

A Regulação Jurídica dos Territórios Turísticos - Portugal e Estudo de Casos Internacionais

Virgílio Machado*

Mestre em Gestão e Desenvolvimento em Turismo pela Universidade do Algarve

Resumo

O presente artigo discute o valor dos territórios turísticos e em que medida a sua regulação jurídica é, ou pode vir a ser, factor estratégico de planeamento, desenvolvimento e promoção dos serviços e organizações turísticas que operam nesses territórios.

Para tanto, o território turístico é considerado como um sinal distintivo, o resultado da congregação de projectos, empreendimentos, iniciativas ou actividades, designadamente, promocionais, em redor de um valor conjunto - a protecção e valorização da imagem de um destino turístico.

Tal imagem projectada, através de símbolos ou elementos comunicacionais, os "sinais geo-turísticos" identificam uma nova dimensão do espaço turístico, entendido enquanto valor regulatório jurídico-institucional acrescentado aos serviços e organizações turísticas.

A investigação procurou demonstrar este valor geo-turístico, analisando, por um lado, a evolução legislativa portuguesa e, por outro, o estudo de casos internacionais, concluindo-se por um défice de regulação normativa portuguesa, desvirtuador da utilização das capacidades estratégicas dos "sinais geo-turísticos", ao serviço da organização e promoção dos destinos turísticos portugueses.

Palavras-chave

Sinais, distintivos, regulação, certificação, qualificação, associação

Abstract

This article revolves around the value of the touristic territories and to what extent its regulation is, or may become a strategic factor in the planning, development and promotion of the services and tourist organizations that operate in those locations.

So, the tourist territory may be considered as a distinctive sign, the result of namely promotional projects, businesses, activities or undertakings around a joint objective- the protection and valorisation of the image of a tourist destination.

Such an image, projected through symbols or communicational elements, the "geo-touristic signs", conclusive of a new dimension of the touristic space as a juridical and institutional regulation value to tourism's facilities and organizations.

This research has made an attempt to demonstrate the "geo-touristic value", on the one hand by analysing the Portuguese Law evolution, on the other hand by working in international case studies. So, an extremely important conclusion was reached: there is a lack of the regulation in the Portuguese law, which depreciates the usage of the strategic abilities of "geo-tourist signs" in the organization and promotion of Portuguese tourist destination areas.

Keywords

Signs, distinctive, regulation, certification, qualification, association

*Docente da Universidade do Algarve
E-mail: vmmachado@mf.gov.pt

1 Introdução

Em que medida a declaração de interesse para o turismo pode ser aplicada a um determinado território? Com delimitação da respectiva zona geográfica e âmbito dos recursos turísticos relevantes? E que consequências podem ser associadas a tal declaração? Pode o território turístico, por via de regulação normativa, ser portador de valor acrescentado aos serviços e organizações turísticas que nele operam?

Esta é a problemática que me proponho tratar, com a análise da situação portuguesa, comparação com exemplos internacionais, visando traçar contributos para uma legislação prospectiva nesta matéria, designadamente em sede de regulação das chamadas áreas de protecção turística, cuja criação e futura regulação foi anunciada pelo Governo, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003 de 01.08.2003, ainda por concretizar à data de elaboração deste artigo.

O tema merece, como veremos, particular atenção e cuidado, em especial para a tão discutida gestão das áreas destino-turísticas, cuja correcta organização e promoção passa por um investimento qualitativo regulador do legislador português. Daí a importância que se deve dar ao estudo da regulação portuguesa, comparando-a com casos internacionais que abordarei neste artigo.

2 A regulação jurídica dos territórios turísticos em Portugal

Em Portugal, a regulação da declaração de interesse para o turismo não é aplicada a nenhum território ou zona geográfica. Com efeito, o Decreto-Regulamentar n.º 22/1998, de 21.09.98, com a redacção dada pelo Decreto-Regulamentar n.º 1/2002, de 03.01.02, apenas a prevê para estabelecimentos, iniciativas, projectos ou actividades (artº 1º), regulando as condições gerais e específicas de sua atribuição (artºs 2º e 3º) e determinando o procedimento administrativo necessário à obtenção da declaração (artºs 4º a 6º), condições de caducidade (artº 7º) e revogação (artº 8º). De resto, o diploma não prevê nenhuma consequência específica associada a tal declaração. Apenas é referido no art. 4º, n.º 1, alínea e), que o pedido deve indicar qual o sistema

de incentivos ou outros instrumentos financeiros a que pretende recorrer.

O sistema de incentivos fiscais, constante do D.L. n.º 423/83, de 5.12.83 sobre utilidade turística, também não contempla tal atribuição a territórios ou zonas geográficas, antes a sujeitos passivos de imposto que gozam de uma isenção ou benefício, pela qualificação valorativa de utilidade turística, reconhecida por despacho governamental, do empreendimento turístico construído ou a construir (artºs. 1º, 2º e 7º).

A ausência de conteúdo legislativo ordenado, sistematizado e estruturante de qualificação turística de territórios ou zonas geográficas é, pois, o dado a reter do ordenamento legislativo turístico português.

Nem sempre foi assim, todavia, no nosso ordenamento jurídico. A delimitação geográfica e a classificação dos territórios turísticos estiveram presentes desde os primórdios, seja pela Lei n.º 1152 de 23.04.1921 que qualificou estâncias para fins turísticos e instituiu as Comissões de Iniciativa para promover o desenvolvimento das estâncias, sendo as hidrológicas (termais) delimitadas por decreto governamental (artºs 1º, 2º e 3º), seja pelo Decreto n.º 8174, de 14.03.1923, que classificou um elevado número de estâncias turísticas, estabelecendo-se certas modalidades: praias, estâncias climatéricas, de altitude, repouso e estâncias de turismo *stricto sensu*.

Tal tradição manteve-se ainda no Código Administrativo de 1936, com a figura das zonas de turismo, criadas nos concelhos em que existissem praias, estâncias hidrológicas ou climáticas de altitude, de repouso ou recreio, ou monumentos e lugares de nomeada. A área geográfica das zonas de turismo podia não ser coincidente com todo o concelho e era delimitada por meio de decreto referendado pelos Ministérios do Interior e das Finanças (artº 117º). Ao abrigo destas figuras legais, ainda hoje persistem 26 zonas de turismo no território nacional (18 Comissões Municipais de Turismo e 8 Juntas de Turismo), segundo os dados de Costa (1996, p.211) que não se integraram em Regiões de Turismo, cujo modelo inicialmente criado pelo D.L. n.º 327/1982, de 16.08.1982 e continuado pelo actual regime jurídico (D.L. 287/91 de 09.08.1991) se afastou diametralmente da tradição legislativa anterior, uma vez que o território turístico criado pela Região de Turismo coincide com a área dos municípios requerentes (artº3º), podendo ser alargado ou reduzido em função da entrada ou saída dos referidos municípios (artºs 7º e 8º).

Desta forma, o espaço ao caso de qualificação autónoma do território nacional, sistemas de incentivos, determinação política, contratualizações e

Nesta linha, os Desenvolvimento criado pela Resolução n.º 139/2003 de 2 Douro como zona vocação turística Integrados Turístico Base Regional) reg n.º 450/2001 de enquadramento coerentes de investimentos horizontes tempo alcançar alterações local ou regional e significativo na área sendo, assim, por aos projectos, empreendimentos nestes territórios.

De qualquer forma visíveis os indicadores valorização que portadores. Assim associado à classificação Vinhateiro na Lista UNESCO (ver pre 2003, já referida). de natureza surg definição como (estabelecimento alojamento e anim experiência territorial realizada e pres Rede Nacional de n.º 47/99, de 16.0 regulação dos espaço rural, de serviços de alojamento a oferta de um diversificado, re territorial no espaço 54/2002 de 11.0. qualificação consist a um empreendimento

São, todavia, muitas vezes o turísticos com im

ntos financeiros a
ais, constante do
utilidade turística,
uição a territórios
sujeitos passivos
uma isenção ou
rativa de utilidade
por despacho
dimento turístico
1º, 2º e 7º).
gislativo ordenado,
e de qualificação
geográficas é, pois,
legislativo turístico

odavia, no nosso
tação geográfica e
urísticos estiveram
s, seja pela Lei nº
icou estâncias para
missões de Iniciativa
ento das estâncias,
is) delimitadas por
º, 2º e 3º), seja pelo
23, que classificou
tâncias turísticas,
didades: praias,
altitude, repouso e
nsu.

e ainda no Código
figura das zonas de
s em que existissem
s ou climáticas de
o, ou monumentos e
eográfica das zonas
cidente com todo o
or meio de decreto
s do Interior e das
rigo destas figuras
26 zonas de turismo
missões Municipais
urismo), segundo os
, 211) que não se
turismo, cujo modelo
.L. n.º 327/1982, de
pelo actual regime
08.1991) se afastou
legislativa anterior,
co criado pela Região
área dos municípios
ndo ser alargado ou
ntrada ou saída dos
º e 8º).

