a atingir no período da sua vigência (o quê), especificam as acções a realizar pelas entidades neles interessadas (como) e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos neles previstos (o quando), de acordo com o art.º 17.º n.º 2 da LBOTU, pelo que consideram como fundamentais para sistemas de planeamento e ordenamento do território, incluindo para os sistemas de turismo.

Assim, o regime jurídico do ordenamento do território e do urbanismo, não obstante formalmente consagrar um sistema de gestão territorial, materialmente não tem os conteúdos, os ingredientes necessários à motorização desse sistema, porque fundamentalmente não assenta num princípio de unidade do ordenamento territorial.

Impunha-se repensar o princípio de hierarquia normativa entre escalas regionais e locais no ordenamento (v.g. em planos intermunicipais de ordenamento do território), fazer integrar, com organizações estruturadas (ex: áreas regionais de turismo ou pólos de desenvolvimento turístico) o cruzamento

de perspectivas sectoriais de planeamento e desenvolvimento em escalas territoriais aglutinantes, integrar planeamento estratégico e físico em territórios supra-locais, sendo o ambiente, a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável os eixos fundamentais desse ordenamento, conforme determinado na Constituição da República (art.ºs 66.º n.º 2 e 81.º alínea a).

Assim, em ordem à sustentabilidade dos processos de ordenamento turístico, considera-se necessário reposicionar e propor de “jure condendo” as seguintes opções simultâneas, de alteração quer ao regime jurídico do ordenamento do território e urbanismo, quer ao regime das áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico:

- a) Tornar planos intermunicipais de ordenamento com carácter turístico como directivos e de conformidade para planos directores municipais, colocando as associações de municípios de interesses específicos (art.º 34.º da Lei 45/2008, de 27.08.2008) na liderança dos processos de decisão do planeamento e desenvolvimento turístico regional ou sub-regional (ex: Associação de Municípios do Distrito de Évora ou Associação de Municípios do Baixo Tâmega);
- b) Prever que os planos de ordenamento turístico constituam uma das formas de planos especiais de ordenamento do território (art.º 2.º n.º 2 alínea c) do RJIGT), nesse caso, instituindo organizações específicas para a sua gestão que assegurem a liderança dos processos de decisão de planeamento e desenvolvimento turístico na área coberta pelo plano, reforçando o papel das áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico, como entidades sistémicas de consulta, conservação e divulgação dos planos com participação pública de municípios e privada com organizações empresariais e associações que envolvam população local, permitindo hibridiz e eficiência de poder a tais planos.

A necessidade de organizações híbridas que façam a ligação ou a superação entre vários modelos de planificação que combinem eficientemente interesses públicos e público-privados em determinadas áreas territoriais, afigura-se importante para romper o efeito de inércia resultante da divisibilidade de planos

de ordenamento, nacionais, regionais e locais, sectoriais e territoriais, que constituem o complexo labiríntico do ordenamento jurídico nacional em matéria de ordenamento do território e urbanismo.

A integração da planificação turística na planificação territorial acompanha as tendências da Europa. Em Espanha, das 17 Regiões Autónomas, 10 (entre elas, as mais importantes do ponto de vista turístico - Andaluzia, Baleares, Canárias) têm a planificação turística integrada total ou parcialmente com a planificação territorial (Ivars, 2003).

Por sua vez, em França, os projectos hoteleiros (mais de 50 ou 30 quartos, consoante se esteja em Paris ou resto de França) são acompanhados de estudos que visam determinar seu impacto no território de proximidade (ex: serviços comerciais, artesanais, gestão do espaço, rede de transportes, consumos energéticos, poluição - art.º L- 752-1 do Código do Comércio).

A visão sistémica defendida neste artigo colocará Portugal mais próximo dos países da Europa que têm melhores indicadores em matéria de turismo, em virtude dos mesmos colocarem o turismo no eixo dos seus processos de planeamento e ordenamento territorial (Machado, 2009).