Desta forma, com o actual modelo, abre-se espaço ao casuísmo e à pontualidade na qualificação autónoma de zonas turísticas do território nacional, assente, muitas vezes, em sistemas de incentivos conjunturais, criados por determinação política, por via regulamentar e com contraturalizações específicas.

Nesta linha, os casos do PDTVD (Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro), criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2003 de 29.08.03 que elege o Vale do Douro como zona de excepcional aptidão e vocação turística, ou os PITER (Projectos Integrados Turísticos de Natureza Estruturante e Base Regional) regidos actualmente pela Portaria n.º 450/2001 de 05.05.01, são exemplos de enquadramento regulamentar de conjuntos coerentes de investimento público e privado, com horizontes temporais limitados, com vista a alcançar alterações estruturais na oferta turística local ou regional e um impacte económico-social significativo na área territorial em que se inserem, sendo, assim, portadores de valor acrescentado aos projectos, iniciativas, actividades ou empreendimentos que se pretendam desenvolver nestes territórios.

De qualquer forma, na nossa legislação, já são visíveis os indicadores de qualificação e valorização que os territórios turísticos são portadores. Assim, por exemplo, o PDTVD surge associado à classificação da Região do Alto Douro Vinhateiro na Lista do Património Mundial da UNESCO (ver preâmbulo da Resolução n.º 139/2003, já referida). Também a regulação do turismo de natureza surge como consequência da sua definição como produto turístico composto (estabelecimentos, actividades e serviços de alojamento e animação turística e ambiental) numa experiência territorial qualificada, porquanto realizada e prestada em zonas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas (artº 1º do D.L. n.º 47/99, de 16.02.99). O mesmo se diga para a regulação dos empreendimentos de turismo no espaço rural, definidos como um conjunto de serviços de alojamento e animação, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado, remetido para uma experiência territorial no espaço rural (artº 2º, n.º 1 do D.L. n.º 54/2002 de 11.03.02), o que implica necessária qualificação consequente de território turístico rural a um empreendimento aprovado deste tipo.

São, todavia, exemplos pontuais e reactivos, muitas vezes criados a jusante de produtos turísticos com imagem favorável e consolidada nos

mercados turísticos, como é o caso do turismo de natureza e do turismo no espaço rural. Inverterão as áreas de protecção turística esta tendência? Com delimitação, classificação, avaliação e qualificação turística territorial prévia a montante pelo legislador? Os indicadores que existem não são conclusivos, pelo que se remete o leitor para as conclusões finais deste capítulo, após o estudo de casos internacionais, que tornarão mais compreensíveis os modelos seguidos nos países vizinhos, donde se possa retirar algum contributo para a legislação futura, a criar nas áreas de protecção turística.

3 Casos de estudo conhecidos a nível internacional

3.1 Metodologia utilizada

No estudo de casos internacionais, utilizou-se uma perspectiva comparada, com análise das regulações turísticas territoriais na evolução de sistemas jurídicos e organizações administrativas de países próximos do nosso, assentes numa tradição jurídica racionalista e codificadora do centro para a periferia, própria dos sistemas de Direito Administrativo.

Por outro lado, teve-se em conta também, a proximidade de sistemas turísticos, atentando no paralelismo de problemas que alguns países sofreram com a explosão do turismo especialmente na orla mediterrânica nos anos 60-70 com a grande procura dos operadores turísticos internacionais e que recomendariam também soluções paralelas, em termos de regulação jurídica.

Por isso, vamos abordar os exemplos de Espanha, França e Itália.

3.2 Espanha

Desde as décadas de sessenta e setenta do século passado, o legislador espanhol sentiu a necessidade de uma qualificação territorial turística do território.

Assim, pela Lei n.º 1967/1963 de 28.12.63 (BOE- *Boletim Oficial del Estado* de 31.12.63) foi criada a figura dos Centros de Interesse Turístico Nacional e, pelo Decreto 4297/1964, de 23.12.64 (BOE, de 16.01.65) a figura das Zonas de Interesse Turístico Nacional.

Os Centros de Interesse Turístico Nacional eram considerados áreas delimitadas do território

que, tendo condições especiais para a atracção e retenção do turismo, deviam ser ordenadas, racionalmente, quanto à sua urbanização, serviços e instalações precisas para seu aproveitamento.

A declaração dessa zona era feita por decreto do Governo, após prévia ponderação de algumas condições, tais como a capacidade de alojamento, a extensão superficial (que devia ser contínua e não inferior a dez hectares), a implantação de serviços turísticos diversos e a existência de recursos de interesse paisagístico, artístico, histórico ou cultural (Montejano, 1991).

As Zonas de Interesse Turístico Nacional eram aquelas áreas territoriais em que, existindo dois ou mais Centros de Interesse Turístico Nacional, e com uma capacidade mínima de 5000 lugares de alojamento, exigiam uma actuação coordenada da Administração do Estado em diversas áreas para a realização de infra-estruturas turísticas e melhor aproveitamento e desenvolvimento dos seus recursos turísticos.

Os art's 2º, letra c) e 3º do Decreto n.º 4297/1964 previam a obrigação estatal, através da Subsecretaria de Estado do Turismo, de realizar uma constante e específica publicidade daqueles centros e zonas de interesse turístico nacional.

Paralelamente a estas qualificações territoriais, a Ordem de 31.12.64 criou um Registo Nacional de Denominações Geo-Turísticas.

O objecto do Registo, segundo o art.º 1º, era definir, fixar e delimitar a extensão territorial das zonas que realizavam propaganda turística através de denominações geo-turísticas.

A sua função principal, de carácter público ou colectivo, assemelhava-se a um registo cartográfico ou um cadastro, pois o que se pretendia era evitar que, com a denominação já inscrita, outra zona diferente pudesse utilizar a mesma nomenclatura para promover o seu destino turístico.

A finalidade do registo era, pois, ordenar territorialmente o uso de distintivos geo-turísticos e reprimir quem não tivesse legitimidade para o seu uso.

A este propósito, refira-se que o carácter colectivo do registo permitia o seu uso não só, pela entidade solicitante do registo (que podia ser qualquer entidade pública ou pessoa jurídica singular ou colectiva de carácter público ou privado interessada - art.º 2º), mas também a todo aquele que quisesse promover a zona para fins turísticos, exigindo-se apenas, neste caso, que a denominação estivesse registada e que a promoção se referisse exclusivamente ao espaço geográfico delimitado territorialmente pelo registo.

A importância deste registo nacional de denominações geo-turísticas foi bem grande na história da regulação turística espanhola. Assim, por exemplo, a primeira Ordem, que divide territorialmente a Espanha em zonas turísticas conhecidas até hoje em termos promocionais, data de 9 de Março de 1971, e distingue novas zonas turísticas: *Costa Brava* e *Costa Daurada*; *Costa del Azahar* e *Costa Blanca*; *Costa del Sol* e *Costa de La Luz*, *Cornisa Cantábrica* e *Rías gallegas*; *Pirenaica Baleares*; *Islas Canarias*; *Madrid* e *arredores* e *Lagos de Castilla*. A maior parte delas baseou-se em denominações geo-turísticas registadas no âmbito do Registo criado pela Ordem de 31 de Março de 1964.

A sua génese (com o nome de denominações geo-turísticas), tendo carácter público e colectivo, não discriminando entidades públicas e privadas no interesse da sua criação e no seu uso, permitiu criar uma dinâmica associativa até hoje estrutural na organização geo-turística espanhola (v. sobre este assunto Gómez Lozano (2002).