5. Conclusões

- a) O sistema de gestão territorial do direito do ordenamento do território e urbanismo português e, em consequência de um sistema de turismo, resulta prejudicado pela ausência de um princípio de hierarquia normativa e de unidade do ordenamento territorial;
- b) Os princípios da coordenação, da hierarquia mitigada e da contra-corrente no direito do planeamento e ordenamento do território têm como consequência a afirmação efectiva de poderes e práticas de planeamento que privilegiam a derrogação do geral pelo particular, do integrado pelo concreto, com prevalência de normas especiais em contextos locais contratualizados, não raro conduzindo à suspensão de planos gerais, por

- motivos de actualização das perspectivas de desenvolvimento económico, social e ambiental (princípio da posterioridade);
- c) Os princípios da especialidade e posterioridade em contextos locais contratualizados favorecem tão só o planeamento em turismo à escala de projecto e *resort* e prejudicam os sistemas de planeamento e desenvolvimento, também de turismo, a uma escala mais alargada, constituindo sério óbice ao cumprimento do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável;
 - d) A história institucional do ordenamento turístico português (ex: Plano Nacional de Turismo de 1986), revela dificuldades no cruzamento entre política sectorial de turismo e ordenamento do território e urbanismo, conduzindo à insuficiência e inefectividade de opções políticas de planeamento e ordenamento turístico;
 - e) Os regimes das áreas regionais de turismo e pólos de desenvolvimento turístico, salvaguardadas determinadas garantias formais em sede legislativa, contêm potencialidades para suprir as insuficiências do direito do ordenamento do território e urbanismo, combinando política sectorial com ordenamento do território e urbanismo, e, conseqüentemente, com o ordenamento turístico;
 - f) O ordenamento turístico necessita de ser refundado num paradigma jurídico sistémico que assegure a capacidade das organizações (ex: áreas regionais de turismo, pólos de desenvolvimento turístico, associações de municípios de interesse específico) de entrecruzarem e desenvolverem trabalho entre si e de agirem com eficiência e efectividade com planos e modelos híbridos que superem divisões e barreiras de planeamento, integrando Estado, municípios e com participação de entidades privadas com modelos de planificação, usos do solo e actividades económicas e ambientais, assim se assegurando o cumprimento do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável;
 - g) O ordenamento turístico deverá também evoluir para escalas territoriais mais alargadas, prevendo-se a sua integração e desenvolvimento em

planos intermunicipais ou especiais de ordenamento do território, de onde resultem programas ou sistemas de acção territorial capazes de implementarem os modelos e planos assinalados na alínea anterior e considerados adequados aos processos de planeamento e desenvolvimento turístico.

Referências

- Ariño, O.B. (2006). *Ordenación del Territorio y Turismo*. Barcelona: Atelier.
- Correia, F.A. (2008). *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- Fernandéz, T. (2002). Política Territorial, Desarrollo Sostenible Y Seguridad Jurídica. In D. Blanquer (Coord.), *Ordenación y Gestión del Territorio Turístico* (pp. 35-48). Valência: Tirant lo Blanch.
- Ferreira, A.F. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- González, S. (2006). *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Gunn, C.A. (2002). *Tourism planning - Basics, Concepts, Cases*. Londres: Routledge.
- Ivars, J. A. (2003). *Planificación Turística de los Espacios Regionales en España*. Madrid : Editorial Síntesis.
- Machado, V. (2009). *Direito, Turismo e Poder - os Territórios Turísticos*. Tese de Doutoramento não publicada apresentada à Universidade de Aveiro.
- Oliveira, F.P. (2002). *Direito do Ordenamento do Território*. Coimbra: Almedina.
- Pina, P. (1988). *Portugal – o Turismo no Século XX*. Lisboa: Lucidus.
- Pires, F.L. (1998). *Introdução à Ciência Política*. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Reis, J. (2007). *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Almedina.
- Valls, J.F. (2004). *Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Vera, R. (1997). *Análisis Territorial del Turismo*. Barcelona: Ariel.
- Zoído, N. (2001). La Ordenación del Territorio a Distintas Escalas Espaciales. In A. G. Olcina e J. G. Mendoza (Coord.), *Geografía de España* (pp.595-618). Barcelona: Ariel.

VIRGÍLIO MIGUEL RODRIGUES MACHADO, casado, 2 filhas, 44 anos, é natural de Portimão, cidade onde reside. Professor Adjunto na Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve desde 1993, é Doutorado em Turismo pela Universidade de Aveiro. Jurista de formação, foi advogado, consultor jurídico na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Algarve (1991-1993) e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Turismo do XVI Governo Constitucional (2004-2005). A sua área de investigação é o Direito do Turismo. Publicou diversos artigos em revistas da especialidade e o seu livro “Direito e Turismo como instrumentos de poder -os territórios turísticos” é a primeira tese de Doutoramento em Portugal na área.