Nesta linha, insere-se o Decreto 2.481/1974, de 09.08.74 sobre Centros de Iniciativas Turísticas, entidades associativas sem fins lucrativos, criadas para promoção e fomento do turismo num âmbito territorial previamente determinado (art.º 1º), consideradas representativas de interesses turísticos pelo Ministério da Informação e Turismo (art.º 10º n.º 1), atendendo ao número de associados, interesses turísticos representados, estatutos da associação e garantias de financiamento (art's 6º, 7º e 9º).

Os Centros de Iniciativas poderão ter delimitações territoriais distintas (locais, comarcais, provinciais ou zonais (art.º 3º). Devem integrar-se numa Federação Espanhola de Centros de Iniciativas Turísticas para melhor coordenação, planeamento e troca de informações das actividades desenvolvidas (artº 5º) e podem beneficiar de todo um conjunto de apoios públicos para o desenvolvimento de actividades promocionais concretas (artº 9º alínea c) e, assim, representar-se como órgãos consultivos de entidades públicas e eventos, tais como Assembleias, Congressos e Reuniões de carácter turístico (artº 10º n.º 4 e n.º 5). Tais Centros deverão registar-se num Registo Geral dos Centros de Iniciativas Turísticas, para melhor controlo da sua actividade (artº 11º).

Com a Constituição de 1978, e na sequência de princípios de descentralização político-administrativa do Estado, foram transferidas para

as Comunidades Administrativas próprias) as com "promoção e ordenamento do âmbito territorial" (a

Na verdade, a das áreas destino t de 1978, pelas conheceu um desenvolvimento à jurídicas inovadora capacidade de particularismo às r

Assim, o art. 3º Local de 02.04.85 (por LBRL, prevê qu possam estabele municípios pequen aqueles que reúna aconselhem, como ou o predomínio, r turísticas, indus semelhantes.

Algumas Comu Catalunha, Gal Valenciana, Cant este regime legal p dos Municípios T fórmulas tender financiamento qu derivados da sing desenrola nos r crescente da prest manutenção, prest ambiente.

Blanquer (especialidades de seguintes:

a) A celebração Municípios e a estabelecer aju de coordenaç assegurar a c municipais re fomentar a inf serviços turist

b) A previsão qu tributos ou tax

c) A inclusão pr ticos em Plan

gisto nacional de foi bem grande na espanhola. Assim, rdem, que divide m zonas turísticas , promocionais, data tinguem novas zonas *Daurada; Costa del del Sol e Costa de e Rías gallegas; anarias; Madrid e A maior parte delas es geo-turísticas o criado pela Ordem*

de denominações público e colectivo, públicas e privadas o seu uso, permitiu até hoje estrutural espanhola (v. sobre 2002).

Decreto 2.481/1974, iniciativas Turísticas, s lucrativos, criadas turismo num âmbito minado (art.º 1º), as de interesses ormação e Turismo nero de associados, ados, estatutos da iamento (artºs 6º, 7º

vas poderão ter (locais, comarcais, Devem integrar-se a de Centros de lhor coordenação, informações das artº 5º) e podem de apoios públicos de actividades (alínea c) e, assim, s consultivos de ntos, tais como uniões de carácter ais Centros deverão al dos Centros de nor controlo da sua

78, e na sequência ilização político- n transferidas para

as Comunidades Autónomas (Regiões Político-Administrativas com estatutos de autonomia próprios) as competências em matéria de "promoção e ordenamento do turismo no seu âmbito territorial" (art.º 148º n.º 1).

Na verdade, a qualificação jurídica territorial das áreas destino turísticas, após a Constituição de 1978, pelas Comunidades Autónomas conheceu um extraordinário impulso e desenvolvimento à luz de regulações e fórmulas jurídicas inovadoras e eivadas de flexibilidade, capacidade de adaptação à mudança e particularismo às realidades locais.

Assim, o art. 30 da Lei de Bases do Regime Local de 02.04.85 (Lei 7/1985), adiante designado por LBRL, prevê que as Comunidades Autónomas possam estabelecer regimes especiais para municípios pequenos ou de carácter rural e para aqueles que reúnam outras características que o aconselhem, como seu carácter histórico-artístico ou o predomínio, no seu território, de actividades turísticas, industriais, mineiras ou outras semelhantes.

Algumas Comunidades Autónomas, tais como Catalunha, Galiza, Múrcia, Comunidade Valenciana, Cantábria e Andaluzia recolheram este regime legal para incentivar a criação da figura dos Municípios Turísticos, que correspondem a fórmulas tendentes a encontrar fontes de financiamento que permitam cobrir os gastos derivados da singular actividade turística que se desenrola nos mesmos com a importância crescente da prestação de serviços de qualidade, manutenção, preservação ou recuperação do meio ambiente.

Blanquer (1999) assinala que as especialidades dos municípios turísticos são as seguintes:

- a) A celebração de convénios entre esses Municípios e as Comunidades Autónomas para estabelecer ajudas destas últimas, em fórmulas de coordenação e assistência, destinadas a assegurar a correcta prestação de serviços municipais relacionados com o turismo e a fomentar a informação e comercialização dos serviços turísticos da localidade;
- b) A previsão que os municípios estabeleçam tributos ou taxas específicas;
- c) A inclusão preferencial dos Municípios Turísticos em Planos de Obras e Serviços, sejam

em Planos Provinciais ou em Planos das Comunidades Autónomas;

- d) A criação de organizações complementares da organização básica do Município, em que se potencia a participação dos cidadãos e das organizações empresariais ou sociais mais representativas do sector turístico;
- e) A colaboração entre Municípios, em matéria de pessoal, para atender necessidades extraordinárias, derivadas da afluência turística em determinadas épocas do ano (caso de polícias locais, sendo apresentado o exemplo da região de Múrcia);
- f) Finalmente, uma das consequências mais apelativas é a que se produz no terreno do urbanismo, ao se estabelecer a intervenção da Administração Turística da Comunidade Autónoma na aprovação de planos urbanísticos dos municípios turísticos ou a sujeição dos Planos Urbanísticos a Planos de Turismo.

A nível sub-regional, algumas características dos territórios, em especial os do interior, montanhosos ou rurais, sendo zonas deprimidas, despovoadas, com homogeneidade de recursos turísticos e produtos turísticos, em que o turismo pôde converter-se num activo evidente, justificaram, em Espanha, a adopção de modelos jurídicos associativos de enquadramento da Administração Pública Turística (ver os estudos de Pallarés, 2000, sobre Aragão, ou de Artech e Tubia, 2000, sobre o território histórico de Guipuzcoa).

Esses modelos associativos são as comarcas turísticas e os consórcios turísticos.

As comarcas, previstas como uma forma possível de associação especial entre municípios (mas que pode ter outras entidades públicas agregadas), são previstas na Constituição (artº 141º) e na LBRL (artº 4º), 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.

A este respeito, a lei de Ordenamento de Turismo de Cantábria (Lei 5/1999, de 24.03.99) é bem evidente, ao permitir, no seu artº 39º, o estabelecimento de "comarcas turísticas que agruparão territórios identificados pela unidade do seu recurso turístico e que poderão levar a cabo funções de promoção, gestão e comercialização dos seus produtos turísticos".

Como experiência resultante deste enquadramento jurídico, temos, no País Basco, na Lei 6/1994, de 16.03.94, a criação de planos estratégicos comarciais que devem conter determinações com clara incidência territorial, nomeadamente áreas adequadas para as implantações turísticas, zonas de protecção para preservar usos compatíveis com a actividade turística, obras de infra-estruturas básicas e adaptações do planeamento municipal (art. 51, nº 2).

Em Aragão, a delimitação de vias verdes, caminhos em Parques Regionais, rede de miradouros turísticos foi prosseguida através de comarcas turísticas, definidas segundo o artº 1º da Lei 13/1993, de 4.11.93, como entidades locais integradas por municípios limítrofes, vinculados por características e interesses comuns.

Outra experiência organizativa da Administração Pública, assente em bases territoriais sub-regionais, foi a dos consórcios turísticos. O art. 57 da LBRL contempla os consórcios como uma forma de colaboração entre a Administração do Estado, das Comunidades Autónomas e das entidades locais, prevendo os art's 87º e 110º que as entidades locais possam constituir consórcios com outras Administrações Públicas, para fins de interesse público, ou com entidades privadas sem fins lucrativos, que prossigam objectivos de interesse público, paralelos aos da Administração Pública, gozando de personalidade jurídica e com estatutos próprios, sendo não apenas um regime contratual ou protocolar, mas sim uma verdadeira entidade de direito público de fins associativos, integrada na Administração Institucional do Estado.

A Lei 30/1992, de 26.11.92 (Regime jurídico das Administração Públicas e do Procedimento Administrativo Comum), modificada pela Lei de 4.01.98, prevê também os consórcios como uma forma de cooperação inter-administrativa das administrações públicas, necessária numa organização descentralizada do Estado com vários níveis territoriais de acção.

Ao abrigo destas fórmulas jurídicas, têm-se desenvolvido vários consórcios em matéria turística.

Na comunidade foral de Navarra, os consórcios turísticos *Bertiz e Plazaola* (cit. por Arceche e Tubia, 2000, pp. 110-111) e *Pirineo Navarro e Terra Estrella* (cit. por Lizarraga, 2000, pp. 63-64) funcionam especialmente como verdadeiros "sinais geo-turísticos" de organização do território turístico, com um modelo associativo institucional

público e privado organizativo da Administração Pública.

Em Aragão, *La Via Verde del Tarazona* (cit. por Pallares, 2000, p.83) pode ser dada como outro exemplo de consórcio turístico com sinal de organização geo-turística do território.

Na Catalunha, o Consórcio de Promoção Turística de Catalunha denominado *Turisme de Catalunya* (cit. por Blanquer, 1999, p.131) insere-se na mesma linha.

Podemos concluir que existe, em Espanha, uma grande variedade de enquadramentos para os territórios turísticos a nível nacional, regional, sub-regional e local o que constitui um extraordinário exemplo de valorização turística territorial.

3.3 França

Desde cedo, o legislador francês preocupou-se com o enquadramento dos territórios turísticos.

Os textos base (Pierre Py, 1996) são a Lei de 24.09.19, publicada no JO, de 09.05.20, e a Lei de 3.04.42, publicada no JO, de 29.05.42, cujas disposições em vigor estão codificadas no Código Geral das Colectividades Territoriais adiante designado por CGCT (Titulo III - art's L.2123-22; L.2231-1 a 18 e R. 2231-1 a 63).

Com eles, o legislador prevê um regime de estâncias classificadas (*stations classées*) verificando-se em todas, por um lado, a existência de um recurso turístico unificado, por outro, a necessidade de capacidade de acolhimento de turistas.

A lei prevê seis tipos de estâncias classificadas:

- Estâncias hidrominerais (termas), que possuem fontes termais ou um estabelecimento que explora uma ou várias dessas fontes;
- Estâncias climáticas, que oferecem aos hóspedes vantagens climatéricas (turismo de saúde);
- Estâncias vinícolas, que possuem no seu território culturas vitivinícolas de uvas de mesa aptas a uma cura terapêutica e localizadas num centro turístico;
- Estâncias turísticas, que oferecem aos seus visitantes um conjunto de curiosidades naturais ou artísticas;
- Estâncias balneares, que oferecem vantagens balneares ou marítimas resultantes da sua situação geográfica;
- Estâncias de desportos de Inverno ou de alpinismo, que preenchem condições relativas à prática de desportos de montanha e alpinismo (artº L.2231-3).

Segundo Bur classificação preta ou certificado de (municípios) que equipamentos e submeter-se a um infra-estruturas, e acolher turistas.

A classificação um conjunto de p ordenamento a p turísticos, mas obrigações espec

A estância r acolhimento no sistema de recolha (médica), no plan manifestações) (transportes, e específicos seg acusando Pierre precisas quanto a autoridades co discricionário de

Estas estânci de frequência e comunidades que excepcionais e suficiente.

O proceder em três níveis e iniciativa das co que apresenta (organismo depa um inquérito pú pareceros da departamentais interministeriais, por decreto do C em Jornal Oficial

A estância p município local município ou dun valor territorial delimitações t interessadas na

A classificap um sinal hierárq estâncias turísti departamentos protecção e val

Segundo das existiam 482 est em França, o q

Administração

arazonica (cit. da como outro com sinal de rio de Promoção do *Tourisme* de p.131) insere-

em Espanha, amentos para onal, regional, constitui um ação turística

és preocupou- rios turísticos.) são a Lei de 2.20, e a Lei de 05.42, cujas das no Código oriais adiante s L 2123-22; L.

um regime de ons *classés*) o, a existência, por outro, a colhimento de

s classificadas:

), que possuem ecimento que ontes;

em aos doentes de saúde);

ssuem no seu uvas de mesa calizadas num

cem aos seus idades naturais

cem vantagens antes da sua

inverno ou de dições relativas montanha e

Segundo Buraux e Buraux (1990), pela classificação pretendeu estabelecer-se uma marca ou certificado de qualidade a certas comunas (municípios) que, em virtude dos seus equipamentos e elementos atractivos, devem submeter-se a uma avaliação qualitativa das suas infra-estruturas, equipamentos e serviços para acolher turistas.

A classificação envolve não só a atribuição de um conjunto de prerrogativas à comuna para o ordenamento e promoção dos seus atractivos turísticos, mas também o cumprimento de obrigações específicas.

A estância necessita de capacidade de acolhimento no plano sanitário (água potável, sistema de recolha de lixos e esgotos, assistência médica), no plano da animação (distracções e manifestações) e no plano dos equipamentos (transportes, alojamentos, equipamentos específicos segundo o tipo de estâncias), acusando Pierre Py (1996) a falta de normas precisas quanto a estes requisitos, o que deixa às autoridades competentes um largo poder discricionário de apreciação.

Estas estâncias visam melhorar as condições de frequência e entretenimento dos turistas em comunidades que possuem recursos turísticos excepcionais e capacidade de acolhimento suficiente.

O procedimento de classificação desenrola-se em três níveis e é pesado e complexo. Parte da iniciativa das colectividades locais interessadas que apresentam um dossier à Prefeitura (organismo departamental), com necessidade de um inquérito público e obtenção de numerosos pareceres favoráveis de organismos departamentais do Estado e comissões interministeriais, sendo a classificação decretada por decreto do Conselho de Estado e publicada em *Jornal Oficial*.

A estância pode respeitar ao território de um município local (*commune*), de uma fracção do município ou dum grupo de municípios. Tem, pois, valor territorial intrínseco, independente das delimitações territoriais das colectividades interessadas na sua constituição.

A classificação pretende também estabelecer um sinal hierárquico entre os municípios que têm estâncias turísticas, visando maior atenção dos departamentos centrais do Estado na sua protecção e valorização.

Segundo dados de 1990 (Buraux, 1990, p.64) existiam 462 estações classificadas oficialmente em França, o que demonstra bem a importância

desta classificação para as áreas territoriais, nomeadamente, turísticas em França. Este autor identifica ainda 78 estações mistas, ou seja, que pertencem simultaneamente a duas categorias (por exemplo, estações climáticas e estações de desportos de Inverno).

Outra marca territorial em França, esta de carácter puramente administrativo, é a chamada comuna turística. Esta é identificada através de uma lista oficial de comunas que recebem grande número de turistas, após parecer favorável do Comité de Finanças Locais. A consequência particular desta classificação é a outorga de subsídios complementares a essas comunas pelo Ministério do Interior tendo em conta os gastos adicionais (em serviços públicos, maxime), ocasionados pelo acolhimento sazonal de turistas.

As consequências associadas à classificação das estâncias são, nomeadamente, a possibilidade de criação, no plano administrativo, de um estabelecimento público de carácter comercial ou industrial, denominado *Office du Tourisme*, administrado por um Comité de Direcção e gerido por um administrador (artº L 2231-11). Este *Office du Tourisme* é um instrumento fundamental de promoção das estâncias junto da clientela turística. O *Office du Tourisme* viu o seu regime alargado a outros municípios que não sejam estâncias classificadas, tendo sido assumidas maiores competências (prestação de alguns serviços de agências de viagens, necessidade de consulta em projectos de equipamentos colectivos turísticos, etc.) pela Lei 92-1341, de 23.12.1992.

No plano financeiro e fiscal, as estâncias podem dispor de recursos particulares derivados da actividade turística e imobiliária (taxas de estadia nos meios de alojamento, taxas de registo de empresas, taxas de publicidade exigidas na transmissão de imóveis, receitas dos casinos, etc. (v. Pierre Py, 1996, pp.63-66 e 68-69).

Outra grande prerrogativa da estação classificada é o benefício de uma imagem de marca, uma espécie de certificado de qualidade que serve os interesses promocionais da área territorial.

As estâncias vêm-se obrigadas a cumprir determinadas obrigações em matéria de higiene, saúde pública, polícia administrativa e urbanismo, devendo estabelecer um plano de ocupação dos solos (v. artº L. 2231-18 do C.G.C.T).

Esta legislação possui uma qualificação valorativa territorial de destinos turísticos. Com base nela e em programas de acção específicos no

domínio da qualidade de destinos turísticos, foram testados mais de 60 destinos turísticos de esqui e 50 destinos turísticos costeiros, calculando Mendes (2002) mais de 120 destinos que tiveram procedimentos a testar a qualidade nos últimos dez anos. Cidades como *Blois e Orléans*, no Vale do Loire, ou *Cap d'Agde*, no Sul de França, têm métodos baseados em sistemas de gestão integrada da qualidade, sempre segundo parâmetros objectivos de qualidade de infra-estruturas, serviços e equipamentos turísticos avaliados por entidade gestora do destino turístico, com envolvimento do sector público e privado.

A envolvimento do sector privado é valorada como parte integrante dos *Offices du Tourisme*, devendo o sector estar representado no comité de direcção deste organismo, mediante parecer do presidente da Câmara Municipal (Maire) (Artº R.2331-33 do C.G.C.T).

A participação do sector privado foi, desde sempre, fundamental na organização turística dos destinos locais, segundo uma perspectiva associativa de fim não lucrativo e, tendo como objectivo a promoção turística, a informação e a facilitação da estadia dos turistas.

Neste sentido, e na sequência da lei de 1.07.1901, foram criados *Offices du Tourisme-Syndicats d'Initiative*, estruturas associativas privadas locais com aqueles fins.

Em 1991, segundo um inquérito realizado, existiam 3.332 *Offices du Tourisme* reconhecidos, de interesse público, e enquadrados também num regime de classificação oficial (de 1ª a 4ª categoria), reconhecida pelo Prefeito do Departamento. Recebem subsídios para o seu funcionamento através de convenções municipais.

O Decreto n.º 93-327 de 22.02.97, permite a constituição de Agrupamentos de Interesse Público, constituídos para favorecer actividades de desenvolvimento ou de interesse comum no domínio do turismo. Um dos requisitos fundamentais desse Agrupamento é a delimitação da zona geográfica coberta pelo Agrupamento (artº 3º).

Todos estes organismos demonstram a existência de uma certa transversalidade horizontal organizativa da Administração Pública no domínio do turismo, assente em recursos turísticos homogéneos, caracterizados por elementos territoriais comuns que suscitem especiais problemas e formas de resolução especializadas.

A qualificação territorial é, assim, centrada em estações classificadas ou em produtos turísticos específicos com um valor promocional intrínseco

dessas qualificações, constituindo um instrumento geo-turístico importantíssimo na organização institucional da Administração Pública francesa.

Quanto à territorialidade na promoção não admira, pois, que toda a costa de França esteja enquadrada por denominações geo-turísticas.

Fuster (1998) identifica 16 denominações geo-turísticas na costa francesa. São elas, entre outras, *Côte d'Azur, Les Calanques, Côte d'Argent, Côte Vermeille, Côte Basque*, com delimitações territoriais precisas em termos de promoção.

3.4 Itália

Data de 1910 a primeira lei orgânica sobre turismo (Lei n.º 863 de 11.12.1910) que instituiu uma taxa de estadia a quem, pelo menos, tivesse pernoitado cinco dias em municípios (*comuni*) com fins terapêuticos e de cura ou qualificadas como estações climáticas ou balneares.

Esta lei visava financiar o desenvolvimento das estações climáticas ou balneares e a consequente melhoria das condições de frequência dos turistas. Esta dinâmica deu origem ao aparecimento de associações privadas sem fins lucrativos, com o objectivo principal de promoção turística das estações, denominadas *Associazioni Pro Loco* que, tendo começado a sua actividade no início do século XX, só em 1965, com o D.M. de 07.01.65, tiveram regulamentação estadual e persistem, até hoje, em algumas regiões de Itália, como um extraordinário exemplo de longevidade estrutural no campo da organização do turismo.

A qualificação territorial das estações como de cura, estadia e turismo surgiu em 1926, com o R.D.L. n.º 765, de 1926, que instituiu as *Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo* (AACST) que substituíram as *Associazioni Pro Loco* nessas estações, como entidades promocionais de territórios turísticos reconhecidas como tal pelo Ministério do Interior.

A dinâmica da experiência turística para territórios mais alargados obrigou à instituição de *comités* provinciais para a promoção turística que se transformaram, logo em 1935, com o R.D.L. n.º 1425 de 20.06.35 em *Enti provinciali per il turismo* (EPT).

Estas entidades promocionais (AACST e EPT) ainda subsistem em algumas regiões de Itália (*Val d'Aosta, Trentino - Alto Adige; Friuli-Venezia-Giule e Sardegna*) com as regulamentações provenientes, respectivamente, dos D.Lgs. n.º 1042 e 1044 de 27.08.1960.

Com a Constituição de 1948, nos seus artºs 117º e 118º, e, em concreto, com a instituição das

Regiões, referenciou-se um processo de competência na área do turismo.

Em 1972, com a Lei n.º 616, de 24.06.1972, o processo de reorganização da competência na área do turismo passou a ser regulado pela Lei n.º 218, de 11.01.72, que alterou a constituição da competência legislativa em matéria de turismo.

A promoção turística passou a ser regulada pelo sistema turístico nacional, de acordo com os critérios de organização regional para a promoção turística, mantendo-se, com algumas alterações, o sistema central do Estado.

Esta lei, reconhecendo a competência da Organização das Autarquias Locais, instituiu as *Associazioni Pro Loco* como entidades promocionais de territórios turísticos reconhecidas como tal pelo Ministério do Interior.

O regime de organização da promoção turística em Itália, caracterizado por uma estrutura descentralizada, com a participação das Regiões, caracterizadas por bens culturais, e formas de organização interessadas na promoção turística urbana e na pressão turística

m instrumento
organização
lica francesa.
promoção não
França esteja
o-turísticas.
minações geo-
s, entre outras,
d'Argent, Côte
delimitações
promoção.

orgânica sobre
10) que institui
menos, tivesse
s (*comuni*) com
alificadas como

envolvimento das
a a consequente
cia dos turistas.
parecimento de
icrativos, com o
o turística da
Azioni Pro Loco
vidade no início
com o D.M. de
ção estadual e
regiões de Itália,
de longevidade
ção do turismo.
estâncias como
em 1926, com o
tituiu as *Aziende*
turismo (AACST)
Pro Loco nessas
romocionais de
as como tal pelo

a turística para
u à instituição de
ção turística que
, com o R.D.L. n.º
ciali per il turismo

is (AACST e EPT)
giões de Itália (*Val*
riuli-Venezia-Giule
egulamentações
dos D.Lgs. n.º 1042

18, nos seus art.ºs
m a instituição das

Regiões, referendada por acto eleitoral de 1970, iniciou-se um complexo processo de transferência de competências do Estado para as Regiões na área do turismo.

Em 1972, com os D.Lgs n.º 6, de 11.01.72, e n.º 616, de 24.07.77, iniciou-se em concreto, o processo legislativo de transferência de competências para as regiões, reservando, todavia, o Estado, numa primeira fase, algumas competências geo-turísticas fundamentais, tais como a definição de localidades de interesse turístico e a classificação das estâncias de cura, estadia e turismo. A instituição de EPT e AACST, sua composição e forma de funcionamento e revogação, assim como a criação de outros entes, instituições e organizações locais em matéria de turismo passaram a ser competências das Regiões (art.º 1.º n.º 2 alíneas c); d) e e) do D.Lgs.6 de 11.01.72), as quais foram reforçadas com a revisão constitucional de 2001, que instituiu uma competência legislativa ordinária geral às Regiões em matéria de turismo.

A promoção, desenvolvimento e valorização do sistema turístico nacional, em ordem à satisfação de critérios mínimos de qualidade da oferta turística e o co-financiamento, no interesse nacional, de programas regionais ou inter-regionais para o desenvolvimento do turismo mantêm-se, como pedra de toque da intervenção central do Estado, seja pelo art.º 44.º do D.Lgs. n.º 112, de 31.03.98, seja pelo art.º 2.º, n.º 4 da Lei n.º 135, de 29.03.01, que definiu um regime regulador de reforma da legislação nacional de turismo.

Esta lei, recolhendo os contributos da Lei de Organização Administrativa das Entidades Públicas Locais (Lei n.º 267 de 18.08.00), criou a figura dos sistemas turísticos locais, definindo-os como contextos turísticos homogêneos ou integrados, compreendendo âmbitos territoriais diversificados, ainda que pertencentes a diversas Regiões, caracterizados pela oferta integrada de bens culturais, ambientais ou de artesanato local e formas de associação publico-privadas interessadas na promoção desses sistemas (art.º 5.º n.º 1).

O regime legal desta figura prevê a competência e apoio da ou das Regiões interessadas na instituição destes sistemas turísticos locais, com objectivos, nomeadamente, de agregação e integração de empresas turísticas, seja sob a forma de consórcios, cooperativas ou outras formas associativas; requalificação da oferta turística urbana e territorial em áreas de forte pressão turística; estandardização de serviços

turísticos, com estratégias de melhoria da qualidade dos produtos turísticos; certificação ecológica e de qualidade com tutela da imagem dos destinos e clubes de produto (art.º 5.º n.º 4).

As Regiões poderão recorrer a fundos públicos de co-financiamento da oferta turística (art.º 5.º n.º 5 e 6.º), prevendo-se a possibilidade futura de aproveitamento deste fundo para municípios caracterizados por grande afluxo de turistas, susceptíveis de afectar parâmetros de qualidade de vida dos residentes, por um período de referência mínimo de três meses (art.º 5.º n.º 6).

Em comentário a este regime, Gola (2002, p.29) afirma que o mesmo concretiza os âmbitos territoriais turísticos óptimos da legislação italiana das décadas de oitenta e noventa, segundo critérios de adequação, economia de custos e de eficácia na organização administrativa turística, onde o que releva é um sistema organizativo, baseado em "universos paralelos", com sincronização de actores e acções mobilizados para fins comuns. Assim, defende, se podem descortinar as bases para uma administração turística "diferenciada", baseada em mecanismos de autonomia, agilidade, flexibilidade e parcerias assentes na colaboração de projectos a médio e longo prazo, com suporte territorial. Em duas palavras, como diz Trentini (2003, p.142) as palavras de ordem são: "suster, simplificando".

Tal suporte territorial foi preocupação na primeira Lei-Quadro de Turismo (Lei n.º 217 de 17.05.83), a fim de que as entidades promocionais de turismo operassem em âmbitos territoriais turisticamente relevantes.

A referida Lei - Quadro, no seu art.º 4.º, criou, como enquadramento legislativo para as regiões e em substituição do dualismo EPT-AACST, um novo ente instrumental de direito público, com autonomia administrativa e de gestão denominado *Aziende de Promozione Turistica* (adiante designada por APT), com competências a nível de promoção e propaganda dos recursos turísticos locais.

Esta fase de delimitação é considerada por aquele autor como propedêutica e preliminar da fase de individualização jurídica da criação da APT. A Junta Regional ou provincial, atendendo aos referidos indicadores e ao parecer favorável das Comunas, Associações e Consórcios, operando na área geográfica de referência, apresenta uma proposta de individualização territorial turística a ser submetida à decisão final do Conselho Regional ou Junta Provincial e a ser incluída na lei regional de organização turística.

É, de facto, a individualização e aprovação turística do âmbito territorial turisticamente relevante, que representa a condição *sine qua non* da constituição da APT pela Junta Regional e para que aquela possa operar.

A Lei-Quadro introduz na conceptualização da organização turística italiana o conceito de espaço-dimensão, próprio de ente público territorial de significado fundamental para a organização geoturística do território. Este conceito vai dar origem ao aparecimento de APT's, focadas na lógica de promoção produto-espaço, com fórmulas jurídicas mais enriquecidas e diversificadas, como veremos.

Segundo Trentini (2003), na delimitação do território, existiram regiões que se orientaram em considerar como de relevância turística parte do território regional, como a *Basilicata*, a Sul e *Emília - Romagna*, a Norte. Esta delimita quatro âmbitos territoriais turisticamente relevantes numa lógica produto - espaço (Comunas dos Apeninos; Comunas termais; Comunas da Faixa Adriática e Cidades da Arte).

No art. 4º da Lei - Quadro já referida, também se prevê a possibilidade das APT instituírem organismos de informação e assistência turística denominados *Uffici di informazione e di accoglienza turistica* (UIAT). Com o mesmo objectivo da criação das APT, pretendia-se criar uma única denominação, válida em todo o território nacional, imediatamente reconhecível por qualquer turista, nacional ou estrangeiro, de organismos destinados a operar no campo da informação e acolhimento turístico.

A relevância turística da localidade para prestação deste serviço é concedida pela Junta Regional, após o parecer do município interessado, sendo este serviço uma delegação dependente, orgânica e funcionalmente, da APT.

As funções dos UIAT podem ser desempenhadas pelas já referidas Associações Pro-loco, que, para exercerem a sua actividade, devem ter actos constitutivos e estatutos constantes de um registo regional das Associações Pro-Loco. Nos territórios comunais onde actuem, não deverão existir outras Associações Pro-Loco, gozando as que estiverem devidamente registadas, de exclusividade territoriais nos municípios a nível da promoção turística associativa privada.

Todas as tendências legislativas e institucionais na organização administrativa turística acima referidas apontam para experiências enriquecedoras e inovadoras, essencialmente refundidas a nível local e regional, na organização geo-turística do território italiano.

Com efeito, o artº 13º da Lei n.º 267, de 18.08.00, contempla a possibilidade, para os entes públicos locais, de constituir sociedades por acções com maioritário capital público abertos à participação de outros sujeitos públicos e privados para optimização dos objectivos a atingir. Estas sociedades estão sujeitas a um regime de direito privado, com ampla flexibilidade de actuação, a nível estatutário, de recrutamento de pessoal e realização de despesas.

Com esta regulação, foi possível, na óptica da promoção turística, constituir uma dinâmica associativa pública e privada assente em critérios empresariais e de *marketing* numa lógica produto-espaço. Assim, valorizando o capital de imagem de uma determinada cidade como destino turístico, e procurando atrair capital e empresas interessadas, algumas agências foram constituídas como a "Agência para o Turismo da Cidade de Bolonha", "*Rimiturismo*" para a cidade de Rimini, ou "*Trevisò una provincia intorno*", fenómeno que se insere nas perspectivas de parceria público-privado corrente em alguns países da Europa.

Outras regiões optaram por uma dinâmica mais flexível de actuação, em que as APT's não funcionam numa perspectiva institucional, mas como estabelecimentos de carácter comercial, verdadeiros patrimónios autónomos com flexibilidade funcional e com gestores de produto especializados em *marketing*.

Assim, por exemplo, a região de *Abruzzo*, que definiu como turisticamente relevante todo o território da região, para assim, legitimar a constituição de uma única APT naquela óptica empresarial, definiu essa APT como *Agenzia Regionale per il Turismo* (APTR) para, desta forma, perseguir objectivos de uma política de qualidade e marca uniformes em todo o território com individualização de três linhas de produto: montanhas e parques; mar; cultura/arte/ religião/ enogastronomia / termas /reuniões / congressos, com três responsáveis, um por cada produto, a nível de *marketing*.

Na mesma linha, se insere a APT *Servizi*, S.R.L. da região da *Emília-Romanha*, constituída sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada, com capitais maioritariamente públicos, mas com associação de empresas privadas e gestão empresarial que, em colaboração com os órgãos públicos, está encarregue de executar acções promocionais numa lógica unitária de actuação, mas com agregações de produtos bem especificados, que constituem os antigos âmbitos

territoriais, tu
Quadro de 198
Arte; Cultura
Turismo de Sa

Referência
geo-turística do
"O Circuito da
Padana", circu
saber, *Bologn
Modena; Parn
Reggio Emília*,
identidade hist
territoriais com
unitária, pertenc
Lombardia e a
entre entidade
flexibilidade o
colaboração r
Projecto, escol
estruturas org
turísticas das d

Uma estraté
unitárias, com t
(único logo,

Figura 1- Quadro

ELEMENTOS
Qualificação Territorial Turística Autónoma reconhecida vi Legislativa ou Administrativa
Organização Territorial Pública Turística Autónoma reconhecida vi Legislativa ou Administrativa
Organização Territorial Privada Turística Autónoma reconhecida via Leg. /Adm.
Financiamento Autónomo para Áreas Territ. Turist.

Legenda: Portugal - ZT
Nacional; CT - Comarca
Classés; CTOU - Comuna
il Turismo; APT - Aziende
Informazioni e Accogliere

Fonte: Elaboração p

n.º 267, de para os entes cidades por ico abertos à os e privados atingir. Estas ime de direito e actuação, a de pessoal e

, na óptica da na dinâmica e em critérios gica prodoto-al de imagem stino turístico, e empresas n constituídas da Cidade de de de Rimini, enómeno que partenariado ns países da

dinâmica mais APT 's não ucional, mas er comercial, nomos com es de produto

Abruzzo, que vante todo o , legitimar a aquela óptica o *Agenzia* t, desta forma, de qualidade eritório com de produto: /arte/ religião/ / congressos, da produto, a

Servizi, S.R.L. stituída sob a dade limitada, cos, mas com as e gestão om os órgãos cutar acções de actuação, dotos bem tigos âmbitos

territoriais, turisticamente relevantes da Lei – Quadro de 1983: *Mar/Costa Adriática; Cidades de Arte; Cultura e Negócios; Apeninos; Termas/ Turismo de Saúde*.

Referência ainda em termos de organização geo-turística do território italiano a dois exemplos: "O Circuito das Cidades de Arte da Planície Padana", circuito que passa por dez cidades, a saber, *Bologna; Cremona; Ferrara; Mantua; Modena; Parma; Piacenza; Pavia; Ravenna e Reggio Emilia*, e que agrega dez comunas com identidade histórica semelhante e características territoriais comuns susceptíveis de uma imagem unitária, pertencentes a duas regiões italianas: a Lombardia e a Emilia – Romana. A cooperação entre entidades públicas é desenvolvida com flexibilidade organizativa, agilidade operativa, colaboração rápida dirigida por um Líder de Projecto, escolhido por comum acordo entre as estruturas organizativas públicas promocionais turísticas das dez cidades.

Uma estratégia de comunicação e promoção unitárias, com um sistema comum de informação (único logo, itinerários com critérios de

apresentação idênticos, guias comuns de informação para deficientes, guias turísticos comuns) e serviços inovadores (cartão comum válido para as dez cidades com preços vantajosos no transporte, na restauração, no divertimento, cultura e compras) dão a ideia da importância desta organização.

Ainda nesta linha, temos a Associação constituída pelo Município de Bolonha denominada *Unione di Prodotto delle Città d'Arte, Cultura e Affari*. Tem como objectivos a concertação dos interesses públicos e privados no território comunal, a valorização do produto turístico Arte e Cultura, a divulgação de itinerários, de eventos e serviços oferecidos na cidade, a integração do turismo de negócios na união do produto turístico da cidade e o estímulo da qualidade e uniformidade dos serviços turísticos. É um verdadeiro Clube de Produto, expressão utilizada por Trentini (2003, p.156).

Vamos agora apresentar um quadro comparativo da regulação geo-turística dos exemplos internacionais estudados.

Figura 1- Quadro comparativo da regulação geo-turística em diversos Estados

ELEMENTOS	Portugal	Espanha	França	Itália
Qualificação Territorial Turística	LOCAL ZT (residual)	A) NACIONAL CIT;ZIT B)REGIONAL SUB-REGIONAL CT C) LOCAL MT	LOCAL SC CTOU	A)REGIONAL SUB-REGIONAL EPT; APT B)LOCAL AACST
Autónoma reconhecida via Legislativa ou Administrativa				
Organização Territorial Pública Turística	REGIONAL RT LOCAL ZT (residual)	REGIONAL SUB-REGIONAL CT e COT	REGIONAL SUB-REGION. LOCAL AIP	A)REGIONAL SUB-REGIONAL EPT; APT B)LOCAL AACST UIAT
Autónoma reconhecida via Legislativa ou Administrativa				
Organização Territorial Privada Turística	Inexistente	S/ REGIONAL LOCAL CIT's	LOCAL OT-SI	LOCAL APL
Financiamento Autónomo para Áreas Territ. Turist.	Inexistente	LOCAL MT	LOCAL SC	Inexistente

Legenda: Portugal – ZT – Zonas de Turismo; RT – Regiões de Turismo; Espanha – CIT – Centros de Interesse Turístico Nacional; ZIT – Zonas de Interesse Turístico Nacional; CT – Comarcas Turísticas; COT – Consórcios Turísticos; CIT's – Centros de Iniciativas Turísticas; MT – Municipios Turísticos; França – SC – Stations Cessées; CTOU – Comunas Turísticas; OT-SI – Offices du Tourisme - Syndicats d'Initiative; AIP – Agrupamentos de Interesse Público; Itália – EPT – Ente Provincial per il Turismo; APT – Aziende di Promozione Turística; AACST – Aziende Autonome di Cura, Soggiorno e Turismo; APL – Associazioni Pro-Loce; UIAT – Uffici di Informazioni e Accoglienza Turística; STL – Sistemasi Turísticos Locais.

Fonte: Elaboração própria a partir de Py, P. (1996); Blanquer, D. (1999) e Trentini, A. (2003).

3.5 Quadro sinóptico comparativo

Remetemos a explicação deste quadro comparativo e seus elementos essenciais para o estudo da regulação geo-turística em Portugal nas conclusões finais.

4 Conclusões finais

Pretendeu-se com este artigo um enquadramento sucinto do ordenamento jurídico em países próximos do nosso, quanto à regulação jurídica dos territórios turísticos, assim como uma apresentação de exemplos práticos das dinâmicas geo-turísticas que esses países revelam.

Numa primeira leitura, os sistemas espanhol e francês parecem-me mais completos, em termos de regulação territorial turística, pois, assentando os mesmos em mecanismos de delimitação e qualificação valorativa territorial turística autónoma (Centros de Interesse Turístico Nacional em Espanha e Estações Classificadas em França, por exemplo) encontramos dinâmicas associativas territoriais públicas (Consórcios turísticos e Comarcas turísticas, em Espanha; Agrupamentos de Interesse Público, em França) e privadas (Centros de Iniciativas Turísticas, em Espanha e Oficinas de Turismo² Sindicatos de Iniciativa, em França) apresentando os mesmos, sistemas de fiscalidade ou financiamento específico para áreas territoriais específicas (Municípios Turísticos e Estâncias Classificadas, para Espanha e França, por exemplo). Neste aspecto, e já numa leitura horizontal, estes países ganham vantagem sobre o sistema italiano, que não estatui em concreto nenhuma regulação específica, apenas as prevê em abstracto para os sistemas turísticos locais.

A Itália tem, todavia, uma estrutura associativa pública e privada bastante forte (vimos os exemplos das APT's, EPT's, AACST e APL), constituída para a organização da promoção turística de determinadas áreas territoriais, mais recentemente numa lógica produto-espaco, com estratégias de transversalidade organizativa da Administração Pública, consórcios com entidades privadas, flexibilidade organizativa e estratégias de comunicação integrada que suprem défices de regulação normativa em sede de fiscalidade ou financiamento autónomo para essas áreas destino turísticas.

Tais fórmulas associativas públicas e privadas também se encontram em Espanha, como vimos. A França, por seu turno, aposta num modelo de

avaliação e classificação dos territórios turísticos, numa perspectiva racionalizadora e codificadora do centro para a periferia, capaz também de induzir dinâmicas de competitividade dos territórios turísticos, numa perspectiva de qualificação e valorização.

Por fim, que contributos podem ser recolhidos para a regulação turística dos territórios turísticos em Portugal, e designadamente, para a regulação das futuras áreas de protecção turística anunciadas pelo Governo?

Da leitura da Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, já referida, parece-me que as notas estratégicas contidas para a criação destas áreas não diferem daquelas que já vimos para o PDTVD e os PITER, atrás referidos, ou seja, tais áreas funcionam como indicadores estratégicos coerentes de investimento público e privado para tipologias de empreendimentos a construir ou áreas de negócio a desenvolver, com preocupações de ordenamento e qualificação ambiental, de infra-estruturas e até formação profissional, a criar nos instrumentos de gestão territorial em vigor.

Parece-me, todavia, face ao estudo de casos internacionais, que é necessário ir um pouco mais além. Com efeito, verificou-se desse estudo que o território turístico não é visto somente como um suporte das actividades turísticas, mas sim, como um recurso, um sinal distintivo susceptível de avaliação e classificação, um "sinal geo-turístico", ou seja, um espaco regulatório, portador de valor acrescentado aos serviços e organizações que neles operam, sendo necessário criar modelos organizativos que dêem coerência espacial a essa dinâmica turística, cada vez mais vinculada aos territórios turísticos.

Enquanto sinal distintivo, o Estado pode e deve criar mecanismos de fiscalidade ou financiamento por via legislativa para essas áreas territoriais turísticas específicas. Todos os Estados apostam, em concreto ou em abstracto (neste caso, o italiano), em tais mecanismos.

Por outro lado, verifica-se que os ordenamentos jurídicos estudados sempre apostaram, desde os seus primórdios, na qualificação turística territorial prévia dos seus territórios, como fase propedêutica e preliminar, antes da instituição em concreto dos organismos a criar para sua promoção e desenvolvimento. Tal fenómeno tanto pode ser entendido como uma perspectiva reactiva dos Estados ao aparecimento de zonas territoriais impulsionadas pelo

desenvolv
caso da I
perspect
impulsiona
(como o
Centros e

ou a Franç
desta qu
necessida
intervênç
maxime)
necessid
promocion
da imager
por produt

Acresc
promoção
está ligada
que assoc
expressão
utilizadas
público co
sociedade
pública, pe

fim ideal
consórcios
preocupaç
intervênçã
investimen
(redes de it
sanâamer
salubridar
equipamen
ampliar a b
fins. É de s
por model
com gestor
produto- es

Espera-
de protecç
uma nova
organizaçã
são as din
vimos do es
a impulsion

Sendo o
legislador p
instrumenta
sinais distin
qualificaçã
em sede de
industrial ou
a protecçã
destino turí

ios turísticos,
codificadora
ém de induzir
s territórios
ualificação e

er recolhidos
rios turísticos
a a regulação
a anunciadas

Conselho de
rece-me que
riação destas
vimos para o
ou seja, tais
estratégicos
privado para
construir ou
olver, com
qualificação
té formação
os de gestão

udo de casos
n pouco mais
estudo que o
nte como um
as sim, como
ceptível de
geo-turístico",
ador de valor
nizações que
riar modelos
pacial a essa
vinculada aos

o pode e deve
financiamento
as territoriais
dos apostam,
este caso, o

se que os
dos sempre
mórdios, na
via dos seus
e preliminar,
s organismos
olvimento. Tal
to como uma
aparecimento
nadas pelo

desenvolvimento do fenómeno turístico (como o caso da Itália, com a taxa de estadia) ou numa perspectiva planificadora e racionalista impulsionada do Estado para as periferias turísticas (como o caso da Espanha, com a criação dos Centros e Zonas de Interesse Turístico Nacional, ou a França com estâncias classificadas). As razões desta qualificação são diversas: desde a necessidade de se contemplarem instrumentos de intervenção do Estado (financeiros e fiscais, maxime) para essas áreas, passando pela necessidade de instituição de organismos promocionais para as mesmas, até à qualificação da imagem promocional dos destinos, orientada por produtos turísticos e sinais territoriais.

Acrescenta-se, ainda, que a organização e promoção dos territórios turísticos assim criados está ligada a técnicas de acreditação a entidades que associam interesses públicos e privados com expressão nesses territórios. As fórmulas jurídicas utilizadas são as mais diversas (entes de direito público com participação de interesses privados, sociedades de direito privado com participação pública, patrimónios autónomos, associações de fim ideal de base pessoal ou patrimonial, consórcios, etc.), verificando-se, em todos eles, a preocupação de, por um lado, complementar a intervenção pública e privada numa série de investimentos que tenham expressão territorial (redes de itinerários, infra-estruturas de transporte, saneamento e serviços públicos de saúde e salubridade públicas, com gestão de equipamentos próprios a esses fins) e por outro, ampliar a base de fontes de financiamento a esses fins. É de salientar a opção cada vez mais seguida por modelos flexíveis e de adequação funcional, com gestores de produto qualificados, numa óptica produto- espaço, na terminologia de Costa (2001).

Espera-se, portanto, que a regulação das áreas de protecção turística possa constituir o início de uma nova fase de regulação da gestão e organização das áreas destino turísticas, já que são as dinâmicas locais e sub-regionais, como vimos do estudo de casos internacionais, que estão a impulsionar o desenvolvimento do turismo.

Sendo o território turístico um sinal distintivo, o legislador pode socorrer-se de todas as técnicas instrumentais existentes em sede de regulação dos sinais distintivos, tais como o registo, classificação, qualificação, acreditação e certificação existentes em sede de regulação dos direitos de propriedade industrial ou do direito da qualidade, tendo em vista a protecção e valorização da imagem desse destino turístico.

Esse é um tema que, todavia, não poderá ser abordado neste artigo, embora já se encontre estudado pelo próprio (Machado, 2004), remetendo o leitor para as considerações desse trabalho.

Por último, deseja-se que a regulação do nosso turismo deixe de ser "um parente pobre" do nosso ordenamento jurídico, em especial quanto à gestão e organização das áreas destino-turísticas, bastante cuidada, como vimos, no estudo de casos internacionais.

Bibliografia

- Blanquer, D. (1999), *Derecho del Turismo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Burau, C. e Burau, E. (1990), *Droit et Organisation du Tourisme en France*, Paris, Techniplus.
- Costa, C.M.M. (1996), *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organisations and networks: The case of Portugal*, Guildford, University of Surrey.
- Costa, C.M.M. (2001), "O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o Turismo em Portugal," *Seminário AEP – Novas Estratégias para o Turismo*, pp. 65-87.
- Fuster, L.F. (1991), *Introducción a la teoría y técnica del turismo*, 4ª edição, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Gola, M. (2002), "Funzioni e servizi degli Enti locali per lo sviluppo del turismo", *Evoluzioni e prospettive della legislazione sul turismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp.21-37.
- Gómez Lozano, M.M. (2002), *Los Signos Distintivos en La Promoción de Destinos Turísticos*, Cizur Menor, Aranzadi.
- Lizarraga, M.R. (2000), "Organización local del turismo", *Turismo 2000-III Congreso Universidad y Empresa*, València, Tirant lo Blanch, pp.39-68.
- Machado, V. (2004), "Os sinais geo-turísticos na organização e promoção dos serviços e destinos turísticos: o caso Algarve", *Universidade do Algarve*, pp.137-238.
- Montejano, J.M. (1991), *Estructura del Mercado Turístico*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Pallarés, P.L.M. (2000), "El gobierno local como ámbito de gestión turística", *Turismo 2000-III Congreso Universidad y Empresa*, València, Tirant lo Blanch, pp. 69-89.
- Py, P. (1996), *Droit du Tourisme*, 4ª Edição, Paris, Dalloz.

Trentini, A. (2003), "L'amministrazione periferica del turismo", *Manuale di Diritto del Turismo*, G. Giappichelli Editore, Turim, pp. 57-138.

Tubia, E.M.L., Arteché, J.M.C. (2000), «Comarca Turística versus Consórcio Turístico», *Turismo 2000-III Congreso Universidad y Empresa*, València, Tirant lo Blanch, pp. 89-111.

Por da

Antón
Doutor

Patríc
Doutor

Antón
Luís

Re

As motivações processo de deci imagem do desti Durante as última portuguesa apres Poucos eram os p exterior ou até m sentido de fomen na área das férias estudo apresent aplicação de um multivariados co procura turística pós-graduação Universidade do efectuadas perm escolha do destir de turistas com férias.

P

Motivações estatísticos mult

"D
E-
"
E-
"
E-